

COMMUNAUTE

VOLUME I

ECONOMIQUE

EUROPEENNE

Commission

DOCUMENTS DE LA



**Conférence
sur les
économies
régionales**

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Commission

Documents
de la
conférence sur les économies régionales

Bruxelles 6-8 décembre 1961

VOLUME I

Table des matières

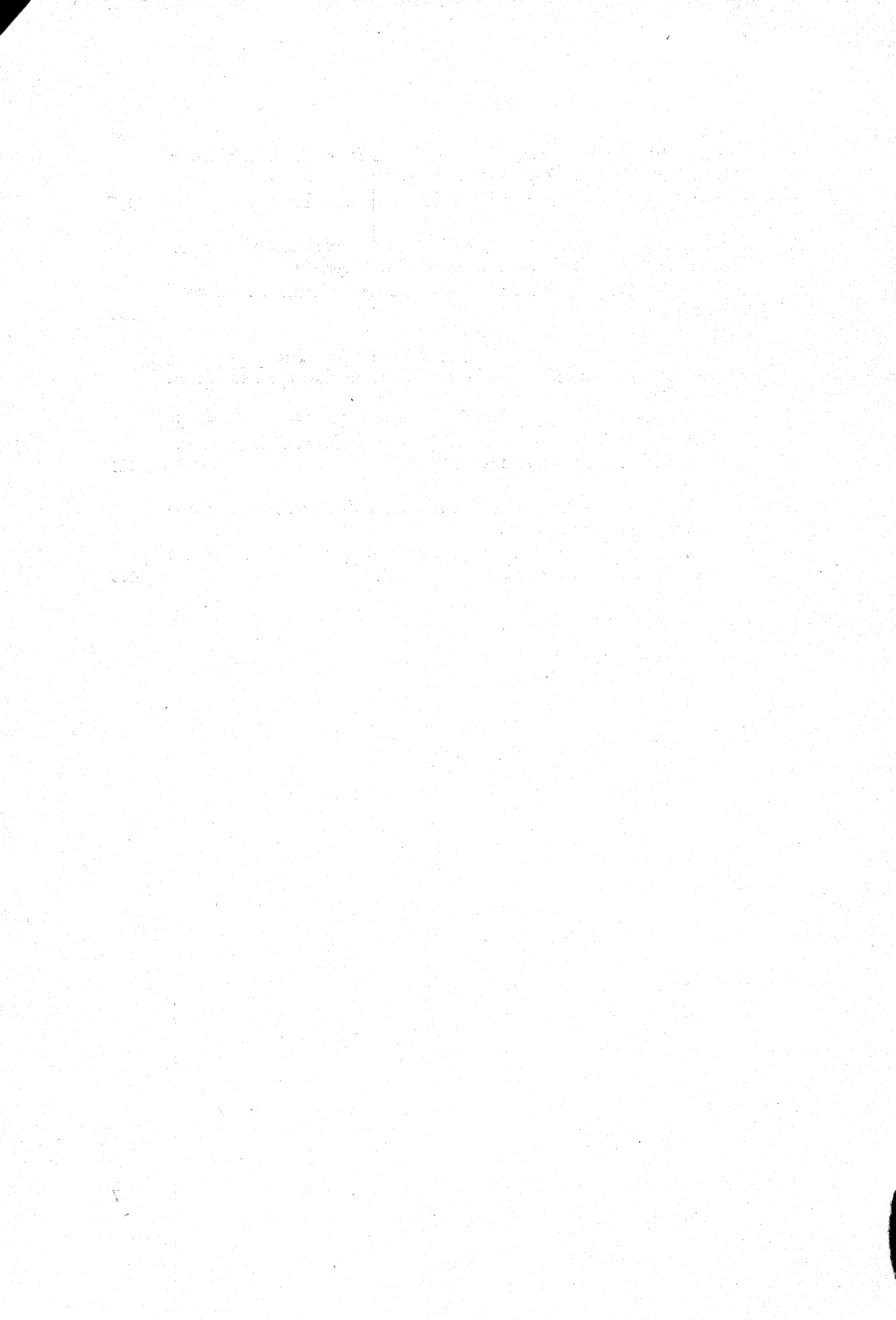
	Pages
Discours inaugural de M. W. HALLSTEIN, président de la Commission de la Communauté économique européenne	11
Rapport introductif de M. R. MARJOLIN, vice-président de la Commission de la Communauté économique européenne	19
Allocution de M. P. FORMENTINI, président de la Banque européenne d'investissement	35
COMMISSION A	
1. <i>La bonification et l'irrigation dans le cadre du processus de développement de l'Italie méridionale (Mezzogiorno)</i> F. CURATO, directeur à Italconsult, Rome	51
2. <i>L'expérience du Bas-Rhône Languedoc et le programme d'action régionale</i> Ph. LAMOUR, président-directeur général de la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc	71
3. <i>Les problèmes que pose la politique de l'emploi dans une région périphérique, illustrés par l'exemple du Schleswig-Holstein</i> Ministerialrat Dr W. STOTHFANG, ministère du travail, Bonn	91
4. <i>Problèmes de la main-d'œuvre et de la formation professionnelle dans l'Italie méridionale (Mezzogiorno)</i> Ing. G. MARTINOLI et Dr G. DE RITA, Svimez, Rome	105
5. <i>Modification de structure, exode rural et développement économique dans l'Ouest de la France</i> G. PIERRET, secrétaire général de Maine Expansion, Le Mans	135
6. <i>Le programme de l'Emsland et le développement intégral d'une zone frontalière agricole de la République fédérale</i> Ministerialdirektor a.D. J.D. LAUENSTEIN, directeur de l'Emsland GmbH	149

	Pages
7. <i>L'évolution d'une région économiquement pauvre illustrée par l'exemple de l'Eifel-Hunsrück</i> F. VON BERGHES, secrétaire d'État, ministère des affaires économiques, Rhénanie-Palatinat, Mayence	163
8. <i>Problèmes et perspectives d'une région frontalière belge : la Flandre occidentale</i> O. VANNESTE, directeur de « Westvlaamse Economische Raad », Bruges	183
9. <i>Développement harmonisé de la Lorraine et du Sud-Luxembourg belge</i> B. DE MAUD'HUY, président du Comité du Bassin lorrain, Metz	197
10. <i>Problèmes et perspectives d'une région frontalière au centre de la Communauté</i> P. CAMY, ministère des affaires économiques, Luxembourg	235

COMMISSION B

11. <i>La collaboration des initiatives publiques et privées pour le développement d'un pôle industriel : Lacq</i> J. ECHARD, administrateur-directeur général de la Sodac, Paris	259
12. <i>Quelques aspects de la croissance d'une entreprise industrielle dans le cadre du développement régional</i> Ir. T.P. TROMP, vice-président du conseil d'administration de N.V. Philips Gloeilampfabrieken	281
13. <i>La reconversion industrielle d'une région belge en déclin : le Hainaut industriel</i> F. PERSOONS, directeur adjoint à la Banque de Bruxelles, conseiller de Socorec (Société coopérative d'étude et d'assistance pour la reconversion et l'expansion économique)	297
14. <i>Les problèmes d'une région industrielle périphérique exposés en tenant compte plus particulièrement de la situation limitrophe de la zone d'occupation soviétique et en prenant pour exemple la Haute-Franconie</i> G. WACHER, député au Bundestag	333
15. <i>Le programme de développement des points centraux dans les régions sous-industrialisées de la république fédérale d'Allemagne</i> Ministerialdirektor Dr W. LANGER, ministère des affaires économiques, Bonn	345
16. <i>Les sociétés d'équipement et l'infrastructure des diverses zones industrielles françaises</i> F. BLOCH-LAINÉ, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, Paris	359

	Pages
17. <i>Les modalités de l'intervention des pouvoirs publics en Italie méridionale, le rôle de la Caisse du Midi et les effets de son action</i> Professeur G. PESCATORE, président de la Caisse du Midi	377
18. <i>La programmation régionale en Italie, expériences, problèmes, solutions possibles dans le cadre de la Communauté économique européenne</i> Professeur G. DELLA PORTA, directeur du bureau d'étude du Banco di Roma	399
19. <i>La planification et la coordination régionales sur les plans géographique, industriel, agricole, culturel et social dans le cadre du développement régional aux Pays-Bas</i> Ir. S. HERWEIJER, directeur du Cultuurtechnische Dienst, assisté de H. CORVER, chef de la division des affaires générales et de la planification du Cultuurtechnische Dienst, Utrecht	415
20. <i>La participation des instituts régionaux d'études à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes régionaux</i> J. MILHAU, président du Centre régional de la productivité et des études économiques, Montpellier	439



Introduction

Les responsabilités de la Communauté économique européenne en matière régionale découlent notamment du préambule et de l'article 2 du traité de Rome, qui lui donnent mission de renforcer l'unité des économies des pays membres et de promouvoir un développement harmonieux, en réduisant l'écart entre le niveau des différentes régions et, en particulier, le retard des régions moins favorisées. Cet objectif doit être atteint par un rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres et par l'application de mesures spécifiques en faveur du développement régional.

Depuis le début de son activité, la Commission de la C.E.E. a entrepris diverses études, portant à la fois sur les problèmes régionaux qui se posent dans les Etats membres et sur les politiques régionales suivies par chacun d'eux. Ces travaux ont été menés avec le concours des responsables des politiques régionales des Etats membres qui se sont réunis régulièrement à Bruxelles depuis 1959.

Il est rapidement apparu, tant à la Commission de la C.E.E. qu'aux gouvernements des Etats membres, qu'il était nécessaire de confronter les idées et les expériences en matière d'économie régionale, et de réunir à cette fin des personnalités européennes particulièrement qualifiées en matière de développement régional.

La conférence sur les économies régionales, qui s'est tenue à Bruxelles du 6 au 8 décembre 1961, a réuni près de trois cents participants, invités par la Commission en accord avec les gouvernements des Etats membres. Il s'agissait de personnalités politiques, de hauts fonctionnaires des Etats membres, de personnalités provenant des divers milieux professionnels, patronaux et syndicaux de divers conseils économiques et sociaux, et des organismes de développement régional. Des représentants de la Banque européenne d'investissement, des autres Communautés européennes et de divers organismes internationaux ont pris part aux travaux de la conférence. Des experts grecs et anglais y ont également assisté.

Les buts de la conférence sur les économies régionales étaient les suivants :

- établir des relations aussi étroites que possible entre les personnalités qui, dans chacun des six pays, sont responsables de la conception et de la mise en œuvre de la politique régionale;
- dégager d'une façon claire et précise les leçons des efforts accomplis dans les six pays pour parvenir à un développement plus harmonieux des grandes régions qui composent chaque économie nationale;
- mettre en lumière les aspects d'intérêt commun des problèmes régionaux (y compris l'incidence du marché commun sur ces problèmes et leurs solutions possibles);
- éclairer les gouvernements et la Commission sur certains principes directeurs en matière de politique régionale et examiner le concours que la Commission peut apporter aux Etats membres dans ce domaine.

La conférence sur les économies régionales a débuté par une séance plénière qui a été inaugurée par une allocution de M. W. Hallstein, président de la Commission de la C.E.E. Le rapport introductif de la conférence a été présenté par M. R. Marjolin,

vice-président de la Commission, et M. P. Formentini, président de la B.E.I., a exposé les activités de la Banque en matière de développement régional.

Les travaux proprement dits de la conférence ont été scindés en deux commissions, présidées l'une par M. S. Mansholt, vice-président de la Commission, l'autre par M. H. von der Groeben, membre de la Commission. Bien qu'une frontière rigide n'ait pas été prévue entre les compétences des deux commissions, une certaine division du travail s'est instaurée entre elles. La première commission a plus particulièrement examiné les problèmes de certaines régions périphériques et agricoles et de quelques régions-frontières internes de la Communauté. La seconde commission a étudié plus particulièrement les techniques de développement régional et notamment les problèmes liés à l'industrialisation des régions (pôles de développement, conversion industrielle). Au total, vingt rapports ont été présentés à la conférence.

Au cours de la séance de clôture, les présidents des deux commissions, MM. Mansholt et von der Groeben, ont dégagé les lignes générales de leurs travaux, et M. Marjolin a présenté, dans un rapport de synthèse, les conclusions de la conférence.

La conférence sur les économies régionales a permis de procéder à de très précieuses confrontations de problèmes ou d'expériences régionales analogues. A titre d'exemples, on mentionnera les expériences d'irrigation dans le Mezzogiorno et le Bas-Rhône-Languedoc, qui peuvent servir de base à un débat sur certains aspects de la transformation des structures agricoles; la confrontation des expériences de la Société Philips et du développement industriel de Lacq permet de dégager d'utiles enseignements pour une politique de pôles industriels; la confrontation des problèmes de la Flandre et du Nord français, du Luxembourg belge, de la Lorraine et du grand-duché de Luxembourg fournit des indications précieuses pour une politique de développement des régions frontières.

Ainsi que M. le vice-président Marjolin l'a déclaré dans son rapport final, la conférence sur les économies régionales fut d'abord l'œuvre des rapporteurs. A ces personnalités, et à tous ceux qui ont contribué au succès de ces travaux, la Commission de la C.E.E. tient à renouveler ici l'expression de ses vifs remerciements.

Discours inaugural prononcé par
M. Walter Hallstein
président de la Commission
de la Communauté économique européenne



Messieurs les Présidents, Messieurs les Ministres, Mesdames, Messieurs,

C'est pour moi un honneur et une joie sincère de vous souhaiter à tous, ce matin, la bienvenue à notre conférence sur les économies régionales, et de vous remercier de bien vouloir participer aux travaux de cette conférence.

Nous, qui partageons la responsabilité de l'élaboration de la politique de la Communauté économique européenne, savons fort bien que, précisément dans le domaine des problèmes que pose l'économie régionale, nous ne pouvons assumer cette responsabilité que si nous sommes assurés de la coopération des milieux politiques, administratifs et scientifiques de tous les Etats membres. Nous vous sommes reconnaissants à plus d'un titre : en effet, vous nous promettez votre aide pour nous permettre de trouver la bonne voie; vous nous assurez de vos encouragements et nous confirmez votre coopération et, enfin, vous êtes animés de la même volonté que nous et nous donnez la certitude de pouvoir compter sur votre précieux soutien pour la mise en œuvre future de la politique régionale.

Je remercie particulièrement — et je suis heureux de pouvoir le faire ici publiquement — mes trois collègues qui assument la responsabilité de cette conférence, M. le vice-président Mansholt et, von der Groeben, qui vont présider les deux commissions que comporte cette conférence, mais je remercie tout particulièrement mon ami, M. le professeur Marjolin, vice-président de la Commission, qui a pris l'initiative de cette conférence et à qui revient tout le mérite des importants travaux préparatoires de celle-ci. Pour ma part, Mesdames et Messieurs, je regrette que me soient refusés le plaisir d'assister à cette conférence et l'enrichissement intellectuel que m'apporterait la participation à ses travaux. La conférence des ministres des Etats membres de notre Communauté avec ceux des seize Etats africains associés m'appelle ce matin même à Paris.

Si je dis quelques mots du sujet que doit traiter la présente conférence, ce n'est évidemment pas dans l'intention de préjuger en aucune manière les résultats de ses travaux, et moins encore dans l'intention d'anticiper sur les déclarations de mon ami Marjolin qui, immédiatement après moi, exposera les problèmes de fond auxquels seront consacrés les travaux de cette conférence. Avec un peu de chance, son propos sera quelque peu différent du mien et dès la première heure nous aurons noué d'emblée le dialogue que nous souhaitons. Le but des quelques remarques que je compte faire est, sinon de justifier, tout au moins de mettre en lumière l'idée suivante : l'objet de cette conférence est important pour l'Europe, important pour notre Communauté. Toute politique économique et sociale a naturellement affaire à l'homme, à l'homme en tant qu'être social, à l'homme qui vit aux côtés d'autres hommes dont il dépend.

Les différences qui séparent les divers domaines de la politique économique et sociale, et qui expliquent par conséquent aussi les diverses disciplines économiques et sociales, résident dans les conditions dans lesquelles l'homme, en tant qu'être social, vit, travaille et souffre. Ces conditions sont multiples. La politique économique générale considère l'homme comme un maillon des mécanismes des économies nationales, elle le considère comme sujet et objet de l'économie caractérisée par la division du travail, laquelle dans une société libre est commandée par le mécanisme des prix et la réglementation de la concurrence, comme sujet et objet de la formation et de la répartition des revenus, et donc aussi du souci du plein emploi, et enfin

comme sujet et objet de processus d'expansion économique dont se préoccupe la politique conjoncturelle.

Ce que nous appelons politique sociale touche l'homme comme élément d'une société articulée, comme membre d'une couche sociale, d'un groupe social, et se préoccupe des conditions qui, de ce fait, influencent son existence.

La politique régionale voit l'homme dans les contingences de son milieu. En fait, l'espace dans lequel il se trouve placé compte à côté du temps parmi les conditions historiques de sa vie, et même parmi les déterminantes les plus élémentaires de son existence. La contrainte que ce fait exerce sur lui donne à la politique régionale son point d'ancrage. Voilà pour le fait de la politique régionale.

Ce disant, il devient immédiatement évident que la politique régionale n'est pas un chapitre particulier de la politique économique qui vient s'ajouter aux autres chapitres. J'entends par là qu'à côté de la politique monétaire, de la politique agricole, de la politique des transports, de la politique fiscale, de la politique conjoncturelle, de la politique commerciale, etc., la politique régionale ne se situe pas au même niveau en tant qu'activité de l'exécutif exercée par des autorités autres, telles que le ministre de l'économie, le ministre des finances, le ministre des transports, etc., mais compénètre la politique économique tout entière. La politique économique touchant l'homme dans tous les contextes économiques, c'est-à-dire également dans les contingences de son milieu, toute décision de politique économique, toute action de politique économique comporte un élément de politique régionale.

Un problème notoire de la politique régionale est celui de la concentration des industries dans certaines zones avec, pour pendant, d'autres régions qui se vident, se dépeuplent. L'apparition de pareilles zones de concentration n'est pas un phénomène naturel, mais le résultat d'une action humaine — aussi d'une action de l'État, d'une action politique. Par leur politique des transports, leur politique scolaire, leur politique de logement, leur politique sociale, les pouvoirs politiques favorisent ou freinent ce processus. Chaque fois que nous faisons de la politique économique et sociale, nous faisons donc aussi de la politique régionale. Peut-être la faisons-nous également d'une manière inconsciente et alors nous la faisons mal; mais nous la faisons. Si nous négligeons l'aspect de politique régionale, il y a grand risque de voir le développement régional prendre une direction opposée à celle qui est tracée par les objectifs à atteindre. Les disparités existant dans les conditions de vie précisément dans les Etats membres de notre Communauté européenne le montrent clairement. Si nous voulons élaborer des critères pour la politique régionale — et tel est bien le sens de cette conférence — cela signifie donc au fond que nous éclairerons en quelque sorte tout le panorama économique et social sous l'angle de ses contingences géographiques. Mais l'inverse est vrai également; toujours, lorsque nous faisons de la politique régionale, l'ensemble de la politique économique et sociale est en jeu.

C'est à la lumière de la politique agricole que cela apparaît le plus clairement. Les objectifs de la politique agricole, notamment une amélioration des revenus et un marché équilibré, ne peuvent être atteints uniquement au moyen de l'amélioration des structures agricoles. Une interdépendance existe, et a existé de tout temps, entre toutes les branches de l'économie. L'accroissement de la productivité dans l'agriculture a pour effet de libérer de la main-d'œuvre; celle-ci augmente le nombre de travailleurs occupés dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, et permet l'extension de ces secteurs. L'évolution ainsi déclenchée dans ces secteurs

créé de nouveaux moyens techniques destinés également à l'agriculture. La hausse du niveau de vie des travailleurs occupés dans l'industrie ouvre de nouveaux marchés pour la production croissante de l'agriculture.

Mais s'il en est ainsi, cela signifie que la Communauté économique européenne, où convergent d'après le Traité des responsabilités économiques et sociales, ne saurait se soustraire aux aspects de la politique régionale. L'action régionale, une appréciation régionale incombent inéluctablement aux institutions de notre Communauté. Au demeurant, le Traité l'affirme expressément; le préambule, déjà, demande que la Communauté favorise le développement économique harmonieux des Etats membres et l'article 2 répète que le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté est la principale mission de la Communauté. Cette mission ne doit pas être comprise comme une action exercée par secteur, c'est-à-dire dans le cadre des différentes branches économiques, mais elle doit être entendue également sur le plan régional, pour les différentes régions économiques de notre Communauté.

Toute la richesse de l'Europe, la richesse de sa culture, consiste dans la diversité et dans les particularités des régions telles qu'elles se sont formées au cours de la prodigieuse histoire si mouvementée de notre continent. Certes, les forces intenses que constituent ces traditions culturelles et intellectuelles particulières ne sont pas toujours faciles à concilier lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique commune. Mais, cela étant, un grand héritage nous a été confié. Nous n'avons pas seulement l'obligation de le conserver, mais nous avons aussi pour mission de permettre à ces multiples forces de s'épanouir dans la vie économique, sociale et culturelle. Oui, la chance s'offre à nous d'accroître encore ces forces en leur permettant de se compléter mutuellement au cours de la croissance économique de la Communauté.

Quel immense domaine s'ouvre ainsi à nous ! Lorsque nous considérons les régions de la Communauté qui s'étendent du Schleswig-Holstein et de la Frise jusqu'en Sicile, de la Bretagne à la Forêt bavaroise, nous découvrons des différences comme on en rencontre rarement ailleurs dans le monde sur un espace aussi réduit. En Italie, la surpopulation agricole dans certaines régions pose des problèmes particuliers. En revanche, la France possède de vastes régions peu peuplées. En Allemagne, la division soudaine d'un ancien espace économique, qui ne connaissait pas d'entraves, a engendré une situation particulière, principalement dans les régions frontières de l'Est. Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg ont leurs propres problèmes régionaux. Dans tous les pays, il existe des zones de concentration où se pressent les hommes et les établissements de production.

L'urgence de tous les problèmes de politique régionale qui viennent d'être soulevés est encore accentuée par la réunion de nos pays en une Communauté économique européenne. Les mesures de politique économique de la Communauté auront des effets très diversifiés en raison des différences régionales qui se sont multipliées et développées; elles engendreront peut-être même de nouvelles différenciations. Pour cette raison également, la Communauté a le devoir de se consacrer aux problèmes de l'économie régionale et de veiller non seulement au développement des régions « économiquement faibles », mais aussi au maintien de la prospérité des régions évoluées.

Il est clair que nous ne faisons par là que poser des questions. D'où tirerons-nous l'aide dont nous avons besoin ? Où prendrons-nous le repère nécessaire lorsque

nous aborderons la réponse à ces questions ? D'où tirerons-nous nos normes pour la politique régionale ? Tout d'abord le sens de toute notre entreprise communautaire européenne nous apporte quelques conclusions évidentes. Naturellement, la politique régionale ne saurait avoir pour objet et naturellement la politique régionale ne saurait avoir pour effet de substituer au nationalisme économique, que la Communauté doit abolir, un régionalisme économique, c'est-à-dire qu'au lieu de supprimer les frontières qui sillonnent la carte économique, elle ne ferait que les transposer.

En d'autres termes, pour s'exprimer d'une manière positive : toutes les règles que le Traité énonce en vue d'assurer la libre circulation à l'intérieur de la Communauté s'appliquent naturellement aussi aux rapports de la Communauté avec le monde qui l'entoure. L'interdiction des discriminations, qui joue un rôle primordial dans la vie intérieure de notre Communauté, s'applique également dans ce cas. Le libéralisme à l'échelle mondiale, dont fait preuve la Communauté, ne doit pas se démentir dans ce domaine. La politique régionale ne peut avoir pour but de créer un espace économique isolé.

Par-delà cette constatation très générale, on peut encore en formuler une autre qui, toutefois, est plutôt relative à la forme : comme toute politique, la politique régionale remplit, elle aussi, une fonction négative et une fonction positive. Son aspect négatif, préventif, pour ainsi dire son côté policier, c'est qu'elle entend prévenir les dommages; par exemple, les inconvénients qui découlent de la création de vastes zones de concentration. Son aspect positif, constructif, devient visible là où elle entend créer un profit concret, c'est-à-dire là où elle se manifeste comme une sorte de politique de développement intracommunautaire pour certaines régions.

Sur ces deux aspects notre Traité nous donne certaines indications. Elles révèlent qu'ici comme partout en politique, les motifs de l'opportunité se mêlent aux motifs de l'équité, se rejoignant parfois et parfois s'entrecroisant. Il ne fait aucun doute qu'une bonne politique régionale est féconde aussi sur le plan économique, c'est-à-dire qu'elle accroît le produit global d'une économie nationale. Il ne fait pas davantage de doute qu'il serait injuste d'associer les habitants de régions entières moins intensément que d'autres aux avantages escomptés de la Communauté économique européenne.

Du point de vue économique, un double problème se pose : d'une part, dans les régions insuffisamment prospères, les réserves de production doivent être mobilisées et les conditions de vie, améliorées; d'autre part, il faut décongestionner les zones de concentration. A l'heure actuelle déjà la concentration économique impose de lourdes charges dans maintes régions. Lorsqu'un niveau optimum est atteint dans la création de pôles de concentration, la persistance de la migration et l'implantation de nouveaux établissements de production exigent des dépenses en progression constante, qui absorbent une partie importante de l'accroissement de la productivité et qui réduisent par conséquent, en définitive, le pouvoir concurrentiel de l'économie tout entière vis-à-vis des autres régions. Les dépenses croissantes consenties par la collectivité dans les zones de concentration en faveur des moyens de transport, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement de l'air, etc., la difficulté d'obtenir des terrains pour la construction, les pertes de temps dans les transports illustrent clairement cette situation.

Par ailleurs, il faut craindre que les régions moins développées ne réclament elles aussi, peu à peu, des subventions au titre de zones critiques, au lieu d'utiliser rationnellement leur population et leurs forces productives en vue du développement

économique général. Assurément, on croit parfois qu'un équilibre entre des disparités régionales s'établira de lui-même sous l'influence des forces de l'économie libre, et l'on en vient aisément alors à considérer les mesures de la politique économique régionale avec une certaine méfiance. On exprime la crainte qu'il n'en résulte que des charges pour la collectivité, que les interventions fassent obstacle à une modification inévitable des structures de maintes régions ou que ces interventions prennent le caractère de mesures de planification économiques, qui constituent alors un corps étranger dans le système de l'économie libre. Nous devons examiner avec attention toutes ces objections et toutes ces réserves; elles nous aident à distinguer ce que la politique régionale ne doit pas être et quels sont les dangers à éviter.

Parfois, il semble aussi que la portée sociale des problèmes de la politique économique régionale ne soit pas reconnue partout. Cela ne correspond pas à nos conceptions européennes des valeurs de voir, dans la théorie dite de la maximisation du produit national, le seul objectif des efforts humains; les valeurs immatérielles de la vie, tous les liens sociaux et humains sont également importants, c'est-à-dire l'ensemble des conditions de vie de l'homme, sa situation vitale, comme l'appelle Alexander Rüstow. C'est précisément par là que nous nous distinguons d'un régime de contrainte. Et c'est pourquoi la croissance économique ne peut pas être poursuivie au prix de l'obligation, pour des millions d'hommes, de quitter leur région d'origine, de rompre tous leurs liens sociaux et, pour trouver un gagne-pain, d'émigrer dans les zones de concentration. En fait, nous sommes en état d'enrayer ces dangers. Pour écarter tous ces dangers, nous disposons pour l'instant à la fois d'étendues de terres, de possibilités techniques et de moyens financiers, comme jamais auparavant au cours de l'histoire.

J'en arrive ainsi, Mesdames et Messieurs, à la dernière question, à la question pratique de notre exposé : les moyens de la politique régionale. Une fois de plus, nous disposons à cet égard de tous les moyens d'action de la politique économique et sociale. A ces moyens viendront s'ajouter, pendant ces trois jours, l'énorme potentiel intellectuel et empirique qu'incarne cette conférence. Cette conférence aura atteint son objectif si l'aspect régional compénètre désormais plus que précédemment la politique économique tout entière, et si elle parvient à réaliser un accord sur les objectifs et les méthodes de la politique économique régionale. Tout d'abord, il s'agit d'étudier les nouvelles conditions géographiques qui résultent du fait que les anciennes économies nationales deviennent à présent des parties d'une communauté élargie. Cela ne signifie pas seulement que des régions jusqu'ici frontalières deviennent tout à coup des régions centrales, mais en outre que la zone tout entière subit une modification structurelle par suite du renforcement des échanges, de l'apparition de nouveaux pôles de concentration et de l'intégration de cette communauté dans une association groupant d'autres pays du monde libre. Il s'agit maintenant, si je puis m'exprimer sans nuances, de découvrir les objectifs européens de la politique économique régionale. Mais cette découverte ne peut pas s'effectuer tout simplement dans un bureau ici à Bruxelles, car elle ne peut être que le fruit de contacts étroits avec ceux qui, dans nos Etats membres, se sont efforcés de réaliser jusqu'ici une bonne politique économique régionale.

La tâche suivante consiste dans l'examen intégral et sans cesse renouvelé des répercussions économiques régionales de toutes les mesures que nous-mêmes et nos Etats membres avons prises et prenons dans tous les domaines dans lesquels notre responsabilité se trouve engagée. Il ne s'agit pas, dans une économie de marché, d'imposer

aux personnes exerçant une activité économique une attitude qui corresponde à nos conceptions d'une économie régionale judicieuse. Il est nécessaire, plutôt, que nous prenions nos mesures générales au niveau national, de telle manière que, d'une part, elles ne soient pas en contradiction avec les objectifs de notre politique économique régionale et que, d'autre part, elles servent effectivement ces objectifs. Il s'agit donc, dans les régions « économiquement faibles », d'améliorer les conditions locales, d'inciter les entrepreneurs à créer de nouveaux établissements et d'amorcer ainsi un processus économique qui, après la mise en valeur de ces régions, s'y développera de lui-même.

La portée politique de tels efforts ne peut échapper à personne. Au sens propre du terme, il s'agit d'une politique de développement. Du point de vue de la politique générale, elle revêt de ce fait une importance capitale. Lorsqu'ils s'efforcent de s'inspirer de l'évolution civilisatrice des pays fortement industrialisés, les peuples du monde ont sous les yeux divers exemples : celui de l'Est et celui de notre monde occidental. L'aide financière aux pays en voie de développement ne sera pas à elle seule décisive. Le pouvoir de persuasion de notre exemple joue un rôle plus important. L'Union soviétique a donné l'exemple d'une évolution réalisée en un temps relativement court. Notre mission consiste — et c'est là une grande chance qui s'offre à l'Europe — de montrer que, sans contrainte, nous trouvons une meilleure solution et pouvons créer le bien-être pour tous. Il suffit que nous réussissions à mettre au service de toutes les régions, jusqu'ici défavorisées dans nos pays, les principes de vie du monde occidental, la liberté et le sens des responsabilités, en tant que forces qui modèlent le développement économique et social. Le crédit du monde occidental et de nos conceptions économiques et sociales s'en trouvera renforcé.

Cette conférence vise également à convaincre les gens en Europe et hors d'Europe, et à les gagner à nos objectifs communs. Nous ne voulons pas seulement dégager nous-mêmes les points d'appui et les fondements de notre politique régionale, mais nous entendons aussi faire connaître largement nos résultats et convaincre de leur valeur d'autres personnes, notamment celles qui exercent une activité économique. De cette manière, nous créons un système de mesures nationales importantes tout en bénéficiant de la coopération volontaire du citoyen.

Mesdames et Messieurs, pour cette tâche noble et importante entre toutes, je souhaite à cette conférence le plus grand succès. Au nom de la Commission de la Communauté économique européenne, je déclare ouverte la conférence sur les économies régionales.

Rapport introductif
de M. Robert Marjolin
vice-président de la Commission
de la Communauté économique européenne



Monsieur le président Hallstein vient de vous dire la raison de cette conférence réunissant aujourd'hui à Bruxelles plusieurs centaines de personnalités qui, dans les six pays de la Communauté, sont responsables, dans le domaine public ou privé, à l'échelon de la nation, des Länder, des provinces ou des départements, de ce que l'on est convenu d'appeler aujourd'hui la politique régionale, c'est-à-dire, de l'effort qui est accompli pour promouvoir un développement plus rapide des régions restées jusqu'ici en arrière de l'expansion générale ou pour régler les problèmes difficiles qui se posent dans des régions déjà développées.

A l'origine de cette conférence se trouve une résolution de l'Assemblée parlementaire européenne, proposant la création d'un comité consultatif des économies régionales. Cette résolution avait elle-même pour base un rapport sur la politique régionale dans la Communauté économique européenne, rédigé par M. Bertrand Motte et adopté par la commission économique et financière de l'Assemblée, sous la présidence de M. Heinrich Deist.

Il ressort donc clairement du Traité que celui-ci vise à une expansion économique continue de la Communauté et à un développement harmonieux, réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

Du point de vue de l'expansion globale, la situation actuelle peut être considérée comme satisfaisante. Une augmentation du produit brut de la Communauté de 20,8 % de 1958 à 1961, et une augmentation de la production industrielle de 32 % durant les mêmes années, font du Marché commun la zone la plus dynamique du monde occidental. Les perspectives pour l'année prochaine restent bonnes.

Mais cette expansion pourrait être plus rapide encore si la productivité et, par conséquent, le niveau de vie d'une masse considérable de travailleurs, située dans les régions défavorisées, n'augmentait pas trop lentement.

On peut même aller plus loin et soutenir avec de bonnes raisons *que l'expansion globale continue et rapide de l'économie européenne ne pourra être maintenue sans une politique régionale vigoureuse.*

Les taux élevés d'accroissement de la production, auxquels les dernières années nous ont habitués, risquent de faiblir à défaut d'une telle politique. Le territoire de la Communauté se divise en effet en deux catégories de régions; celles déjà fortement industrialisées où sont concentrées les industries à forte expansion et où l'augmentation de la production est très rapide, et d'autres où elle est très lente. Le résultat moyen a été jusqu'ici satisfaisant, ce qui, entre parenthèses, n'est pas une consolation pour les régions restées en arrière. Mais le restera-t-il ?

La productivité de la main-d'œuvre, déjà occupée dans les grandes industries modernes de pointe, continuera à croître du fait des investissements nouveaux, mais plus lentement. Les possibilités de rationalisation et de mécanisation ne sont pas infinies, bien que la marge en Europe soit encore considérable. Le rythme du progrès, comme le montre l'exemple des Etats-Unis, tendra à se réduire.

Pour que la productivité moyenne continue à croître au rythme désirable, il faudra qu'augmente de plus en plus vite celle des populations restées en marge de l'expansion.

sion industrielle ou qui n'y ont participé qu'imparfaitement. Il faudra aussi que s'élève plus rapidement la productivité des populations qui continueront à cultiver la terre.

Mais ces considérations économiques resteraient abstraites, si nous ne placions pas au centre de nos préoccupations le problème humain. Ce ne sont pas les régions qui nous intéressent, mais les hommes qui y vivent. Il ne serait pas tolérable qu'à une époque où la technique, industrielle et agricole, économique et administrative, nous offre des possibilités d'action illimitées, des dizaines de millions de travailleurs dans la Communauté continuent à vivre une existence médiocre, sans possibilité de développement individuel ni d'amélioration marquée de leurs conditions d'existence. Il ne serait surtout pas tolérable que des millions de jeunes qui arrivent ou vont arriver au cours des prochaines années à l'âge adulte ne voient pas s'ouvrir devant eux les mêmes perspectives que leurs frères plus favorisés des régions industrielles ou agricoles prospères. Le Marché commun, en même temps qu'une réussite commerciale, doit également marquer une étape importante dans le progrès social des populations qu'il englobe.

Les problèmes régionaux européens avant le Marché commun

Ce serait un lieu commun de dire que les problèmes régionaux existaient avant le Marché commun. Vous tous, Mesdames et Messieurs, qui avez souvent consacré de nombreuses années de votre existence à un effort soutenu pour les résoudre, pour aider les régions en difficulté et celles dont les ressources étaient insuffisamment développées, pour assurer l'utilisation optimum des ressources existantes, en êtes le vivant témoignage.

Les déséquilibres régionaux, qui correspondent à un sous-emploi ou à un mauvais emploi des ressources humaines, naturelles et techniques, se manifestent sous des formes très diverses, qui peuvent cependant se ramener à quatre grandes catégories :

a) Le *sous-développement* caractérise certaines régions dont l'activité économique dominante est une agriculture à basse productivité, employant mal une main-d'œuvre qui souffre de chômage ouvert ou latent. Il peut s'expliquer par des facteurs naturels tels que l'insuffisance des ressources exploitables dans un état donné de la technique, mais aussi par des raisons historiques et sociologiques.

Ce phénomène peut être plus ou moins accusé. Tandis que certaines régions ont un tel retard de développement qu'elles semblent appartenir à une économie entièrement différente de celle du XX^e siècle, d'autres connaissent un sous-développement relatif, c'est-à-dire un écart assez sensible par rapport au niveau de développement économique moyen du pays auquel elles appartiennent, et à celui de la Communauté dans son ensemble.

Ces problèmes sont ceux de l'Europe, du Sud et de l'Ouest, bien qu'on les rencontre également ailleurs, mais avec une amplitude et un degré d'intensité moindres.

b) L'Europe du Nord et de l'Est doit faire face à des problèmes régionaux d'une autre nature, plus diversifiés, qui appellent des solutions différentes, plus complexes. C'est essentiellement celui de l'adaptation de régions autrefois dynamiques, aujourd'hui en déclin. Le *déclin* se manifeste dans des zones dont l'activité productive s'est cristallisée autour de certaines branches traditionnelles. Ce phénomène peut être dû à des causes diverses; il résulte, en général, de changements survenus dans les conditions de la production ou dans la composition de la demande : épuisement des ressources naturelles dans le cas d'une activité primaire, concurrence de produits de substitution, abaissement des coûts de transport modifiant les courants d'échanges. Il se rencontre surtout dans des zones à structure industrielle vieillie ou à mono-industrie.

Le chômage et la chute de revenus, résultant du ralentissement ou de l'arrêt de l'activité économique principale, peuvent conduire à un dépérissement des secteurs qui en dépendent plus ou moins directement, par un processus cumulatif qui doit donc être rapidement enrayé. Si de nouvelles activités prennent parfois spontanément le relais de celles qui sont en crise, des mesures d'intervention sont souvent nécessaires qui, suivant les cas, tendent à rationaliser ou à convertir les entreprises situées dans la région considérée, ou à y implanter d'autres productions.

Ces phénomènes de déclin se rencontrent aussi dans l'Ouest et le Midi de l'Europe où des centres industriels souvent importants se trouvent dans l'obligation de se reconverter à de nouvelles activités.

c) L'Europe du Nord et de l'Est, ainsi d'ailleurs que le Nord de l'Italie, souffrent également d'un mal inverse de celui des régions périphériques. *La concentration* de la population dans certaines régions d'intense activité économique se produit selon un processus cumulatif. Elle provoque un accroissement plus que proportionnel des coûts de l'infrastructure et des services, qui s'accompagne des inconvénients sociaux bien connus d'une urbanisation excessive.

La décongestion de ces régions ou, à tout le moins, l'arrêt de la tendance cumulative à une concentration ultérieure peuvent être attendus d'une politique appropriée de décentralisation industrielle qui, pour être efficace, doit s'accompagner de la mise sur pied de pôles de développement dans d'autres régions. Il semble donc que l'un des éléments essentiels de cette politique réside dans l'aménagement par les pouvoirs publics d'une infrastructure susceptible de réduire les avantages relatifs offerts par les régions à surconcentration, en augmentant ceux des régions à développer.

d) Enfin, la *division* de certaines régions naturelles, résultant du tracé des frontières politiques, pose des problèmes particuliers. A l'intérieur même du Marché commun, des régions économiquement solidaires par leurs structures peuvent se trouver séparées par des frontières qui ne leur permettent pas toujours de dégager les complémentarités existant entre elles. A la périphérie de la Communauté, il existe également des régions, comme les Zonenrandgebiete de la république fédérale d'Allemagne, dont les relations d'échanges ont été fortement affectées par la scission de l'espace économique dans lequel étaient organisées leurs activités.

Les politiques nationales

Chaque pays a donc ses problèmes, chacun d'eux a une politique régionale. Dans tous les pays membres, les gouvernements et les Parlements ont entrepris des actions particulières en vue d'assurer une meilleure répartition des activités économiques sur leur territoire, de décentraliser les activités trop concentrées et de favoriser l'industrialisation des régions en retard de développement.

Variables selon les pays et les régions, les instruments utilisés vont des mesures d'incitation à l'entreprise privée jusqu'à l'intervention directe de la puissance publique. Les effets tendent partout à une amélioration de l'infrastructure économique et à la création d'un climat favorable au développement ou aux reconversions. Ils s'appliquent à l'agriculture (réforme agraire, remembrement des terres et plus généralement création d'exploitations de dimensions suffisantes pour être viables, irrigation et aménagements techniques de toutes natures, orientation vers des cultures nouvelles, développement de l'économie du marché, etc.). Ces efforts visent également, notamment par l'aménagement de zones industrielles, à l'implantation d'industries et d'activités de services, qui fournissent un nombre suffisant d'emplois à la main-d'œuvre libérée par les progrès de l'agriculture, aussi bien qu'à celle déjà en chômage. Ils s'appliquent aussi aux moyens des communications et au développement de l'infrastructure sociale.

Ces politiques nationales utilisent des moyens très semblables d'un bout à l'autre de la Communauté : orientation sélective des investissements publics, stimulants financiers (subventions, crédits à long terme, bonifications d'intérêt, exonérations fiscales, etc.), mesures de formation professionnelle.

Cet ensemble d'actions devrait entraîner une véritable mutation économique et sociologique des régions sous-développées ou qui doivent être reconverties.

Les mesures ainsi mises en œuvre n'ont pas eu, dans tous les cas, les résultats que l'on en attendait, non par suite d'erreurs de conception ou d'application, mais en raison, d'une part, de la puissance des forces qui tendent à la concentration des activités industrielles dans un petit nombre de régions et, d'autre part, parfois, de l'effet contraire des politiques nationales dans d'autres domaines.

Les décisions incombant, par exemple, aux pouvoirs publics dans l'implantation des infrastructures nationales, telles que les réseaux de transport et les établissements d'enseignement, comportent des conséquences importantes sur la distribution des activités économiques entre les diverses régions. Les choix qui ont été effectués n'ont pas toujours été éclairés par les études approfondies qui eussent été nécessaires. Des facteurs contingents les ont souvent influencés. Bien que des considérations de politique locale soient souvent intervenues en matière agricole, ce n'est que plus rarement que les conséquences régionales, assurément très complexes, en ont été explicitées.

Il reste que, dans tous les pays de la Communauté, les problèmes régionaux font l'objet d'un intérêt sans cesse grandissant et qu'un effort continu est accompli pour améliorer les techniques et les méthodes propres à les résoudre.

Les effets du Marché commun sur les différentes régions de la Communauté

Le Marché commun est déjà, et va être de plus en plus, une force considérable façonnant la structure économique et sociale de la Communauté, modifiant les conditions d'activité et de rentabilité des entreprises industrielles, agricoles et commerciales, ouvrant de nouvelles perspectives aux ouvriers et aux cadres, permettant des spécialisations impraticables jusqu'ici. La participation de l'Angleterre à la construction européenne en accroîtra encore l'effet sur la vie économique et sociale de notre continent. *On peut déjà prédire avec une certitude absolue qu'aucune région du Marché commun ne se retrouvera dans quelques années dans la situation qui est la sienne aujourd'hui, ou plutôt qui était la sienne hier, car des changements de portée immense sont déjà en cours.*

Quels sont-ils ? Est-il possible de prévoir déjà, dans une certaine mesure, comment le Marché commun va affecter la distribution des activités industrielles, agricoles et commerciales en Europe ?

Il suffit d'examiner la carte économique de la Communauté pour découvrir que, si le problème régional communautaire reste essentiellement le même que les problèmes régionaux nationaux, ceux-ci se trouvent transposés à une échelle supérieure, toutes les grandeurs auxquelles on était habitué se trouvant affectées d'un coefficient élevé.

Si nous regardons une carte économique de la Communauté, nous apercevons immédiatement un bloc central très développé et des régions périphériques d'autant moins développées, avec quelques exceptions, qu'elles s'éloignent du centre.

Dans chaque pays, les régions à haute capacité productive sont en effet situées de telle manière qu'elles se concentrent en un groupe de territoires continus, orientés selon un grand axe nord-ouest sud-est, des Pays-Bas au nord de l'Italie.

Doté de puissantes ressources naturelles et d'exceptionnelles facilités de transports, bénéficiant des avantages que procure une grande densité d'entreprises, desservi par un système portuaire très évolué par où il reçoit ses approvisionnements complémentaires en énergie et en matières premières et par où il exporte ses produits fabriqués, ce bloc concentre d'importants ensembles industriels, associant toutes les industries de base (mines, sidérurgie, raffinage du pétrole, industries mécaniques et électriques, chimie). Englobant seulement le tiers du territoire de la Communauté, il fournit environ 60 % du produit total de son économie.

Cette concentration d'activités entraîne une concentration de population : le cinquième de la population de la république fédérale d'Allemagne et de celle de la France vit dans la région Rhin-Ruhr et dans la région parisienne; le tiers de la population néerlandaise vit dans le Randstad Holland. La densité de peuplement qui en résulte entraîne des inconvénients sanitaires, économiques et sociaux, qui sont déjà perceptibles dans la région parisienne et dans le Randstad Holland et se manifestent également à un degré moindre dans la Ruhr et dans le triangle Turin-Milan-Gênes.

Face à ce puissant ensemble, les régions périphériques sont moins développées; en règle générale, plus elles sont éloignées de la zone centrale, plus est faible leur

capacité productive. Certaines de ces régions possèdent quelques industries le plus souvent isolées et, en tout cas, moins puissantes que les grands ensembles caractéristiques de l'Europe du Nord.

Dans les régions les moins développées, comme celles de l'Italie du Sud, l'agriculture absorbe encore jusqu'à 60 % de la population active, dont la productivité est faible, l'autoconsommation familiale étant élevée par rapport à la production commercialisée.

Dans le Marché commun, pris dans son ensemble, les écarts régionaux se trouvent accrus. Le déséquilibre régional est plus élevé dans la Communauté que dans chacun des pays pris isolément. Les différences de revenus sont plus grandes entre le sud de l'Italie et le nord de l'Allemagne qu'entre le sud et le nord de l'Italie ou qu'entre le sud et le nord de l'Allemagne.

Ce n'est qu'avec beaucoup de prudence que l'on peut essayer de discerner les conséquences du Marché commun sur les différentes régions de la Communauté. Tant d'inconnus existent qu'il faut se contenter d'avancer pas à pas, en distinguant avec soin le certain du probable ou de ce qui est pure hypothèse.

Les quelques conclusions que je vais maintenant développer devant vous représentent l'état actuel de nos réflexions. Nous sommes conscients de leurs insuffisances, et l'un des intérêts principaux pour nous de la conférence qui s'ouvre aujourd'hui réside précisément dans les corrections que nous sommes amenés à leur apporter sur la base de l'expérience qui a été la vôtre et que vous avez accepté de communiquer aux autres participants.

Il est certain que les conséquences regrettables de la division par des frontières politiques de régions présentant par ailleurs une unité fondamentale économique et sociale va s'atténuer considérablement. Le caractère complémentaire des territoires situés de part et d'autre des frontières politiques va pouvoir se dégager et s'affirmer, à la suite de la disparition des différents obstacles aux échanges (droits de douane, contingents et autres réglementations restrictives), de l'établissement d'un certain nombre de politiques communes (en matière de transports notamment), de l'harmonisation des politiques sociales et fiscales et du rapprochement des politiques conjoncturelles.

D'autres régions, parfois les mêmes, qui se trouvaient, avant le Marché commun, dans la position de marchés-frontières, à la périphérie des Etats, se trouvent transformées soudain en régions centrales, situées au cœur même de la Communauté. Je pense en particulier à l'Alsace et à la région d'Eifel-Hunsrück. Tous les problèmes de ces régions ne se trouvent pas réglés par là même, mais leur solution en sera grandement facilitée.

La reconversion de certaines régions industrielles du nord et de l'est de l'Europe bénéficiera probablement de l'élargissement du marché et de la tendance des entrepreneurs des pays voisins à porter leur activité vers les points où ils pourront trouver une abondante main-d'œuvre qualifiée, en même temps qu'une infrastructure élaborée et des moyens de transport très développés.

La question de l'influence du Marché commun sur les régions périphériques est plus difficile à trancher. Ici, nous devons tenir compte de facteurs nombreux, qui jouent souvent en sens contraire; la conclusion ne peut être que nuancée et provisoire.

Examinons d'abord les facteurs que l'on peut considérer *prima facie* comme défavorables aux régions périphériques. *La disparition de la protection tarifaire et contingente mettra en évidence les faiblesses structurelles* que connaissent déjà certaines de ces régions et que des mesures de soutien, souvent artificielles, permettent de masquer sans les faire disparaître.

Le développement des échanges intracommunautaires tendra d'autant plus naturellement à s'effectuer entre les régions déjà hautement industrialisées que la plupart d'entre elles sont contiguës et se situent dans la moitié du territoire communautaire et en Italie du Nord.

Il y engendrera probablement une augmentation de revenu plus forte que dans les régions périphériques, qui risquent de rester en marge de ces nouveaux courants.

Les mouvements de capitaux vers les régions insuffisamment développées continueront d'être freinés par l'absence, dans ces régions, d'entreprises suffisamment puissantes, par le volume de leurs capitaux propres et de leur appareil technique et commercial, pour assumer des risques d'exploitation d'une importance et d'une durée plus grandes que dans les régions déjà industrialisées.

La libération des mouvements de main-d'œuvre, dans la mesure où elle amplifiera des mouvements existants, déjà extrêmement importants, jouera presque certainement, à l'origine du moins, dans le sens d'une plus grande concentration.

Il y a là une question que nous nous devons de regarder en face, si déplaisants qu'en soient certains aspects. *Il n'y a pas de communauté prospère et dynamique sans un haut degré de mobilité des travailleurs.* Dans une telle communauté, c'est la règle qu'à un même instant, une partie des industries soient en expansion rapide, d'autres en expansion lente, d'autres encore en déclin. Ce qui est vrai des industries est également vrai des entreprises à l'intérieur d'une même industrie.

En outre, il y a des régions de la Communauté dont on peut dès maintenant dire que l'effort le plus gigantesque concevable ne permettra jamais d'y employer toute la main-d'œuvre qui s'y trouve concentrée aujourd'hui.

Il est incontestable, notamment, que le problème qui est posé à l'Italie par le sous-développement de certaines de ses régions méridionales ne pourra être résolu sans des mouvements importants de travailleurs à l'intérieur de l'Italie, et de l'Italie vers les autres pays de la Communauté. C'est ce qui se passe actuellement. De tels déplacements de main-d'œuvre sont également nécessaires, et se produisent d'ailleurs, dans d'autres pays de la Communauté.

Mais il y a souvent à ces migrations des limites qu'il ne faut pas dépasser. Au-delà de ces limites, l'émigration, loin de soulager les régions dont elle est issue, en consacre définitivement la décadence, par suite du départ des éléments les plus jeunes et les plus actifs, et de la dégradation des services collectifs (éducation, transports, services sociaux), tandis que le développement nécessaire de ces derniers dans les zones d'immigration, généralement très denses déjà, entraîne des surcharges financières pour les collectivités publiques et se heurte parfois à des impossibilités physiques.

De tels déséquilibres doivent être également évités ou combattus pour des *raisons sociales*, que les rédacteurs du Traité avaient présentes à l'esprit lorsqu'ils ont mentionné dans le préambule, parmi les objectifs de la Communauté, le progrès

social et l'amélioration constante des conditions de vie des peuples. L'absence d'un effort de développement des régions défavorisées, notamment par une politique active d'amélioration des structures agricoles et de développement de nouveaux centres industriels, amènerait une formation de centres urbains toujours plus gigantesques et le dépeuplement de régions entières. Il en résulterait des modifications redoutables dans les structures sociales qu'il n'est pas possible de mesurer exactement mais que l'on peut à coup sûr redouter.

Mais il n'est pas besoin de prendre une vue si sombre de la situation des régions périphériques à un moment même où les progrès de la technique font graduellement disparaître les causes d'infériorité qui avaient provoqué leur déclin absolu ou relatif. L'avantage que constituait, à l'origine, pour les entreprises du nord de la Communauté leur implantation sur les sources locales d'énergie et de matières premières s'est progressivement amoindri. Si la production charbonnière européenne représente encore la moitié de la consommation d'énergie de la Communauté, son rôle économique est réduit par la part grandissante prise par les produits pétroliers, sans parler des perspectives qu'ouvre le développement de l'énergie atomique.

On peut dire, sans exagération, que du point de vue des conditions naturelles, la situation des différentes régions de la Communauté va se rapprochant très rapidement. Aussi bien de nouveaux foyers d'industrialisation très dynamiques se sont-ils créés ou sont-ils en voie de création dans les régions moins développées de l'Europe périphérique : en Sicile (industries liées au raffinage du pétrole à Syracuse, Gela et Raguse) et dans les Pouilles (sidérurgie et industries mécaniques à Tarente et Bari).

Le développement économique extrêmement rapide de la C.E.E. bénéficiera sans aucun doute aux régions périphériques. Les industriels du bloc central chercheront de façon croissante à établir des usines dans des régions moins congestionnées que celles où ils ont leur principal établissement, dans des régions où la main-d'œuvre est moins rare et les services publics moins coûteux.

Si je devais aujourd'hui faire une prévision, « m'engager » comme on dit, je dirais, cherchant à résumer les considérations de sens contraire que je viens d'essayer de faire valoir, que le résultat net du Marché commun, à défaut d'une politique régionale active, serait probablement pour les régions périphériques un progrès plus rapide que celui qui a été le leur jusqu'à présent, sans que cependant ne se comble l'écart qui les sépare des régions centrales. Il n'est pas exclu, en vérité, que cet écart augmente dans certains cas.

Un dernier mot sur ce point. Sans doute serait-il absurde et vain de prétendre aboutir à une égalité totale des niveaux de développement de toutes les régions. Il ne saurait être question non plus, sous prétexte de développement régional, de promouvoir la création d'entreprises qui n'auraient aucune possibilité de devenir rentables, même après une période où elles auraient été soutenues par la puissance publique. Il faut également éviter que des mesures de soutien prises dans un pays, en altérant gravement les conditions de la concurrence, puissent avoir des effets dommageables sur des régions situées dans d'autres pays.

Mais il existe encore une distance considérable entre la situation actuelle, caractérisée par les inégalités régionales que l'on connaît, et celle où l'on pourra dire que les ressources de la Communauté sont employées dans les meilleures conditions possible.

L'action de la Communauté

Avant que vous ne commenciez vos travaux et que vous nous disiez en quoi nous pouvons vous aider, laissez-moi vous exposer brièvement ce que nous avons déjà entrepris dans ce domaine.

Mais auparavant, et pour éviter tout malentendu, je veux poser comme principe que *la politique régionale est essentiellement de la compétence des Parlements, des gouvernements et des administrations des six pays. Notre ambition en la matière est de nous éclairer suffisamment pour pouvoir nous acquitter raisonnablement des tâches que nous a confiées le traité de Rome. Elle est aussi d'aider dans toute la mesure du possible les autorités nationales et de provoquer entre elles les contacts que la réalisation du Marché commun exige.*

Une coopération très amicale et très fructueuse s'est établie au sein d'un groupe de travail que j'ai l'honneur de présider et auquel participent les hauts fonctionnaires responsables, dans chaque administration centrale, de la politique régionale. Des groupes d'experts ont été créés et nous avons pu faire ensemble des progrès sensibles vers une vision communautaire des difficultés de chacun. Chacun a pu puiser dans l'expérience des autres des enseignements utiles.

1. DÉLIMITATION DES RÉGIONS

La première tâche que nous nous sommes assignée a consisté à essayer de tracer une carte des régions qui composent la C.E.E. Ici, nous nous sommes heurtés à de grandes difficultés. S'il est relativement facile, en effet, de définir et de classer les problèmes régionaux, il est plus difficile de les situer dans un cadre fixe.

Le sous-développement peut affecter des espaces relativement étendus, tandis que la surconcentration concerne, par nature, une agglomération urbaine; une crise frappant telle activité particulière entraîne, à des degrés divers, le déclin de zones, plus ou moins larges, réparties sur l'ensemble du territoire, et le tracé des frontières politiques peut créer des difficultés à des zones situées aussi bien à la périphérie qu'au centre de la Communauté.

Il y aurait donc eu plus d'inconvénients que d'avantages à vouloir procéder à un découpage régional définitif de la Communauté suivant des critères rigides. Une délimitation territoriale était cependant indispensable pour analyser de manière concrète les problèmes régionaux et les modalités des politiques régionales.

La grande région socio-économique, constituant un ensemble d'activités économiques complémentaires et de centres de décision administratifs, fournit à cet égard un cadre approprié. Même s'il ne possède pas toujours une valeur scientifique incontestable, ce cadre répond à la nécessité de situer les divers problèmes régionaux dans leur environnement géographique, de mesurer leur importance relative et de dégager les solutions correspondantes. Il apporte ainsi les premiers éléments du choix que doit objectivement opérer toute politique régionale dans la nature et l'intensité des moyens qu'elle met en œuvre. L'intervention de la puissance publique doit être en effet d'autant plus poussée que le déséquilibre qu'elle entend résorber se manifeste avec plus d'ampleur à l'échelle de toute une région, tandis qu'elle est moins souvent requise pour résoudre les problèmes locaux intéressant par exemple de petites zones en déclin dans des régions prospères.

C'est dans cette perspective que les services de la Commission, en collaboration avec un groupe d'experts régionaux des Etats membres, ont élaboré une carte des régions socio-économiques de la C.E.E. et une brève analyse de leur structure.

2. ELABORATION DES POLITIQUES COMMUNES

Pour écarter le risque d'une aggravation des problèmes régionaux qui se posent à l'échelle de la Communauté, pour exploiter au contraire les chances que l'intégration économique de l'Europe offre pour les résoudre, il nous faut veiller à ce que les politiques communes que les institutions du Marché commun doivent mettre en œuvre au cours des années qui viennent jouent en faveur d'un développement plus rapide des régions jusqu'aujourd'hui défavorisées.

a) Je ne ferai que mentionner la *politique agricole commune* parce que je sais qu'au cours de cette conférence, le président Mansholt aura l'occasion d'en parler plus longuement et d'exposer la contribution qu'elle pourra apporter au développement des régions de la Communauté qui se caractérisent par la prédominance d'une agriculture peu productive.

La modernisation des structures agricoles, que pourra faciliter le Fonds européen proposé à cet effet par la Commission, entraînera toutefois, en même temps qu'une adaptation rationnelle aux conditions naturelles et économiques, une libération de main-d'œuvre dont l'emploi devra être assuré, soit sur place soit dans d'autres régions, par un développement industriel approprié.

b) La *politique des transports* jouera un rôle décisif, notamment par l'influence qu'elle aura sur le choix de l'orientation des principaux axes de communication, ainsi que par le calendrier d'exécution des programmes de travaux. L'accent mis sur l'établissement et le développement des réseaux intéressant directement les régions périphériques peut contribuer à assurer une distribution plus équilibrée des activités économiques sur l'ensemble du territoire communautaire.

c) La *politique de l'énergie* ne peut également manquer d'avoir d'importantes répercussions régionales. La baisse actuelle des prix de l'énergie en Europe et la place grandissante des produits pétroliers sont d'un intérêt capital pour les régions périphériques de la Communauté qui, ayant souffert jusqu'ici de leur éloignement des gisements charbonniers, peuvent bénéficier pour la première fois de conditions d'approvisionnement énergétique propres à stimuler leur industrialisation. Cette évolution, favorable à un développement plus harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, pose cependant aux régions où sont localisés les bassins charbonniers des problèmes de rationalisation et de reconversion, dont la solution peut exiger certaines interventions.

d) La *politique sociale* participe directement à la solution des problèmes régionaux, dans la mesure où ceux-ci se traduisent en dernière analyse par l'existence de déséquilibres sur les marchés de l'emploi. Ces déséquilibres peuvent être atténués par la libre circulation des travailleurs, sous réserve des observations que j'ai présentées tout à l'heure. Ils peuvent également être réduits par une plus grande mobilité professionnelle. Il est, en particulier, reconnu que les régions moins développées souffrent aussi bien d'une insuffisance de qualification de la main-d'œuvre que d'un manque d'investissements. Cette insuffisance est rendue plus sensible par le passage

d'une partie de la population active agricole à d'autres types d'activité économique. Dans cette perspective, la mise en œuvre de la politique commune de formation professionnelle, prévue par le Traité, revêt un grand intérêt.

3. ACTION DIRECTE

Enfin, la Commission a cherché à utiliser de la façon la plus efficace les moyens limités que lui a donnés le Traité pour aider les pays membres dans l'exécution de leur politique régionale et pour poser, en accord avec eux, les premières pierres d'une politique régionale communautaire.

a) BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

Je ne ferai que mentionner l'action des représentants de la Commission au conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement et les avis que nous avons été amenés à donner à celle-ci, à propos des différents projets qu'elle a retenus. Monsieur le président Formentini vous dira dans quelques minutes quelle est l'action de la Banque et quels sont ses projets; nos deux institutions ont toujours travaillé en étroit accord. Quand la Banque nous a demandé dans quel sens nous désirions voir son activité se développer, dès 1959 nous avons indiqué, et cela rejoignait entièrement les vues de la Banque, que nous voudrions voir une priorité accordée aux projets intéressant les régions moins développées, à ceux, en particulier, qui font partie d'un programme de développement régional ou, au moins, d'un ensemble d'initiatives complémentaires dans des régions déterminées. Mais je ne veux pas déflorer davantage cet important sujet.

b) FONDS SOCIAL

Quant au Fonds social, dont la création a été prévue par le Traité, son activité est au centre même de nos préoccupations. Il a pour objet en effet de promouvoir l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, en remboursant 50 % des dépenses consacrées par les Etats membres à la rééducation professionnelle des travailleurs en chômage, à la réinstallation des travailleurs qui ont perdu leur emploi, au maintien du même niveau de rémunération des travailleurs touchés par des opérations de reconversion.

Pour les années 1958, 1959 et les trois premiers trimestres de 1960, des demandes de remboursement concernant des opérations portant sur un total de 2 milliards 480 millions de francs belges ont été présentées à la Commission.

Sans vouloir entrer dans le détail des opérations du Fonds social, je voudrais cependant attirer l'attention de la conférence sur une opération à laquelle il participe, qui est importante en elle-même, mais qui l'est encore plus par les perspectives qu'elle ouvre. Sur recommandation de la Commission aux Etats membres intéressés, l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas se sont mis d'accord sur un programme de formation professionnelle, dont l'exécution, commençant dans le sud de l'Italie et portant sur environ dix mille travailleurs, s'achèvera en Allemagne et aux Pays-Bas, où ces travailleurs trouveront un emploi.

c) ÉTUDES

La Commission, à l'une de ses dernières réunions, a approuvé un programme de travail pour l'année 1962, qui comporte notamment un certain nombre d'études de caractère régional devant aboutir dans un délai bref à des réalisations concrètes. L'exécution de ce programme pourra être entreprise dès que nous aurons réussi à dégager ou à obtenir les crédits nécessaires.

L'opération la plus importante, déjà inscrite à ce programme, est un ensemble d'études visant à la création d'un pôle industriel de développement en Italie méridionale et qui devraient conduire au choix d'un groupe d'installations industrielles permettant d'amorcer, d'une manière déterminante, le développement de la zone à promouvoir.

Une deuxième étude porterait sur la coopération qui pourrait s'établir entre le Nord de la Lorraine (bassins de Longwy et de Thionville), qui souffre d'un déficit croissant en eau potable et industrielle, et la région d'Arlon dans le Luxembourg belge, où des ressources en eau sont disponibles. L'opération comporterait des mesures tendant à développer économiquement la région d'Arlon. Les parties intéressées sont d'accord pour résoudre cette question dans un esprit communautaire et se sont, à cet effet, adressées à la Commission pour qu'elle prenne en charge les études nécessaires.

Un troisième projet viserait à faciliter le développement touristique de la Corse et de la Sardaigne, qui comptent parmi les régions les plus pauvres en ressources naturelles. Une action conjointe visant à l'amélioration des communications avec le continent ainsi que des infrastructures portuaires et hôtelières serait d'un intérêt commun aux deux régions.

Outre ces trois études qui pourraient être réalisées très rapidement, divers autres travaux sont actuellement en cours d'examen, qui pourraient intéresser l'ouest de la France et une région allemande relativement sous-développée. Il va de soi que la Commission est prête, dans la limite des ressources financières dont elle dispose, à étendre ce programme qui, partant de la recherche et de l'étude, devrait aboutir à des formes concrètes de coopération intracommunautaire.

Enfin, je veux mentionner, pour mémoire, les enquêtes par secteurs, que les services de la Commission mènent depuis plusieurs années déjà et qui ont pour objet de mettre en évidence les difficultés de certaines industries dont la lente progression, ou même parfois le recul, peuvent créer des problèmes régionaux sérieux. A titre d'exemple, je mentionnerai les constructions navales et certaines branches de l'industrie textile, étant entendu que les questions relatives à l'industrie charbonnière sont étudiées avec beaucoup de compétence et de continuité par nos amis de la Haute Autorité de la C.E.C.A.

Conclusions

Voici donc quels sont nos activités et nos projets dans un domaine où, inévitablement, je le répète, l'action des gouvernements est le facteur essentiel. C'est sur elle qu'il nous faut surtout compter pour assurer des conditions d'activité et d'existence satisfaisantes à l'ensemble du territoire communautaire.

Mais il est également dans la nature des choses que nous, institutions communautaires, nous nous sentions une responsabilité particulière en ce qui concerne les conséquences de toute nature que la réalisation du Marché commun va avoir sur le développement, absolu et relatif, des grandes régions que comprend la Communauté.

Le traité de Rome vise à une élévation rapide et continue de la productivité et du niveau de vie dans nos six pays. La voie que les auteurs du Traité ont tracée c'est celle de la concurrence des entreprises entre elles, l'abolition des obstacles de toute nature aux échanges, la suppression des aides des Etats qui faussent la concurrence, la suppression des ententes qui aboutissent aux mêmes résultats, l'interdiction pour une ou plusieurs entreprises d'abuser d'une position dominante, l'abolition des pratiques discriminatoires en matière de transports. Des exceptions sont certes prévues, mais la règle est claire : c'est la liberté des échanges dans un cadre institutionnel qui empêche les abus et les violations, directes et indirectes.

Le résultat va en être des changements profonds dans toute l'économie européenne, qui affecteront de nombreuses industries et de nombreuses régions et qui, dans certains cas, seront de véritables transformations, des mutations de portée imprévisible. Il faut d'ailleurs qu'il en soit ainsi. *Il serait absurde de vouloir simultanément unifier l'Europe et conserver à tout prix les structures anciennes.* Si ces transferts d'activité de pays à pays, de région à région, ces spécialisations et adaptations ne se produisaient pas, alors le Marché commun n'aurait pas donné les résultats attendus, c'est-à-dire un meilleur emploi et une plus haute productivité des ressources disponibles.

Ces phénomènes revêtiront une intensité encore plus grande lorsque demain l'Angleterre et d'autres pays européens auront adhéré au Marché commun et lorsque la liberté des échanges s'étendra progressivement à l'ensemble du monde atlantique.

Il n'y a aucune raison d'ailleurs pour que ces changements se produisent dans des conditions pénibles si la croissance économique de la Communauté continue à être rapide. Alors, entreprises, industries et régions se différencieront par la vitesse de leurs progrès et non par le recul des unes et l'avance des autres.

Il reste qu'exceptionnellement certaines régions pourront être défavorablement affectées, que le maintien d'un taux élevé d'augmentation de la production exigera une politique régionale active, et que la réduction de l'écart entre les régions favorablement situées et les autres ne se fera pas sans une intervention active des pouvoirs publics.

Le complément nécessaire d'une politique commerciale libérale doit donc être une politique active de développement, une action régionale systématique et étendue, un effort massif et continu de formation professionnelle, de réadaptation et de reconversion des hommes, des entreprises et des régions en difficulté, qui fassent que tous les groupes humains de la Communauté aient une chance égale de participer au développement rapide dont le Marché commun est la promesse et la garantie.

Pour y parvenir, nous continuerons nos efforts pour établir et consolider la coopération indispensable entre les Etats membres et nous utiliserons au maximum les instruments que le Traité nous a donnés. Mais votre appui et votre coopération active sont la condition nécessaire du succès.

J'en ai terminé avec un exposé que j'aurais voulu plus court, mais qui est encore incomplet. J'aurai l'occasion de le compléter au cours des travaux de cette conférence. Maintenant sans attendre davantage, je vais donner la parole à Monsieur le président Formentini. A la fin de cette séance, je vous donnerai quelques indications sur la façon dont cette conférence a été organisée et dont les travaux seront conduits sous la présidence de mes deux éminents collègues, M. Mansholt et M. von der Groeben.

Le développement régional
et la Banque européenne d'investissement

par

M. Paride Formentini
président de la Banque européenne d'investissement



Introduction

1. Je suis très reconnaissant à la Commission de la Communauté économique européenne, et tout particulièrement à son président, le professeur Walter Hallstein, et à son vice-président, M. Robert Marjolin, de m'avoir donné l'occasion de prendre la parole devant l'auditoire distingué de cette conférence sur les économies régionales.

L'intérêt que la Banque européenne d'investissement porte aux travaux de cette conférence est double. Créée par le traité de Rome avec la mission de contribuer par ses financements à la réalisation de projets de développement, la Banque a beaucoup d'enseignements à tirer de l'imposante série de rapports présentés à la conférence par les responsables de la politique régionale des pays de la Communauté, ainsi que des discussions qui vont en suivre l'exposé, et qui ne peuvent manquer d'être fructueuses. La Banque se doit d'apporter elle aussi sa contribution à cette conférence : elle y précisera sa façon de concevoir le problème du développement économique régional, les réflexions que lui suggère son expérience dans ce domaine et elle présentera le compte rendu de l'activité développée jusqu'à ce jour.

Le problème du sous-développement

2. A l'origine du problème du développement économique régional on trouve cette constatation que, dans un contexte territorial donné, certaines régions sont à un niveau économique moins élevé que d'autres; il en découle tout un ensemble d'implications dans lesquelles je n'entrerai pas ici.

Ce contexte peut être le monde entier : il s'agit alors des pays moins développés que d'autres. C'est pour contribuer au relèvement de ces pays qu'un volume croissant de ressources a été mobilisé par des institutions telles que la Banque mondiale et par certains pays, Etats-Unis, France et Royaume-Uni notamment.

Notre sujet est plus restreint : il concerne la Communauté des Six et vise, à l'intérieur de celle-ci, les différences de niveau entre les régions qui la constituent.

Plusieurs questions surgissent : en quoi le problème des différences interrégionales est-il distinct de celui des différences entre pays ? Quel diagnostic porter sur ce phénomène ? Quelle est la raison d'une politique d'intervention ? Quelles sont les techniques et les conditions d'efficacité d'une telle intervention ? Comment l'action de la Banque européenne d'investissement, parallèle à la politique définie par la C.E.E., s'insère-t-elle dans ce domaine ?

Ces problèmes sont évidemment complexes, mais ils ont déjà fait l'objet d'analyses approfondies à l'échelle internationale et ont donné lieu, dans plusieurs pays, à des mesures législatives : le rapport introductif que M. Marjolin nous a donné le plaisir d'entendre a précisé le cadre et les principes d'une politique d'intervention à l'échelle de la Communauté. Je me contenterai pour ma part de faire ressortir quelques idées sous-jacentes à l'action de la Banque européenne d'investissement dans le domaine des économies régionales.

3. En premier lieu, le problème des différences dans le développement économique des diverses régions de notre Communauté se distingue très nettement du problème du sous-développement à l'échelle mondiale, sur un plan qui est à la fois quantitatif et qualitatif.

Quantitativement d'abord : pour marquées que soient les dénivellations à l'intérieur de la Communauté, elles sont bien moins graves que les différences existant dans le monde. Le niveau de vie des régions les plus déshéritées de la Communauté se situe entre la moitié et le tiers du niveau moyen de la Communauté. Mais dans les pays sous-développés de la Méditerranée et de l'Amérique du Sud on tombe au cinquième de ce niveau et pour les pays vraiment arriérés d'Asie et d'Afrique au dixième, voire même au vingtième.

Mais la distinction est surtout flagrante du point de vue qualitatif. D'une part, certaines difficultés ne s'appliquent vraiment qu'au problème du sous-développement à l'échelle mondiale : le bas niveau de civilisation au sens large, les carences de la structure politique et administrative, la faiblesse de l'assise industrielle et bancaire, l'insuffisance de l'épargne sont parmi bien d'autres des difficultés fondamentales qui, dans nos six pays, appartiennent à un passé révolu. D'autre part, à l'échelle inter-régionale surgissent des problèmes nouveaux : exode rural et concentration urbaine; vieillissement démographique et structurel dans les régions sous-développées ou en déclin; apparition d'un processus cumulatif de concentration dans certaines régions favorisées initialement par la formation d'économies externes et drainage correspondant d'énergies humaines, d'initiatives et de capitaux au détriment des régions défavorisées; il en résulte des distorsions croissantes du coût et du rendement social par rapport à l'utilité et au rendement privé. Le dicton américain, d'après lequel le succès engendre le succès, a son revers : les facteurs défavorables sont eux aussi susceptibles de provoquer une réaction en chaîne.

4. Le problème de l'économie régionale n'est d'ailleurs pas uniforme à l'intérieur de la Communauté. Entre les six pays, les affinités humaines, historiques, sociales, politiques et économiques sont certes très poussées. Mais un examen rapide de leurs structures économiques montre suffisamment que leurs problèmes d'économie régionale n'ont que quelques traits communs.

Le sous-développement massif structurel est propre à une large partie de l'Italie et certains en sont même arrivés à parler des deux Italies; il ne se rencontre pas ailleurs, si ce n'est, en France, dans quelques régions. La France a son problème régional propre, celui de la concentration dans sa capitale, problème qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays, sauf — mais à un bien moindre degré — pour quelques villes allemandes et pour le « Randstad » néerlandais. L'Allemagne fédérale connaît surtout le problème des zones frontalières de l'Est, les « Zonenrandgebiete », en partie analogue à celui existant pour l'Italie du Nord-Est. En Belgique, le problème régional principal est celui de la dépression dans certaines zones et ses problèmes trouvent une analogie non pas dans la Communauté, mais dans les régions en perte de vitesse, les « depressed areas », d'Angleterre. Aux Pays-Bas, les problèmes localisés de sous-développement régional se compliquent par le jeu de la poussée démographique. Le Grand-Duché connaît lui aussi son problème régional, celui d'une structure productive axée sur un seul secteur et concentrée dans le sud du pays.

5. Les différents types d'économie régionale des six pays de la Communauté reflètent les origines diverses des problèmes régionaux; chacun d'eux requiert des moyens appropriés d'intervention.

Le sous-développement structurel et les profondes différences de niveau économique qu'il implique concernent des régions qui, pour des raisons historiques et géographiques, sont restées à l'écart de la révolution industrielle; de ce fait la situation de ces régions présente des analogies avec celle des pays sous-développés dans le reste du monde et appelle des mesures en partie analogues : renforcement de l'infrastructure, démarrage de certaines activités de base, etc.

Par contre, le sous-développement relatif signifie seulement que les régions en question ont été dépassées par le reste du pays dans le processus de développement, que la raison en soit une structure économique où prédomine l'agriculture, un déplacement de la demande, l'éloignement par rapport aux grands centres de consommation ou la perte subite d'un « hinterland » à la suite de modifications brutales des frontières politiques. Dans ce cas, après l'étude des caractéristiques de chaque situation, le redressement appelle des mesures variées : augmentation notable de la productivité agricole, réadaptation ou renforcement des activités industrielles et tertiaires existantes ou enfin implantation d'activités nouvelles. La concentration excessive de l'activité dans certaines zones ou dans certaines branches exige, quant à elle, des mesures de décentralisation en faveur de zones périphériques ou l'implantation d'activités plus diversifiées.

Enfin, le problème des régions déprimées, c'est-à-dire des régions jadis prospères et maintenant en « perte de vitesse », se présente différemment encore : la création de richesse est en recul du fait qu'une part importante, essentielle même, de l'activité de production n'est plus rentable; le volume des ventes des entreprises diminue, les marges entre recettes et coûts s'amenuisent, l'emploi fléchit, l'investissement est négligé, toute la structure de la production vieillit, et l'esprit d'initiative et les capitaux abandonnent une région dont l'avenir paraît compromis. Il est d'ailleurs assez normal que dans un système économique en expansion, dominé par la concurrence dans un marché ouvert à tous et à la recherche perpétuelle des productions les meilleures aux prix de revient les moins élevés, le progrès de l'ensemble engendre des difficultés pour certaines régions et certains secteurs. Si elle se veut efficace, l'économie de marché ne peut éviter de faire des victimes auxquelles s'impose l'alternative : se transformer ou disparaître.

Quelles sont les mesures de redressement à appliquer ? « Moderniser, reconvertir, créer des activités nouvelles » pour paraphraser un article du traité de Rome. Notons que si l'intégration économique de la Communauté doit prendre pied et exercer tous les effets qu'on en attend pour le progrès économique général et pour le relèvement du niveau de vie, elle aussi aura son revers : de multiples reconversions seront nécessaires. Il est peut-être trop tôt pour que nous puissions juger l'ampleur que prendra ce problème, et le développement spectaculaire des échanges intracommunautaires, dont la valeur a doublé en quatre ans, n'en est peut-être que le prélude. Le Marché commun ne peut pas être un jeu où tout le monde gagne à tous coups.

6. Toute politique rationnelle d'intervention régionale exige évidemment au départ un diagnostic des problèmes. Ce diagnostic commence normalement par la délimitation des régions en cause. Cette délimitation ne peut jamais se concevoir en

termes de critères immuables; en effet, comme le montre l'exemple récent de l'Allemagne, les critères d'intervention doivent être revus constamment afin de tenir compte des transformations structurelles qui peuvent se produire même rapidement dans une économie en expansion.

Le diagnostic demande aussi de quantifier le problème du sous-développement. A première vue, il est commode d'utiliser le revenu réel par habitant en tant qu'indice global du niveau de vie, mais quand on examine le problème de plus près, on se heurte à de multiples difficultés. En réalité le diagnostic demande de prendre en considération pour chaque cas un ensemble d'indices et de références chiffrés mais aussi d'appréciations se prêtant mal à toute expression quantitative. En définitive, seule une telle synthèse permet d'analyser la nature du problème régional en question et d'en déterminer autant que possible l'intensité.

7. Les problèmes d'économie régionale étant diagnostiqués, il faut encore se demander quelle doit être la place de la politique régionale dans l'ensemble de la politique économique de la nation.

Le problème économique est toujours un problème de choix, il s'agit d'affecter des moyens limités à la multiplicité des besoins.

Ainsi, tant en ce qui concerne l'avenir immédiat qu'une échéance plus éloignée, les moyens qui pourront être appliqués aux interventions régionales dépendront évidemment pour chaque pays et pour le Marché commun de la prise en considération de l'ensemble des objectifs économiques et politiques poursuivis et des moyens qu'ils exigent : maintien d'un taux élevé de croissance, sauvegarde de la capacité concurrentielle, aide aux pays sous-développés du tiers monde; et il ne s'agit là que d'exemples d'une liste qui s'étend en fait à l'ensemble de la politique économique de nos six pays.

Notons au surplus que chaque objectif doit être apprécié non seulement en tenant compte de la situation présente, mais aussi de ses implications futures.

8. Je voudrais aborder un autre aspect des problèmes d'économie régionale, avant de passer aux questions opérationnelles. Jusqu'à maintenant, nous avons considéré les problèmes régionaux comme étant le reflet de difficultés présentes provenant de facteurs hérités du passé. Mais un grand chapitre reste ouvert, celui de l'évolution future des économies régionales.

Nous parlons de régions comme de subdivisions à l'intérieur des frontières de chacun de nos six pays. Mais le but du Marché commun est précisément d'effacer ces frontières, tout au moins quant à leurs implications économiques : et il s'ensuit nécessairement que la délimitation des régions actuelles en sera profondément affectée, avec tous les changements de structure et les nécessités d'intervention que cela entraîne.

Les futures régions de la Communauté ne seront plus, comme elles l'ont été jusqu'à présent, de simples subdivisions des espaces économiques nationaux. Les nouvelles régions, chevauchant les frontières nationales, poseront des problèmes de transformation des structures économiques existantes dont nous ne pouvons imaginer que quelques grandes lignes, mais auxquels nous devons nous préparer à faire face.

L'intervention régionale

9. Notre point est maintenant le suivant : un ou plusieurs problèmes d'économie régionale étant diagnostiqués, comment faut-il s'attaquer à leur solution ? Qui doit faire le premier pas ? Dans quels domaines doit-on mener l'action ? Selon quelles priorités, avec quels moyens et par quelle technique ?

Le redressement ou le développement économique régional fait appel à un ensemble de moyens : capacités humaines, dispositions législatives, instruments techniques, ressources financières. Dans une économie de marché comme la nôtre, il ne s'agit jamais de monter de toutes pièces le mécanisme économique et de le mettre en marche : qu'il s'agisse de la région la plus déshéritée ou de la zone où la dépression est la plus aiguë, ce qu'il faut c'est mettre en œuvre certains facteurs d'impulsion aptes à lancer un processus de « décollage » (pour les régions structurellement sous-développées), à ranimer l'activité économique (pour les régions déprimées), à accélérer le rythme de développement (pour les régions relativement moins développées).

Àux pouvoirs publics incombe une tâche d'initiateur dans ces domaines. Ce sont les Etats, en leur double qualité de législateur et de responsable de l'utilisation des fonds publics, qui doivent normalement établir une politique régionale d'après les données propres à chaque pays et la mettre en œuvre pour la partie correspondant aux responsabilités publiques qui leur incombent, selon les moyens dont ils disposent. L'adoption d'une législation conforme aux exigences du développement régional, la création et l'extension du « capital fixe social », base indispensable à toute initiative de développement économique, font depuis longtemps partie des responsabilités des pouvoirs publics de nos pays ; il est superflu de s'étendre sur ce sujet.

En sus de cette fonction normale ou de base des Etats, leurs interventions spécifiques visent à résoudre des problèmes donnés de développement régional. Ces interventions présupposent une étude des problèmes, des possibilités et du destin économique de chaque région, l'établissement du coût des opérations et d'une échelle de priorités plus ou moins rigide. Là encore, en effet, le problème est un problème de choix : des interventions trop éparpillées, un « saupoudrage » d'aides et de facilités distribuées un peu partout pour essayer de satisfaire tout le monde, finiraient par ne mener à rien. Il est indispensable de concentrer les efforts sur certains secteurs et sur certaines zones, que ce soit par création de « pôles de développement » ou par toute autre voie. L'efficacité d'une politique d'intervention régionale ne dépendra pas seulement de la quantité des moyens mis en œuvre, mais aussi de l'énergie avec laquelle les instances responsables refuseront de donner suite aux demandes d'aide ne justifiant pas un traitement privilégié.

10. Le point de départ de l'œuvre de réanimation de la vie économique d'une région est la création d'un capital fixe : capital fixe social, capital d'infrastructure productive, et capital d'entreprise.

Les problèmes de l'économie régionale, bien entendu, ne sont pas que des problèmes de capital. Le facteur humain — sous ses aspects multiples — est bien souvent déterminant : l'ambiance sociale défavorable, le manque d'esprit d'initiative, le découragement jouent parfois un rôle essentiel dans l'état de sous-développement ou de dépression d'une région. On pourrait pousser plus loin l'analyse et se

demander, par exemple, comment des facteurs défavorables amorcent un processus cumulatif. Quoi qu'il en soit, ce qui nous intéresse du point de vue des moyens d'intervention, c'est que la création sur place d'un capital nouveau, si elle n'est pas suffisante, est en tous cas nécessaire, et cela même pour revitaliser l'ambiance humaine.

Le facteur qui déclenche le processus cumulatif de la prospérité d'une région est donc l'investissement sur place d'un capital fixe nouveau. Le rapport entre moyens disponibles et exigences d'utilisation optimale présente deux aspects différents du point de vue de la nation et du point de vue de la région.

Si, sur le plan des nations, l'insuffisance d'investissement est un goulot d'étranglement très grave dans le cas des pays défavorisés, on ne peut certainement pas en dire autant de nos pays dont les investissements de plus de 40 milliards de dollars par an sur un revenu de près de 200 milliards représentent un des rapports les plus élevés dans le monde. Cependant, l'investissement au niveau régional reste souvent trop limité, et les pouvoirs publics ont dû prendre des mesures pour le promouvoir.

On est facilement porté à sous-estimer le volume global des investissements, privés et publics, nécessaires pour provoquer un accroissement « induit » du revenu régional. Le relèvement relatif du niveau d'une région, qui la rapproche d'autres régions mieux placées, exige l'injection rapide d'un volume d'investissements comparable à celui des investissements qui, dans ces régions plus développées, ont été accumulés au cours d'une longue suite d'années et ce en sus des investissements qui assurent actuellement un rythme « normal » de développement. Pour peu que la région soit importante, un relèvement marqué du revenu par tête implique un investissement additionnel de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars. On peut rappeler à ce propos les trois milliards de dollars d'investissements affectés par la Caisse du Midi italienne, à qui reste pourtant un long chemin à parcourir.

11. Si l'on veut que l'injection de capital dans une économie régionale joue réellement un rôle de « rupture » dans une situation de stagnation, il faut qu'elle soit d'une ampleur suffisante pour modifier radicalement les conditions de base de la structure économique. Et, puisque ces situations de stagnation sont presque toujours connexes au manque, à l'insuffisance ou au vieillissement du capital fixe social, c'est dans ce domaine que l'Etat doit intervenir en premier lieu, en prenant à sa charge le coût de l'opération. En outre, l'évolution récente de l'investissement dans nos pays montre que l'importance relative des investissements en capital fixe social par rapport au volume global de l'investissement public et privé est destinée à s'accroître à l'avenir. En Angleterre on a créé de nouvelles villes pour résoudre les problèmes de stagnation et de concentration : il faut que dans la Communauté nous arrivions à l'idée de nouvelles régions, dans le sens de renouvellement radical des structures économiques des régions sous-développées et déprimées. Si l'on songe aux moyens que demande chaque opération de cet ordre, on revient à la nécessité déjà mentionnée d'une concentration des efforts, en tant que condition d'efficacité.

On ne peut pas s'attendre à une intervention massive de l'investissement privé (ainsi que des entreprises étatiques et para-étatiques) dans une région sous-développée ou déprimée si l'on n'apporte pas au préalable une solution à maintes difficultés qui sont les causes premières du niveau insuffisant d'activité de ces régions. En un mot, il s'agit de l'ensemble des « économies externes » qui conditionnent l'efficacité de

toute activité de production. La simple création d'une entreprise entourée de quelques sous-traitants et du secteur tertiaire y afférent risque de ne rester qu'une oasis dans le désert. Il faut voir plus grand : il faut recréer cet ensemble de conditions que les générations ont accumulées dans les régions industrialisées et qui ont rendu possible le « démarrage » du processus cumulatif de la prospérité.

Cela explique la déception qui suit souvent d'insuffisantes interventions de l'Etat : le seuil du décollage n'a pas été atteint et, on le remarque alors, ce sont les initiatives qui font défaut plus encore que les capitaux, même disponibles à des conditions de faveur. Pour l'investisseur potentiel, le coût réduit du capital qu'on lui offre ne compense pas les désavantages et les risques que comporterait un investissement dans la région. La nation est alors perdante sur tous les tableaux : le coût des demi-mesures des interventions étatiques demeure sans contrepartie; les facilités de crédit pour l'investissement régional ne sont pas utilisées; le niveau de la région ne se relève pas.

12. Si l'investissement de capital est le facteur moteur de l'expansion économique régionale, c'est l'apport de moyens financiers qui est l'instrument de cet investissement. Dans des systèmes économiques aussi différenciés que ceux de nos pays, les moyens financiers proviennent de sources extrêmement variées : fonds publics, institutions publiques et privées de financement à long terme, marché des capitaux, autofinancement et épargne des particuliers. Chacune de ces différentes sources de moyens financiers a une fonction propre dans le financement des différentes classes d'investissements, bien qu'avec des zones de recouvrement plus ou moins importantes.

Une distinction s'impose à ce stade; elle est essentielle pour apprécier la nature de l'intervention de la Banque européenne d'investissement : c'est la distinction entre les investissements à rentabilité financière directe (ceux qu'en anglais on qualifie de « self liquidating ») et ceux qui n'ont pas une telle rentabilité. La création de capital fixe social est essentielle pour le relèvement économique régional, nous l'avons vu; mais il ne s'agit pas d'un investissement du type « self liquidating »; il n'a pas de rentabilité au sens financier. Cette action doit être prise en charge par le budget public; ce n'est pas une opération recevable par une banque, responsable vis-à-vis de ses créditeurs, déposants ou obligataires, des fonds qu'ils lui ont confiés. A l'autre extrême, les investissements du type « self liquidating » constituent les opérations normales de financement au sens bancaire.

Mais il existe une catégorie intermédiaire de financements : ceux que veulent provoquer les mesures d'intervention des pouvoirs publics, notamment sur le plan régional, par l'octroi de conditions de faveur et de facilités diverses dont le coût est à la charge des budgets : exonération de certaines charges fiscales, garanties d'Etat pour le remboursement, bonifications d'intérêt, délais d'amortissement plus longs que d'ordinaire. Ces investissements font notamment appel aux ressources des instituts financiers publics à statut spécial.

Avant de décrire l'action de la Banque européenne d'investissement, nous noterons que sa fonction se limite aux deux dernières catégories : celle des financements du type « self liquidating » et celle, intermédiaire, dans laquelle une grande partie, mais non la totalité des financements envisagés, rentre dans les conditions que lui imposent ses statuts.

Activité de la B.E.I.

13. Toute l'activité de la Banque européenne d'investissement présente, directement ou indirectement, un intérêt pour l'économie régionale.

La Banque finance les projets d'investissement visant la mise en valeur des régions moins développées des pays membres; de ce fait, elle fait un apport direct à l'action de développement régional. Parmi les rapports qui ont été soumis à cette conférence et qui vont être discutés au cours de ses travaux, plusieurs ont trait à des initiatives et des projets qui ont déjà reçu l'appui financier de la Banque.

La Banque finance aussi les projets de modernisation et de reconversion d'entreprises; elle contribue de la sorte à résoudre les problèmes que l'affaissement économique pose dans des régions en déclin ou dans des régions dont la prospérité est menacée par les effets de la réalisation du Marché commun.

La Banque finance enfin les projets intéressant plusieurs Etats membres. On peut se reporter, à ce sujet, à ce qu'on a dit plus haut sur les modifications de la délimitation et de la structure des régions de la Communauté qu'implique l'effacement progressif des frontières nationales entre les Etats membres.

Les rapports entre la Banque et la Commission de la Communauté méritent qu'on s'y arrête. La Banque européenne d'investissement a sa propre personnalité juridique, ses propres organes et ses propres ressources; elle a des critères autonomes à appliquer à l'examen des projets d'investissement, ceux-là mêmes qui sont fixés par ses statuts. Il n'en reste pas moins que — à part l'avis que la Commission doit donner sur l'intérêt communautaire présenté par chaque projet d'investissement — l'orientation de la Commission dans sa politique régionale est déterminante pour l'action de la Banque, à laquelle elle donne des indications sur les secteurs d'intervention et sur les priorités à l'intérieur de chaque secteur. Aussi dans plusieurs domaines intéressant le développement régional, la Banque a-t-elle voulu attendre, avant d'intervenir, que la Commission ait pris son orientation.

En ce qui concerne les rapports entre la Banque et les Etats membres, c'est-à-dire les administrations nationales, l'accord de l'Etat intéressé est naturellement indispensable pour chaque intervention de la Banque; il est d'ailleurs exigé par un des articles des statuts.

14. Au cours des premières années de son existence, la Banque a été amenée à suivre une certaine évolution dans les domaines et secteurs d'intervention, évolution qui apparaît à la lecture de ses trois rapports annuels.

La contribution financière au relèvement des régions moins développées a constitué le premier domaine de son intervention. Il reste encore le domaine le plus important par le montant des crédits octroyés. Au début, ce sont les industries de base et la production d'énergie qui ont été l'objet de ses financements; plus tard elle a élargi son champ d'action aux industries de transformation, ainsi qu'aux projets de mise en valeur agricole.

Après que la Commission eut fixé certaines priorités dans le domaine des transports, la Banque est intervenue en donnant son appui à des projets dans ce domaine. Elle a commencé en outre à s'intéresser à certaines décentralisations d'activité ainsi qu'à

des initiatives émanant de petites et moyennes entreprises. Quelques-uns des projets financés intéressent plusieurs pays membres à la fois, tandis qu'une première intervention a eu lieu dans le domaine de la reconversion industrielle. La Banque a ainsi voulu varier autant que possible le caractère de ses opérations.

15. Les ressources dont la Banque dispose jouent évidemment un rôle dans la détermination du volume et du rythme de son activité. Jusqu'à présent — comme l'avait déjà montré l'expérience de la Banque mondiale — ce n'est pas du côté des ressources qu'est venue une limitation d'activité. Ces ressources sont constituées par le capital versé, 250 millions d'unités de compte équivalentes au dollar actuel, sur un capital souscrit de 1 000 millions, par les emprunts que la Banque a commencé à lancer cette année et par les excédents de gestion affectés aux réserves. Le montant global de ses ressources se chiffre actuellement à environ 290 millions, dont sensiblement la moitié est engagée dans les prêts octroyés.

Les prêts approuvés à ce jour sont au nombre de vingt, pour un montant global de 154 millions. Le montant unitaire moyen des prêts est donc de 7,7 millions, mais les montants réels s'étaient largement, de 0,4 à 25 millions; cet étalement reflète la diversité de la nature des opérations.

Par secteurs, les montants des prêts se distribuent grosso modo comme suit : un tiers du total à l'industrie dans ses différentes branches, un autre tiers aux transports, un quart à l'énergie et le reste (7 %) à l'agriculture.

La répartition par pays montre les différents degrés d'intervention régionale de la Banque : l'Italie a bénéficié de plus de la moitié du montant total, suivie par la France et l'Allemagne avec chacune environ un cinquième; Belgique et Luxembourg représentent chacun 3 %; aucun prêt n'a été octroyé jusqu'à présent aux Pays-Bas.

16. Les deux tableaux ci-après donnent la répartition complète des prêts approuvés, par pays et par secteurs, en nombre, en montant et en pourcentage du total.

Prêts approuvés par la B.E.I., au 30 novembre 1961

Répartition des projets par pays

Pays	Nombre de prêts	Montant en millions d'u.c.	Montant en %
Belgique	1	4,8	3
Allemagne	2	27,4	18
France	6	32,8	21
Italie	10	84,8	55
Luxembourg	1	4,0	3
	20	153,8	100

Répartition des projets par secteurs

Secteur	Nombre de prêts	Montant en millions d'u.c.	Montant en %
Agriculture	2	10,5	7
Transports	3	50	33
Energie	5	37,6	24
Industrie:			
— sidérurgie	1	24,0	
— industrie chimique	5	21,1	
— industrie mécanique	1	5,0	
— autres industries	3	5,6	
Total industrie	10	55,7	36
Total	20	153,8	100

17. Le nombre relativement limité d'opérations réalisées, vingt à la quatrième année d'existence de la Banque, montre qu'elle a voulu, à la différence d'une institution normale de crédit à long terme, concentrer ses interventions sur des opérations qui, comportant toutes une qualification régionale marquée, apportent aussi une contribution à la réalisation du Marché commun. Il ne faut pas oublier en effet que la Banque n'a pas été créée pour financer n'importe quel investissement offrant une perspective de profit, mais au contraire pour donner une contribution financière aux projets présentant un intérêt pour la réalisation de la politique de développement économique de la Communauté. La Banque est un institut à statut spécial, visant à réaliser des opérations qui répondent aux normes bancaires, mais qui sont limitées aux objectifs précisés par le Traité.

En second lieu, les financements accordés par la Banque ne couvrent qu'une fraction du coût global des projets; dans l'ensemble des opérations effectuées jusqu'à présent, cette fraction se situe entre le quart et le cinquième. C'est une règle établie, pour la Banque, de ne jamais assumer qu'une fraction du financement d'un projet. Le reste doit être couvert par d'autres ressources : fonds propres de l'emprunteur, crédits accordés par d'autres instituts de financement, moyens obtenus par recours direct au marché des capitaux.

Troisièmement, le montant moyen relativement élevé des prêts accordés montre que les projets retenus par la Banque sont en général d'une certaine envergure et que les entreprises avec lesquelles la Banque a jusqu'à présent conclu des contrats de prêt sont, elles aussi, des entreprises de dimensions considérables. On ne doit cependant

pas tirer la conséquence que les seuls projets recevables par la Banque sont de gros projets. La Banque a déjà conclu des opérations avec des entreprises moyennes et petites pour des projets de volume relativement petit, et elle entend poursuivre son action dans cette voie, en se rendant compte de l'importance que ces entreprises représentent dans l'économie régionale des six pays.

18. L'expérience de la Banque européenne d'investissement a confirmé celle d'autres instituts internationaux analogues de financement à long terme : le développement de ces instituts ne peut être aussi rapide que certains le souhaitent.

Il faut d'abord s'entendre sur la nature d'une banque d'investissement : elle ne peut parler qu'un langage, celui des projets d'investissement techniquement et économiquement réalisables, à elle soumis par des instances responsables.

Comme certaines remarques antérieures l'ont déjà indiqué, l'expansion de l'activité de la Banque est conditionnée par un certain nombre de facteurs : l'accord préalable des gouvernements, la formulation de plus en plus explicite par la Communauté de sa politique régionale, et de plus nombreuses initiatives régionales d'investissement de la part d'entreprises publiques et privées.

Pour sa part, la Banque européenne d'investissement croit devoir suivre des critères de progressivité prudente dans l'accomplissement de ses tâches. Elle peut accepter qu'on lui reproche d'être conservatrice; elle jugerait au contraire inadmissible que la recherche de résultats rapides risquât d'aller à l'encontre de la solidité de son développement. Le respect des critères bancaires est pour elle — répétons-le — une norme que ses statuts lui ont imposée en vue du recours au marché des capitaux pour obtenir les fonds nécessaires. Ceux qui souhaitent voir la Banque s'engager dans les opérations les plus disparates seraient-ils disposés à souscrire avec leurs propres épargnes aux obligations émises par une pareille institution ? J'en suis rien moins que sûr.

19. Mais regardons l'avenir. L'élargissement progressif des secteurs d'intervention est, on l'a vu, en cours; la Banque persévéra dans cette évolution, sans que cela représente un élargissement indiscriminé de ses opérations. La Banque n'a fait qu'aborder certains domaines d'activité, s'inscrivant dans le contexte régional : dans le domaine de la reconversion ainsi que dans celui des grands projets intéressant les nouvelles régions s'étendant à travers les frontières nationales, la réalisation du Marché commun peut créer des nécessités d'investissements d'une ampleur qu'il est difficile d'imaginer aujourd'hui.

L'expansion de son activité conduira à un emploi accru de ses ressources. Les moyens financiers à sa disposition n'ont pas, jusqu'à présent, limité son action; la Banque ne peut cependant oublier que la collecte des fonds par émission d'obligations sur les marchés financiers doit, elle aussi, suivre des règles normales de croissance.

Une certaine extension des tâches de la Banque européenne d'investissement est à l'ordre du jour dans plusieurs domaines. On peut rappeler, sans sortir du sujet, que le souci constant de la Banque lorsqu'elle aborde de tels problèmes est que les nouvelles initiatives ne doivent en aucun cas porter atteinte aux possibilités d'intervention que lui a confiées initialement le Traité.

Conclusion

Me voici parvenu au terme de ces remarques. S'il faut en dégager une conclusion, celle-ci portera sur la complexité de l'œuvre à entreprendre et les possibilités nouvelles propres à faire de l'économie régionale une entité vivante qui soit bien plus qu'un simple prolongement de la localisation des activités économiques.

Nous constatons en effet qu'au moment même où les frontières économiques nationales tendent à s'estomper dans le cadre d'un marché graduellement unifié, la région renaît, soucieuse d'atténuer les menaces qui résultent de l'accélération du progrès technique et économique, mais aussi — et plus encore — consciente des potentialités nouvelles et accrues que l'économie de cette deuxième moitié du siècle lui offre.

Peut-être y a-t-il d'ailleurs dans cette renaissance de la « région » une sorte de réaction instinctive de l'homme vers la recherche d'un équilibre entre les exigences d'une centralisation inévitable, et d'ailleurs bénéfique, et la préoccupation de maintenir une certaine diversité et pour tout dire une certaine individualité.

Mais pour que la renaissance régionale puisse se faire valablement, encore faut-il qu'un certain nombre de conditions soient remplies. Il faut certes que la région participe au progrès économique général mais il faut aussi qu'elle y contribue. Il ne peut y avoir à long terme de « région entièrement subventionnée », mais il y a de bonnes raisons pour aider une région à s'aider elle-même.

Comme la Commission de la Communauté économique européenne, la Banque européenne d'investissement est consciente des responsabilités qui lui incombent dans le développement des économies régionales. La conférence qui s'ouvre aujourd'hui fournira l'occasion à chacun d'entre nous de réfléchir aux problèmes qui nous préoccupent dans ce domaine. Aux responsables je souhaite qu'elle puisse leur apporter un enrichissement propre à susciter des initiatives fécondes; pour tous j'espère qu'elle servira à accroître leur confiance dans la grande œuvre de la Communauté économique qui, dans le fond, n'est peut-être elle-même qu'une grande région à l'échelle du monde.

COMMISSION A

1.

La bonification et l'irrigation
dans le cadre du processus de
développement de l'Italie méridionale
(Mezzogiorno)

Rapporteur : Francesco Curato
directeur à Italconsult, Rome

Le sujet qui m'a été confié a fait l'objet, au cours de la décennie qui vient de s'achever, d'examens répétés en Italie et au-delà des frontières de notre pays. Il s'est formé ainsi une volumineuse littérature de documents officiels, d'ouvrages scientifiques et techniques, de rapports et d'interventions dans des réunions et des congrès, de commentaires de presse et de textes de vulgarisation.

En 1961, ce sujet a en outre été traité au cours de deux débats approfondis, le premier à l'occasion du XX^e congrès des bonifications qui a eu lieu à Naples en mai, le second au sein de la conférence agricole nationale, qui s'est tenue à Rome en juin et juillet derniers.

En présence d'un matériel aussi imposant, le présent rapport n'entend pas reprendre l'ensemble des thèmes importants qui ont été développés, mais seulement mettre en évidence et souligner les aspects particuliers qui peuvent conférer à l'expérience réalisée en Italie une signification et une valeur d'exemple pour les initiatives qui pourront être prises en ce domaine dans le proche avenir.

I

L'agriculture de l'Italie méridionale présente, au lendemain de la guerre, une gamme très étendue de situations sur lesquelles des facteurs géographiques, écologiques, historiques et humains ont exercé des influences variées. Il existe en fait peu de pays dans le monde où l'on trouve, dans des limites territoriales aussi étroites, des réalités agricoles aussi profondément dissemblables, tant dans les structures fondamentales que dans les caractéristiques de détail. Des contrées à intensité productive très élevée alternent avec des zones arriérées et déprimées, que ce soit dans les plaines, dans les collines ou dans les montagnes. Là où les facteurs rappelés ci-dessus l'ont permis, l'homme a su tirer de ses capacités de travail et de sa propension à la frugalité et à l'épargne de merveilleux exemples de mise en valeur de la terre et de combinaisons productives d'une valeur économique et sociale élevée. Plus souvent, cependant, les vicissitudes historiques contraaires et simultanément des conditions ambiantes, morphologiques, géologiques et climatiques déterminées ont empêché toute évolution de l'agriculture, amenant la création de vastes zones de « latifundia » bourgeois et paysans qui prédominaient récemment encore dans une grande partie de nos régions.

La première cause du caractère arriéré de ces territoires, et le désordre hydro-géologique qui souvent l'accompagne, doit être recherché dans des rapports naturels défavorables entre eau et terrain : l'irrégularité extrême des diagrammes de précipitations au cours des saisons et des années, ainsi que les pointes à très forte intensité lors de circonstances exceptionnelles, constituent autant de facteurs négatifs, tant pour une agriculture régulière qu'en ce qui concerne la conservation du sol. La prédominance diffuse de formations géologiques imperméables et la forte pente d'une grande partie des bassins hydrographiques y accentuent les caractéristiques de ce régime hydrologique difficile, en aggravant le phénomène du désordre hydraulique et par voie de conséquence les déficiences structurelles du milieu.

A ce type de déséquilibre entre les éléments naturels est venu s'ajouter un second déséquilibre portant sur les rapports qui, au cours du temps, se sont institués entre les données physiques et la population : l'insuffisance du développement économique de ces zones a engendré en effet une sursaturation démographique des campagnes et une exploitation de la terre qui a accentué ses carences naturelles.

Les quelques données exposées ci-dessus permettent de synthétiser le drame de la situation de l'Italie méridionale, drame qui, pendant des siècles, avait trouvé dans la malaria son expression dominante. Et s'il est vrai que la disparition de ce fléau a constitué le préalable essentiel au renouveau de la vie agricole et à l'équilibre social de nos régions, il est aussi vrai que les facteurs d'environnement qui viennent d'être indiqués n'étaient pas modifiés, et que leur élimination ou leur atténuation devait être considérée comme une condition nécessaire préalable tant pour la défense hydrogéologique que pour la valorisation agricole.

Face à cette situation, le plan de 1950 de travaux exceptionnels en Italie méridionale et dans les îles a donné un rôle prééminent, pour sa mise en œuvre, aux interventions tendant à modifier de manière substantielle la structure agricole de ces territoires.

Pratiquement, l'agriculture est apparue alors comme l'activité économique la plus apte à constituer l'élément moteur d'un processus de développement, compte tenu des conditions italiennes et méridionales : le surpeuplement et le chômage étaient considérés en effet comme des phénomènes non modifiables de l'économie méridionale, l'industrialisation regardée à peu près comme une utopie, et l'émigration à l'étranger ou à l'intérieur, comme un facteur limité ou même marginal.

Le rôle des réformes de structure dans le domaine agricole fut dès lors, sur les plans doctrinal et économique, considéré comme fondamental pour mettre en mouvement un mécanisme autonome de développement pour l'économie du Midi. Elles constituaient un préalable essentiel pour faciliter la phase ultérieure de développement de l'industrie et des secteurs extra-agricoles.

Deux instruments fondamentaux furent choisis à cet effet : celui, plus traditionnel, de la bonification et de la transformation foncière, et celui, plus radical, de la réforme agraire. Ces deux instruments, dans les intentions du plan, étaient complémentaires et s'intégraient. Ils devaient être utilisés dans une perspective organique et coordonnée, en fonction des particularités de l'environnement méridional.

L'examen des problèmes relatifs à la réforme n'est pas de notre ressort. Dans le cadre plus limité de la bonification et de l'irrigation, nous examinerons les dimensions et les caractéristiques fondamentales des problèmes qu'il convenait de résoudre dans ce secteur, au moment où fut amorcée la politique antidépressive dans le Midi.

Dix millions d'hectares — 70 % environ de la superficie de l'Italie méridionale et des îles — furent classés dans ces régions comme zones de bonification ou de bonification de montagnes. Y furent inclus, pour une très grande part, les territoires à agriculture extensive ou à hydro-géologie désordonnée. Un pourcentage notable de ces surfaces — que nous estimons pouvoir fixer à 40 % — présentait à cette époque une structure agricole considérablement évoluée et non susceptible ultérieurement de transformations foncières véritables : un pourcentage aussi élevé de terrains déjà transformés, classés en bonification, ne doit pas étonner, de même qu'il ne faut pas être surpris de ce que, dans des dispositions récentes, des classifications de territoires comportant de larges zones intensives, aient été effectuées, car tout le Midi est une mosaïque de travaux et de tentatives exécutés, en voie d'achèvement ou abandonnés, de zones de transformations hardies à côté de zones en léthargie complète.

Dans les six millions d'hectares restants, une distinction fondamentale s'imposait entre les surfaces aptes à l'établissement d'une nouvelle structure agricole et celles dont les systèmes productifs n'étaient pas modifiables de manière substantielle.

On pouvait inclure dans la première catégorie :

- environ cinq cent mille hectares où la structure foncière demandait simplement des achèvements et des améliorations pour atteindre un rendement satisfaisant, compte tenu des possibilités du milieu : il fallait surtout y introduire, chaque fois que cela était possible, l'irrigation en tant qu'instrument capable d'élever fortement la productivité des investissements effectués et du travail-employé;
- environ deux millions d'hectares, comprenant la plus grande partie des plaines côtières délivrées de la malaria, les territoires intérieurs de vallée, les zones de collines particulièrement susceptibles d'être transformées en cultures fruitières, certains plateaux dans les régions de montagnes : il s'agissait ici d'effectuer de véritables transformations foncières agraires grâce au développement de cultures irriguées, là où cela est possible, et grâce à la diffusion la plus large de cultures sèches intensives (cultures fruitières et prairies);
- environ cinq cent mille hectares à vocation sylviculaire ou sylvo-pastorale, dans les bassins où un reboisement diffus pouvait amener des avantages particuliers, tant du point de vue économique que pour la conservation du sol.

Au total, dès lors, on pouvait considérer comme objet d'intervention profitable et économique, du point de vue de la valorisation des terrains, environ trois millions d'hectares, c'est-à-dire 50 % des six millions cités ci-dessus.

Dans l'autre moitié, c'est-à-dire dans les zones intérieures de collines et de montagnes, où dominant des formations géologiques dégradées et instables, il semblait vain d'espérer la mise en place d'une agriculture différente : le problème central de ces territoires n'était pas de donner vie à une réalité nouvelle, mais d'améliorer les structures existantes, grâce à des changements résultant d'interventions dans le fonctionnement de l'exploitation, plutôt que d'investissements fonciers. Elever les rendements unitaires des cultures, stabiliser la qualité des productions, s'acheminer vers une économie de marché, tout cela pouvait être retenu comme constituant les objectifs principaux à poursuivre dans ces conditions particulières.

Il n'y eut pas, dans l'élaboration du plan de travaux exceptionnels pour le Midi, une estimation suffisante de ces différences profondes dans la structure des territoires d'intervention. On en a cependant tenu compte dans la détermination des priorités que l'organe politique chargé de formuler les directives pour l'application du plan — le comité des ministres pour le Midi — eut à effectuer dès le début de l'activité de la Caisse. Ces priorités ont servi de base à cette dernière pour l'établissement des programmes généraux annuels dans le secteur de l'agriculture.

Il découle de ces directives prioritaires :

- la classification territoriale (zones d'évolution, de transformation, de première pénétration) que la Caisse eut à exposer dès 1952, à l'occasion du premier congrès de Naples;
- la concentration des efforts sur le plan des irrigations, considéré comme l'instrument principal de la bonification de la région méridionale;
- l'affectation des autres moyens disponibles, essentiellement aux territoires les plus susceptibles d'accueillir des formes d'agriculture intensives et particulièrement importantes;

— la programmation des interventions dans les zones les plus marginales, en fonction surtout des exigences de la conservation des sols, pour défendre les zones agricoles hautement productives.

Le programme des réalisations définies sur la base de ces critères et suivant les prévisions du programme de douze ans pour le secteur de l'agriculture se présentera à la fin de la période d'intervention de la manière suivante :

a) 350 000 hectares de nouveaux complexes irrigués, localisés dans une mesure suffisamment homogène dans les diverses régions; ces complexes devaient représenter les pôles principaux de la nouvelle structure agricole et les centres moteurs les plus efficaces pour les activités secondaires et tertiaires;

b) 800 000 hectares, transformés par des interventions complexes et des cultures sèches intensives (cultures fruitières et herbages), constitués de larges portions des zones les plus susceptibles de développement et comprenant une part importante des terrains de réforme;

c) 600 000 hectares disséminés dans les plaines, les collines et les montagnes, où les interventions portent sur le renouvellement des structures agricoles ou l'amélioration des structures existantes, en particulier par l'aménagement du milieu;

d) 250 000 hectares environ de terrains valorisés en montagne, grâce au reboisement et à l'amélioration des pâturages de montagne.

Au total, dès lors, deux millions d'hectares sur les trois millions susceptibles de modifications structurales de l'agriculture auront été touchés par l'action de la Caisse et auront pu faciliter le processus de développement agricole, ou lui apporter un appui notable.

Le programme de bonification et d'irrigation de la Caisse a constitué le premier exemple d'application, à grande échelle, de principes directeurs, de dispositions législatives et de coordination des instruments en matière de bonification intégrale. Les interventions, même imposantes, effectuées dans le passé dans les zones septentrionales, ne constituent pas en effet un précédent valable, étant donné qu'elles se sont limitées presque exclusivement au secteur des travaux publics. La bonification a en effet été réalisée dans des milieux où la préparation des agents locaux à la transformation foncière était déjà considérable, où les principes de la bonification étaient déjà connus, où les capitaux nécessaires à cette bonification pouvaient être aisément trouvés au sein même des populations agricoles des zones intéressées, en rapport notamment avec un marché foncier plus dynamique et plus décidé, où les moyens instrumentaux pour la transformation étaient largement disponibles dans les zones voisines des territoires à bonifier, où les marchés de consommation, enfin, étaient facilement accessibles et d'un potentiel très élevé.

Dans le Midi, par contre, tout le mécanisme législatif, administratif et d'organisation a dû être mis à l'épreuve : en particulier, il a fallu démontrer la validité et l'adaptation aux réalités spécifiques de ces territoires de certains éléments, c'est-à-dire :

— les méthodes de planification et de programmation des ouvrages généraux et des exploitations agricoles, en particulier les critères de choix des types de cultures, des formes d'exploitation et d'organisation interne des entreprises;

— les formules de participations publiques et privées dans les activités de bonification, susceptibles d'assurer leur coordination dans le temps et dans l'espace, d'effectuer une répartition adéquate des charges entre l'Etat et les exploitants et de résoudre les problèmes financiers correspondants;

— les moyens permettant de réduire la période techniquement nécessaire pour parvenir à l'accroissement des rendements et de l'emploi, afin d'éviter l'immobilisation des capitaux non utilisés et de rendre possibles les phases ultérieures du développement économique dans les activités secondaires et tertiaires;

— les interventions corrélatives aux investissements structurels et infrastructuraux, dans le domaine de la préparation humaine et de l'amélioration des conditions de vie dans les territoires;

— les instruments, y compris les équipements et les institutions nécessaires, permettant d'insérer les productions nouvelles dans le marché;

— les organes de réalisation, techniquement équipés et capables de rassembler effectivement les forces intéressées à la réalisation des objectifs définis.

De ce qui a été exposé jusqu'ici, il résulte clairement que la réalisation du programme de bonification et d'irrigation, qui a débuté en 1950 dans le cadre du processus du développement du Midi, a constitué un banc d'épreuves parmi les plus riches en enseignements dans l'histoire des valorisations agricoles. Dès lors, les indications qu'on peut tirer des difficultés rencontrées, des succès obtenus, des déficiences constatées, sont sans aucun doute parmi les plus significatives qui puissent être mises à la disposition de celui qui doit entreprendre de tels plans d'intervention.

II

Pendant la décennie qui vient de s'achever, au cours de laquelle le plan de la Caisse a été mis en œuvre, deux faits d'importance décisive pour la situation sociale et économique italienne sont apparus comme on le sait : la création du Marché commun européen et une expansion de notre économie de loin supérieure à toute prévision. Ces deux faits, qui ont rapidement conduit l'Italie de la condition de pays quasi sous-développé à celle de pays pleinement intégré dans un système économique hautement industrialisé qui est celui de l'Europe occidentale, ont modifié substantiellement une grande partie des termes dans lesquels nous voyions, il y a dix ans seulement, nos problèmes, et ils ont changé profondément les perspectives de notre avenir.

Plus précisément, les conséquences de ce changement d'horizon se sont fait sentir sur le secteur agricole : l'accroissement des écarts de revenu entre celui-ci et les autres secteurs économiques, et l'exode rural consécutif, ont en effet modifié, en de nombreux cas, les rapports traditionnels entre population et ressources agricoles. L'évaluation des potentialités de ces ressources a été graduellement révisée selon des critères de plus en plus exigeants : parallèlement, une agriculture diffuse de subsistance a progressivement cédé la place à une activité agricole de plus en plus soumise aux lois du marché.

C'est en tenant compte de cette situation nouvelle qu'il a fallu réaliser le programme de bonification et d'irrigation de la Caisse. En même temps, les événements qui se sont produits ont contribué en partie à en faciliter la réalisation et ont constitué en

partie un obstacle à son déroulement normal. De toute façon, il est certain qu'aux difficultés inhérentes à l'action entreprise, difficultés que nous avons illustrées précédemment, sont venues se superposer des situations imprévues qui ont rendu plus ardue la tâche des organes de réalisation, et faussé en partie la signification et la valeur de l'expérience effectuée.

Nous retenons d'autre part de ce changement des conditions, qui s'est manifesté en Italie, que dans les programmes de valorisation agricole — qui, du fait de la nature même de cette activité économique, couvrent des périodes de réalisations particulièrement étendues — on ne peut poursuivre des objectifs dictés par les situations contingentes et traditionnelles de l'économie et du milieu social, mais qu'il faut rechercher des objectifs à long terme, conformes aux grandes lignes d'évolution constatées même au-delà du milieu national.

A la lueur de ce qui précède, il convient de se poser une première question : quelle validité peut-on encore reconnaître à la conception générale du programme de bonification et d'irrigation, dans le cadre du plan actuel de développement du Midi ?

A cette question, nous estimons qu'on peut répondre que le programme, dans ses grandes lignes, reste, pour sa plus grande partie, tout à fait valable.

On peut tout d'abord affirmer que le programme ne pouvait être inclus dans le plan de développement pour le Midi avec des dimensions inférieures et des caractéristiques différentes de celles qui lui ont été conférées : d'après nous, en effet, si l'action de bonification et d'irrigation dans le Sud n'avait pas été entreprise en 1950 sous une forme aussi massive et importante, nous aurions dû aujourd'hui la mettre en œuvre avec des moyens et des instruments encore plus importants, et dans un délai beaucoup plus bref. Cette thèse est amplement confirmée par les conclusions particulièrement significatives et intéressantes de Saraceno⁽¹⁾ à propos de l'effort nécessaire pour poursuivre dans le Midi une valorisation adéquate des ressources disponibles et un processus harmonieux d'intégration industrielle, avant que soient réunies les conditions d'une absorption aisée, par l'ensemble du système italien, de l'excédent de main-d'œuvre de l'agriculture méridionale. On ne peut méconnaître que le programme de bonification et d'irrigation de la Caisse ait constitué la première contribution concrète à l'effort en cours qui devra être intensifié dans cette direction. Ce programme, en outre, lancé quand la productivité marginale du travail dans le Midi — non encore fortement influencée par le progrès général de notre économie — était à un niveau encore très bas, était économiquement valable, et les investissements dans ce secteur, dont la rentabilité est peu élevée et différée dans le temps, pouvaient être favorablement envisagés.

Sans doute, l'insertion plus large du programme de bonification et d'irrigation dans une politique générale de développement non seulement du Midi, mais du pays tout entier, aurait été profitable. Le caractère partiel de ce programme en a révélé les limites et les déficiences. Bien qu'amorcé et développé en liaison étroite avec un plan d'infrastructure de proportions très considérables, il n'a pu tenir compte d'implications multiples qui ne peuvent être considérées et évaluées que dans une perspective organique des problèmes du développement économique dans son ensemble.

(1) Rapport de P. Saraceno au XX^e congrès des bonifications, Naples 1961.

C'est dans cette limitation du cadre qu'il faut rechercher, à notre avis, une des causes principales pour lesquelles le programme n'est pas parvenu à jouer le rôle décisif de moteur essentiel de l'expansion économique méridionale, qui lui avait été assigné à l'origine : cela a été la conséquence, aussi, tant du changement dans les conditions générales de la vie économique et sociale italienne pendant la période, que des délais que les processus de valorisation agricole exigent pour être cumulatifs, délais qu'on estimait pouvoir réduire dans une proportion considérable, mais qui sont au contraire restés très longs. Par contre, les moyens financiers mis à la disposition du programme se sont révélés parmi les plus aptes à créer un flux rapide de dépenses publiques dans une masse diffuse de population, avec des répercussions favorables évidentes sur l'amélioration générale, sociale et économique, des zones dans lesquelles l'intervention a été la plus forte.

En ce qui concerne les objectifs spécifiquement agricoles définis au départ, on peut reconnaître une validité suffisante :

— au programme d'irrigation, qu'il faut considérer encore aujourd'hui comme un instrument d'importance fondamentale pour le développement économique du Midi; parce qu'il permet la différenciation et le développement des productions, il peut déterminer en effet, dans ces territoires irrigués, les conditions d'un ajustement continu aux exigences changeantes du marché et, de toute façon, aux conditions d'une concurrence active sur le plan international;

— aux transformations destinées au développement d'une arboriculture sèche, qui correspond parfaitement au rôle de l'agriculture méridionale dans le cadre de la zone économique à laquelle appartient notre pays; l'arboriculture du Midi est, en effet, substantiellement complémentaire des productions du reste de l'Italie et des autres pays de la C.E.E., et, bien que non privilégiée, elle ne se trouve pas dans une situation inférieure par rapport aux productions des autres régions du bassin méditerranéen;

— aux interventions de reboisement et d'amélioration des pâturages montagnards, surtout en vue de la défense hydrogéologique des bassins qui dominent des territoires à haute concentration d'infrastructures et d'investissements productifs; tout en ne représentant pas un apport direct notable au processus de développement, elles contribuent en effet à en garantir la consolidation et la sécurité dans le temps et, à ce titre, elles représentent elles aussi un élément de soutien dans le cadre du programme.

En face de ces secteurs, dans lesquels l'action accomplie et celle qui reste à accomplir apparaissent comme très largement positives, tant sur le plan technique qu'économique, la situation des territoires où l'objectif était constitué par l'introduction de cultures fourragères et industrielles plus intensives, basées essentiellement sur l'intégration zootechnique et sur l'introduction de cultures industrielles, se présente d'une façon substantiellement différente. Une évaluation plus récente des possibilités de faire vivre et se développer des systèmes cultureux de ce type, dans les conditions de milieu qui caractérisent ces territoires, conduit nécessairement, en effet, à une sélection sévère de ces systèmes, en fonction de la vitalité effective que l'on peut assigner aux entreprises qui se constitueront, et à l'opportunité des investissements à effectuer. Il semble que l'on puisse affirmer qu'une telle sélection n'influence qu'une partie limitée des interventions effectuées dans le cadre du programme, tant en ce qui concerne les infrastructures et les travaux généraux que pour ce qui touche

aux améliorations foncières proprement dites. D'autre part, l'ajustement des objectifs dans ce secteur dépend directement de l'expansion imprévue déjà signalée de l'économie italienne. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de ce que l'on se soit trompé dans l'évaluation ci-dessus, tant pour les initiatives publiques que privées.

Quant aux territoires les plus pauvres, de collines et de montagnes, pour lesquels les perspectives d'une modification profonde de la structure productive étaient renvoyées à des phases successives d'intervention, le programme de la Caisse se limitant, même dans sa version initiale, seulement à des travaux d'infrastructure de première pénétration, les évaluations que l'on peut formuler aujourd'hui sur l'avenir de ces terres excluent en principe, même pour les phases ultérieures d'intervention déjà signalées, la possibilité de réaliser des structures productives plus évoluées et plus différenciées. Elles indiquent au contraire comme tendance fondamentale la reconversion vers des formes d'utilisation terrienne plus conformes aux possibilités écologiques réelles de ces territoires. L'action qui y a été poursuivie jusqu'à présent, d'ailleurs peu importante en volume, apparaît dès lors comme très peu utile. Les problèmes de ces zones ne laissent pas encore apparaître leur solution.

Les critères, les dispositions législatives et les instruments d'action de bonification intégrale appliqués pour la réalisation du programme de la Caisse ont fait apparaître des aspects entièrement valables et des zones d'ombre d'importance notable. Nous estimons, à titre préliminaire, que la cause principale des difficultés constatées, des insuffisances rencontrées, des jugements si divers qui ont été exprimés sur les différents aspects du problème par des observateurs autorisés, doit être recherchée dans l'application uniforme de ces critères, dispositions et instruments à tous les territoires et à tous les types d'interventions, malgré leurs profondes divergences. En effet, il est hors de doute que ceux-ci ne devaient pas être adoptés là où il s'agissait non pas d'engager une véritable action de transformation des structures de production, mais plutôt de réaliser des travaux visant un double objectif, à savoir un meilleur équilibre général et un soutien de la structure économique existante, réalisations qui relèvent par conséquent de la conception et de la pratique propre aux travaux publics. De même, ces critères, dispositions et instruments d'action précités ne pouvaient donner satisfaction lorsque l'on visait seulement les problèmes préliminaires de la bonification intégrale, c'est-à-dire ceux touchant à l'infrastructure dans le domaine de l'hydraulique, de l'irrigation et des routes, sans avoir le temps et les moyens suffisants pour concevoir et amorcer la phase d'intervention caractérisée par la transformation des systèmes de production.

C'est dans toutes ces situations que l'on a rencontré les déséquilibres les plus marqués et les plus manifestes du système : les méthodes d'intervention et les formules techniques, économiques, financières et d'organisation adoptées s'y sont révélées en majeure partie inadaptées.

Par contre, nous estimons que, dans tous les cas où les données des problèmes pouvaient s'insérer dans les schémas élaborés pour l'action de bonification véritable, les mécanismes législatifs et administratifs ont pu fonctionner parfaitement, à condition d'être appliqués dans leur ensemble, dans l'esprit qui a présidé à leur mise au point, en tant qu'interventions dans le processus économique, non assujetties par conséquent aux conceptions bureaucratiques traditionnelles. En tout état de cause, trois constatations de caractère général semblent devoir être faites :

1. Pour être un instrument vraiment valable, le plan de bonification ne doit pas être conçu exclusivement dans les limites d'un secteur ou d'un territoire et porter sur

une zone spécifique, il doit être conçu comme le noyau d'un plan de développement concernant une aire socio-économique déterminée. C'est ainsi seulement que les interventions prévues peuvent être individualisées et dosées dans le contexte d'une réalité mettant en lumière toutes les connections et implications que comporte l'action de bonification;

2. Les modalités d'application des méthodes de l'intervention, et surtout dans leurs aspects économiques et financiers, doivent être revues pour surmonter une série de difficultés pratiques que l'expérience a fait apparaître : nous soulignons avec insistance que ce réexamen ne doit pas porter sur la nature essentielle des mécanismes qui, on l'a vu, se sont révélés aptes à fonctionner de façon entièrement satisfaisante;

3. Les organes chargés de l'application doivent être perfectionnés et leur capacité accrue, afin qu'ils soient en mesure de remplir les tâches importantes qui leur sont imposées par les données générales de la législation et par les nécessités découlant de l'expérience : ici encore il ne s'agit pas de rechercher des formules neuves, mais seulement de perfectionner celles qui existent, en tirant parti des indications et des suggestions fournies par l'expérience des dix dernières années.

Quoique rapide et sommaire, l'examen effectué ci-dessus de la valeur du programme de bonification et d'irrigation de la Caisse dans le cadre du plan de développement pour le Midi nous semble indiquer clairement que ce programme a résisté à l'épreuve de dix ans d'application, malgré les événements imprévisibles qui ont caractérisé la vie économique en Italie pendant cette période. Cet examen montre également que, pour poursuivre cette application dans une nouvelle phase de développement jusqu'à la phase finale, il est nécessaire de procéder non pas à des réformes, modifications ou reconversions radicales et substantielles, mais seulement à des ajustements et à des mises à jour de nature à faciliter une meilleure harmonisation des différentes actions d'ensemble en cours et à rendre plus efficaces et, partant, plus rapides, les actions ultérieures.

Dans la dernière partie du présent rapport, nous nous efforcerons de tracer un tableau sommaire de ces ajustements et de ces mises à jour.

La première mise à jour préliminaire concerne la classification des territoires d'intervention.

La tentative en 1952 pour classer les zones d'intervention incluses dans le plan de la Caisse (zones d'évolution - de transformation - de première pénétration) est aujourd'hui largement dépassée : en effet, elle s'inspirait essentiellement de l'état d'avancement des interventions plutôt que d'une différenciation dans la nature et les caractéristiques des diverses zones. Les estimations plus adéquates qui ont été effectuées entre-temps quant à la possibilité pour chacune de ces zones de constituer le lieu d'implantation de productions agricoles dynamiques et de nature à affronter une économie de marché ont à nouveau souligné la portée de ces différenciations, en obligeant à opérer une sélection spécifique des objectifs à poursuivre dans les diverses situations.

La question a fait l'objet d'un large examen dans les deux récents débats déjà mentionnés qui ont eu lieu au XX^e congrès des bonifications et à la conférence agricole nationale; au cours de ces débats, plusieurs orateurs ont soutenu la thèse formulée notamment par Dell'Angelo⁽¹⁾ selon laquelle on doit parvenir sur la base

(1) Rapport de G. Dell'Angelo au XX^e congrès des bonifications, Naples 1961.

de cette sélection à une réduction notable de l'aire d'application des interventions de bonification, considérées dans le cadre et selon les objectifs que comportent la législation et ses instruments d'action.

Nous partageons entièrement cette thèse, dans sa conception et dans les conséquences et implications qui en découlent; et nous souhaitons que le nouvel examen approfondi des divers aspects de la vie agricole italienne, qui devra certainement être effectué dans le proche avenir — indépendamment des conclusions limitées et nullement suffisantes de la conférence agricole nationale susmentionnée — conduite dans ce domaine à une clarification satisfaisante, nécessaire pour systématiser davantage les données du problème des investissements fonciers dans l'agriculture de notre pays.

En ce qui concerne le programme pour le Midi, nous estimons donc que, notamment en l'attente d'une réglementation générale, la Caisse ne peut pas ne pas considérer la réalité comme elle se présente et procéder en conséquence à une sélection des territoires d'intervention et des objectifs à y poursuivre.

A notre avis, on pourrait distinguer :

a) des territoires à structure de production consolidée, en désignant par là ces vastes régions de vieille agriculture, dans lesquelles les systèmes de production ont désormais atteint un équilibre conforme à l'utilisation optimum des ressources naturelles existantes et aux possibilités effectives du milieu;

b) des territoires susceptibles d'accueillir de nouvelles structures agricoles, concurrentielles sur le plan national et international; ces territoires comprennent toutes les plaines côtières, les terres susceptibles de mise en valeur intensive et quelques zones intérieures sélectionnées, à agriculture extensive du type « latifundia »;

c) des territoires à ressources agricoles marginales qui comprennent une grande partie des zones de collines et presque toutes les zones de montagne du Midi.

Il est évident que :

— dans le premier groupe, il sera nécessaire de poursuivre essentiellement la modernisation de l'exploitation, qui comporte parfois également des réformes limitées des systèmes de production et du régime foncier, ainsi que des réalisations visant à compléter l'infrastructure existante, et presque toujours une assistance technique et une organisation des services pour la production et le marché;

— le second groupe constitue le domaine d'application de la bonification, de l'irrigation et de la transformation foncière; c'est le groupe de territoires dans lequel on a travaillé jusqu'ici avec les mêmes objectifs et, par conséquent, il n'y a pas de modification substantielle à opérer;

— quant au troisième groupe, il est nécessaire de renoncer définitivement à toute velléité d'introduire des formes d'agriculture plus évoluées et plus intensives; il convient donc de réduire au minimum les investissements publics ou privés visant ces objectifs, et au contraire de faciliter et d'encourager les reconversions vers des utilisations plus extensives telles que la forêt et le pâturage.

L'étude équilibrée et coordonnée des problèmes posés par ces trois groupes de territoires, dans une vue d'ensemble de leur caractère complémentaire, permettra de poursuivre les objectifs susmentionnés, sans provoquer de déséquilibres, dans le

temps et dans l'espace, dans la mise en valeur des ressources et dans ses répercussions économiques et sociales.

A la nouvelle classification des territoires et des objectifs à poursuivre doit correspondre une option nouvelle des politiques de l'intervention publique : celle-ci se traduit, on le sait, par une action de développement s'exerçant dans quatre directions fondamentales :

- adaptation de l'infrastructure;
- intervention directe de l'Etat en tant qu'entrepreneur dans les activités économiques;
- stimulation, soutien et incitation des agents économiques privés;
- préparation du facteur humain.

Le dosage des interventions, dans le cadre de chacune de ces directions, et la détermination de leurs dimensions, de la progressivité et des priorités sont à revoir en fonction des caractéristiques et des objectifs relatifs à chaque groupe de territoires; et même pour chaque territoire à l'intérieur de chaque groupe, cette révision du programme constitue l'effort majeur et le plus impérieux que les organismes préposés à l'action de développement de l'agriculture du Midi sont appelés aujourd'hui à fournir, parce que les nouvelles phases du processus vont de pair avec les possibilités et les nécessités réelles des différentes situations.

Nous estimons que cette révision des politiques d'intervention n'impliquera pas de modifications substantielles du noyau fondamental des travaux publics et des orientations de la transformation foncière prévus dans les zones du second groupe indiqué ci-dessus. Elle concernera au contraire plus nettement les territoires du premier et du troisième groupes, dans lesquels, comme on l'a déjà souligné au cours de la présente étude, la programmation effectuée initialement et les actions engagées jusqu'ici ne peuvent être considérées comme entièrement adaptées aux objectifs à atteindre.

Il y a donc lieu de recommander en tout état de cause que la révision à effectuer tienne particulièrement compte de la fluidité des situations économiques en cours, en évitant toute rigidité dans les nouvelles formulations et en l'éliminant dans celles déjà utilisées antérieurement quand elles présentent ce caractère. Nous retrouvons du reste ces critères de souplesse tant dans les bases législatives générales en matière de bonification intégrale que dans les conceptions qui ont inspiré la loi spéciale instituant la Caisse.

Il convient d'ajouter que la programmation, telle qu'elle a été décrite ci-dessus, dans ses grandes lignes, se substitue, au moins pour la période et dans les limites de l'intervention, au plan de bonification de chacune des différentes zones : il nous semble en effet inutile de continuer à élaborer des plans qui font double emploi, entièrement abstraits, tracés au-delà et en dehors des programmes concrets d'intervention, et qui auraient en définitive comme unique objectif additionnel de définir les conditions d'une priorité obligatoire.

Si les ajustements et les mises à jour mentionnés jusqu'ici sont nécessaires, les ajustements et les mises à jour relatifs aux instruments d'action apparaissent aussi

importants, et peut-être plus décisifs encore pour le succès de l'activité future de bonification. Nous examinerons les seuls aspects de ces instruments d'action qui exigent à notre avis la révision la plus radicale :

1. Dans le secteur des travaux d'infrastructure, les problèmes encore à résoudre concernent essentiellement :

— les charges découlant pour la propriété privée de la part qui lui incombe dans l'exécution des travaux publics et l'étroitesse de sa capacité contributive durant la phase de transformation, c'est-à-dire avant que ne se produisent les accroissements de revenus résultant de l'activité de bonification;

— l'entretien et l'exploitation des ouvrages, tant par les administrations de l'Etat que par les offices de bonification.

En ce qui concerne le premier de ces problèmes, il nous semble qu'il importe désormais, après une série de tentatives dans le domaine du crédit et dans celui de la prise en charge par divers organismes publics des parts incombant aux particuliers, de parvenir à une solution qui élimine les inconvénients à la base : solution qui consiste par conséquent à mettre tous les travaux publics à la charge entière de l'Etat. Un certain nombre de dispositions législatives, s'ajoutant aux dispositions fondamentales relatives à la bonification, ont déjà prévu cette solution pour des catégories spécifiques de travaux ou pour des situations géographiques déterminées; il convient de généraliser le système et de prévoir le recouvrement des avances de l'Etat pour les travaux d'irrigation, d'amélioration et autres, dès que l'accroissement escompté de la capacité contributive de la propriété privée aura été réalisé.

En ce qui concerne l'entretien et l'exploitation des ouvrages, il faudra prévoir dans les budgets des administrations de l'Etat, des collectivités locales et des offices de bonification, les crédits appropriés en instituant une forme adéquate et opportune de contrôle du montant des besoins relatifs à ces interventions et de l'affectation des crédits.

2. Dans le domaine de la transformation foncière, les problèmes qui ne sont pas encore résolus à ce jour sont ceux qui concernent la liaison entre les travaux d'adaptation de l'infrastructure et les actions visant à modifier les structures de production.

Il va de soi que le nombre et l'ampleur des problèmes varient d'une région à l'autre et d'une zone à l'autre, en fonction de la situation initiale, des objectifs à atteindre, des possibilités des différents territoires, de la préparation du milieu humain. Peu nombreuses sont d'ailleurs les situations dans lesquelles il est possible de réaliser la liaison susmentionnée d'une manière satisfaisante en s'en remettant à la seule initiative spontanée des agents économiques, stimulée par les mesures d'encouragement prévues par la législation en vigueur, dans les limites, les formes et la pratique actuellement adoptées : dans la très grande majorité des cas au contraire, on ne pourra obtenir dans ces conditions que des résultats sporadiques et dans des délais très longs.

Il semble donc indispensable de mettre au point de nouveaux instruments de nature à éliminer les obstacles qui s'opposent à une action rapide dans ce secteur et à en favoriser le dynamisme nécessaire.

Les facteurs sur lesquels il est nécessaire d'agir peuvent être énumérés comme suit :

a) *Equilibre foncier* : il constitue l'un des éléments préliminaires à la réalisation de structures de production évoluées et modernes, qui peuvent s'insérer de façon stable dans le cadre d'une agriculture efficace capable de supporter les mouvements conjoncturels et les conditions toujours plus sévères de la concurrence sur le marché des produits agricoles.

Lorsque l'on amorce un processus de transformation des structures comportant des investissements fonciers d'importance notable et une organisation stable et durable de l'exploitation, l'élasticité et la souplesse du régime foncier, qui caractérisent les territoires à agriculture extensive, s'atténuent jusqu'à disparaître : ceci implique une opération initiale de rééquilibre de la propriété, qui permette l'adaptation optimum, du point de vue technique, économique et social, aux nouveaux systèmes qui vont être introduits.

Il sera donc nécessaire d'élaborer des plans de rééquilibre foncier pour les différentes zones dans lesquelles, les travaux d'infrastructure étant désormais à un stade avancé, il importe de résoudre par priorité les problèmes de la transformation. Ces plans devraient coordonner toutes les initiatives et actions déployées par les différents organismes qui exercent leur activité dans ces secteurs, et prendre en considération également l'équilibre de la propriété des organismes publics.

b) *Investissements fonciers* : ils comprennent deux grands groupes : les ouvrages communs à plusieurs fonds, et les ouvrages limités étroitement à l'entreprise.

Les premiers, qui englobent les réseaux d'écoulement communs à plusieurs exploitations et les réseaux d'irrigation, les routes reliant les fermes et les raccordements aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité, constituent le lien indispensable entre les travaux de caractère public et les travaux relevant de la seule compétence privée; ils doivent être réalisés de pair, leur insuffisance risquant de provoquer un sérieux goulot d'étranglement dans la transformation des structures de production d'un territoire.

Il faudra donc élaborer les projets des ouvrages en question pour des zones ou sous-zones dans lesquelles les travaux d'infrastructure sont désormais achevés, sur la base des dispositions législatives existant dans ce domaine.

Pour les actions liées directement à l'exploitation, qui constituent la charge la plus importante et la moins productive pour la propriété privée, il sera nécessaire :

- de sélectionner les investissements en fonction de leur productivité et de les échelonner dans le temps, afin d'éviter des immobilisations inutiles de capital;
- d'examiner particulièrement le problème de l'habitation rurale, investissement qui ne peut être considéré comme ayant exclusivement un caractère agricole, car il rentre dans le cadre large des investissements fixes à caractère social, nécessaires à la rénovation non seulement économique mais générale des zones défavorisées;
- de soutenir les entrepreneurs dans ce secteur d'action délicat grâce à des installations pour la transformation (centres de machines pour l'aménagement des terrains, chantiers de préfabrication de petites canalisations et d'équipement pour l'irrigation, équipement pour les routes reliant les fermes, pépinières pour les essences fruitières et forestières, etc.) et grâce à une assistance technique de nature à apporter une aide diversifiée et continue à l'action de transformation.

Il conviendra en outre que les projets des entreprises visant à l'amélioration foncière soient soumis à un examen sur le fond, d'ordre plus technique et économique que financier : tout le problème de la direction à donner aux contributions de l'Etat doit en outre être repensé en fonction des possibilités effectives, des coûts de la transformation, des possibilités économiques des intéressés. A cet effet, il conviendrait d'établir un contact entre ces derniers et les organes chargés d'examiner les projets et de prendre les décisions, par les canaux de l'assistance technique, en sortant du climat impersonnel et bureaucratique dans lequel cette activité se déroule aujourd'hui.

Il faut enfin revoir le problème des crédits d'amélioration qui, en principe, ne devraient plus être soumis à la pratique ordinaire prévue par la loi; la responsabilité de leur octroi devrait être confiée aux offices de bonification qui, surtout en ce qui concerne les garanties, agiraient selon des modalités sortant des limites fixées par la loi générale précitée sur le crédit agricole, en prolongeant les périodes de pré-amortissement et d'amortissement même pour le crédit accordé par les canaux actuels.

c) *Capital d'exploitation* : bien qu'il constitue un élément aussi important et parfois même plus décisif que les investissements fonciers, il n'est pas pris suffisamment en considération dans les exigences de la bonification. Même si une part notable de celui-ci peut être constituée grâce à la capitalisation d'une partie des produits des premières années (bétail, semences, aliments du bétail, etc.), le capital d'exploitation ne peut être obtenu, dans une large mesure, que grâce au crédit d'exploitation.

Pour ce secteur, on renvoie aux considérations déjà exposées pour les interventions d'amélioration foncière et concernant la nécessité de permettre l'accès à des formes appropriées de crédit dans la proportion et selon les modalités nécessaires aux conditions particulières requises par des besoins aussi impérieux.

Les projets de transformation foncière devraient à cet effet comporter également le plan financier relatif aux besoins en capital d'exploitation; il conviendrait de tenir compte de ces besoins dans les décisions des bailleurs de crédit d'amélioration, afin d'éviter qu'une fois la phase d'amélioration achevée, la transformation des structures de production soit stoppée par manque de capital d'exploitation.

d) *Services agricoles* : le développement et l'adaptation des services agricoles indispensables doivent aller de pair avec l'évolution des structures de production : les travaux d'expérimentation, la protection phytosanitaire et la prophylaxie animale, la diffusion des semences sélectionnées et des engrais, l'assistance technique générale et la formation professionnelle doivent être amenés au niveau d'intensité requis par les différents territoires en fonction de leur dynamique propre. Des manques de concordance dans les niveaux de développement de tel ou tel secteur provoqueront nécessairement des retards et des difficultés dans l'action de mise en valeur.

e) *Equipements de commercialisation* : le besoin d'équipements commerciaux adéquats est aujourd'hui particulièrement sensible, même dans les vieilles agricultures disposant déjà de courants commerciaux traditionnels; il est particulièrement net dans les zones en voie de transformation, où l'organisation des marchés doit soutenir les nouveaux systèmes de culture précisément dans la phase initiale difficile où l'introduction des nouvelles productions sur les marchés se heurte aux obstacles les plus nombreux.

Il semble donc essentiel d'assurer à ce secteur d'activité un développement adéquat et opportun, grâce à l'initiative et à la participation des agriculteurs intéressés, afin que l'organisation de la commercialisation reste étroitement liée à la production, tant sur le plan technique que sur le plan économique et financier.

f) *Préparation humaine* : enfin, il faudra intensifier l'action, déjà en partie entreprise, visant à modifier et à adapter le facteur humain à tous les niveaux : personnel de direction, personnel intermédiaire et personnel d'exécution. Une intervention susceptible de répondre aux besoins complexes du Midi dans ce domaine doit être délimitée et définie en utilisant l'expérience acquise dans les régions les plus diverses du monde et en complétant cette expérience avec des idées et des mesures neuves tenant compte des caractéristiques particulières du Midi.

3. L'Etat et les entreprises privées doivent collaborer pour ces interventions nombreuses et complexes, relatives aux multiples facteurs énumérés ci-dessus. Dans le programme agricole confié à la Caisse, l'Etat n'a pas voulu, en effet, assumer l'initiative de la valorisation des terres, ni même en paraître le promoteur unique ou presque; au contraire, l'Etat a estimé que ce rôle incombait, au moins en partie, aux agriculteurs intéressés aux territoires à mettre en valeur.

L'engagement de l'Etat ne peut par ailleurs se limiter au secteur des travaux publics et aux incitations et obligations imposées aux activités d'amélioration foncière, mais doit également s'étendre à tous les autres aspects énumérés ci-dessus, qui sont tous à considérer comme d'intérêt public. Ce faisant, on n'entend pas sous-estimer les apports des exploitants privés, qui sont appelés à exercer les fonctions décisives d'agents de la transformation; de leur capacité en tant qu'entreprises dépendent en effet tant le choix des orientations et des modalités concrètes de la transformation que l'utilisation optimum des instruments de production, afin de faire passer les entreprises, le plus rapidement possible, de la phase d'évolution à la phase d'équilibre et de plein régime.

Par conséquent, l'Etat et les particuliers doivent coordonner pleinement leur action, même si leurs tâches et leurs responsabilités doivent être bien délimitées; il convient d'assurer la mise en œuvre simultanée des divers mécanismes techniques, financiers et d'organisation : à cette fin, comme on l'a parfaitement compris dans notre législation de bonification, et comme on le fait actuellement dans tous les pays du monde pour ce genre d'initiatives, on a cherché entre l'Etat et les particuliers un point de rencontre dans des organismes de mise en valeur des terres, aptes à représenter, d'une part, les obligations de l'Etat, d'autre part, les intérêts collectifs des exploitants; les caractéristiques fondamentales, institutionnelles et de fonctionnement de ces organismes doivent permettre de leur confier, d'une part, une grande partie des tâches qui incombent à l'Etat et, d'autre part, un grand nombre d'attributions des différents agents économiques. A cet effet, il est indispensable que ces organismes représentent effectivement l'ensemble des intéressés, qu'ils fonctionnent sur des bases absolument démocratiques, qu'ils soient pourvus des capacités nécessaires sur le plan de l'entreprise et reçoivent de l'Etat des pouvoirs suffisants pour le représenter; c'est seulement de cette façon qu'il sera possible, d'une part, de décentraliser efficacement les pouvoirs publics et, d'autre part, dans l'association d'intérêts communs, de trouver la force économique, les caractéristiques techniques, la puissance d'organisation que les exploitants isolés ne peuvent posséder. Mais surtout, il sera ainsi possible de réaliser une fusion efficace des activités publiques et privées,

en substituant à la multiplicité des compétences une vue unitaire des problèmes difficiles communs à des actions aussi impératives, en créant de la sorte l'*entreprise centrale* de transformation des structures de production.

Tout le monde reconnaîtra dans un organisme ainsi défini l'institution du « consortium de bonification », tel qu'il est conçu dans les textes législatifs et tel que le voient tous ceux qui ont vécu la réalité de la bonification. Il n'y a pas d'autre alternative, car il n'y a pas d'autres institutions qui puissent exercer convenablement des fonctions analogues au nom des intérêts publics et privés : aux offices relevant directement de l'Etat, dont la nature contraste avec la conception à la fois publique et privée décrite ci-dessus, sont réservées d'autres tâches — non moins importantes et non moins impératives — mais qui ne consistent certainement pas à jouer le rôle d'entreprise centrale de la mise en valeur des terres, quand on veut réaliser cette mise en valeur par l'intermédiaire des entreprises privées et exploitants de territoires déterminés.

Par conséquent, s'il semble que l'on doive réaffirmer que, dans l'organisation de la bonification intégrale, l'entreprise centrale de la transformation ne peut être que le consortium, on doit d'autre part reconnaître que les consortiums tels qu'ils existent en réalité sont encore bien différents des organismes qui seraient nécessaires et dont on a décrit ci-dessus les caractéristiques essentielles : nous estimons cependant qu'un certain nombre de réformes courageuses peuvent mettre ces organismes en mesure de réaliser les objectifs que nous avons indiqués précédemment.

4. Il est hors de doute que l'activité des organes périphériques sera d'autant plus valable et efficace que l'action d'orientation et de stimulation déployée par les organes centraux responsables de la réalisation du programme d'intervention sera plus uniforme, dynamique et « débureaucratisée ».

Or, cette action est aujourd'hui morcelée et insuffisamment coordonnée entre administration ordinaire et organismes spéciaux : nous rappellerons à ce sujet les vues exposées avec une haute compétence par M. Pescatore⁽¹⁾, qui a mis en évidence les avantages et les inconvénients des solutions institutionnelles, administratives et d'organisation qui ont présidé jusqu'ici aux activités de la Caisse.

Un nouvel examen du problème apparaît indispensable, et nous souhaitons qu'il se fasse de façon systématique et organique, plutôt qu'en recourant à des mesures partielles inspirées par des considérations contingentes et d'opportunité.

5. Pour cette nouvelle phase de l'activité de bonification, dans le cadre du plan agricole de la Caisse, parallèlement à la mise au point des instruments d'organisation, il est nécessaire de résoudre les problèmes de financement du mécanisme complexe de la transformation des structures de production, pour compléter les mesures en cours qui portent de façon par ailleurs inadéquate, avec des instruments et selon des modalités souvent peu appropriés, seulement sur certains des facteurs énumérés ci-dessus.

Conformément au critère général selon lequel les activités en question impliquent la coopération de l'Etat et des agents économiques intéressés, la solution des problèmes de financement doit être recherchée non dans l'intervention unilatérale, publique ou privée, mais dans l'action commune des deux promoteurs de la mise en valeur des terres, grâce à une vue d'ensemble des besoins de chaque territoire.

(1) G. Pescatore : *Dieci anni di esperienza della Cassa per il Mezzogiorno*, Rome 1961.

Et puisqu'on reconnaît que le consortium de bonification est l'entreprise centrale des activités de transformation, il va de soi que c'est à cet organisme qu'il faut confier les moyens financiers et la responsabilité de leur utilisation.

Une première exigence qu'il convient de souligner est qu'il ne faut pas rechercher ces moyens financiers selon des critères contingents, pour des réalisations isolées et des programmes spécifiques, mais en recourant à des plans financiers de grande envergure, qui tiennent compte des besoins globaux pour les activités à développer et des perspectives quant à la capacité contributive des entrepreneurs, actuellement et lorsque la bonification aura porté ses fruits; en d'autres termes, l'appréciation des charges liées à la bonification, qui incombent aux particuliers, doit être opérée en prenant en considération les besoins globaux pour les différents secteurs publics et privés, dans un cadre économique-financier général de la transformation serrant de près les conditions existant dans la réalité, et avec l'intention de parvenir effectivement à la mise en valeur recherchée et non d'ouvrir la voie à la seule application de stériles contraintes.

Il faudra donc élaborer, zone par zone, un plan financier aussi complet et aussi mûr que possible, qui permette de déterminer le volume des crédits nécessaires, les rythmes d'octroi, les possibilités d'amortissement, les programmes de recouvrement qui en résultent. On sera ainsi en mesure de déterminer le montant d'un fonds de roulement à mettre à la disposition de chaque consortium, pour réaliser pleinement le programme de mise en valeur rendu possible par les interventions effectuées dans le secteur des travaux d'infrastructure.

Comme on l'a déjà dit, l'Etat et les entrepreneurs intéressés devraient contribuer à la constitution de ces fonds de roulement. On peut proposer à cet effet les deux solutions suivantes :

- a) l'Etat met à la disposition du consortium 50 % des crédits pour la période couverte par les plans financiers, sans percevoir d'intérêts; le consortium se procure les 50 % restants, par l'émission d'obligations au taux en vigueur sur le marché financier, en prévoyant des plans d'amortissement harmonisés avec le plan financier du consortium, mais en règle générale d'une durée de vingt à vingt-cinq ans;
- b) le consortium se procure tous les crédits nécessaires par l'émission d'obligations du type mentionné ci-dessus; l'Etat participe au paiement des intérêts de ces obligations à raison de 50 %.

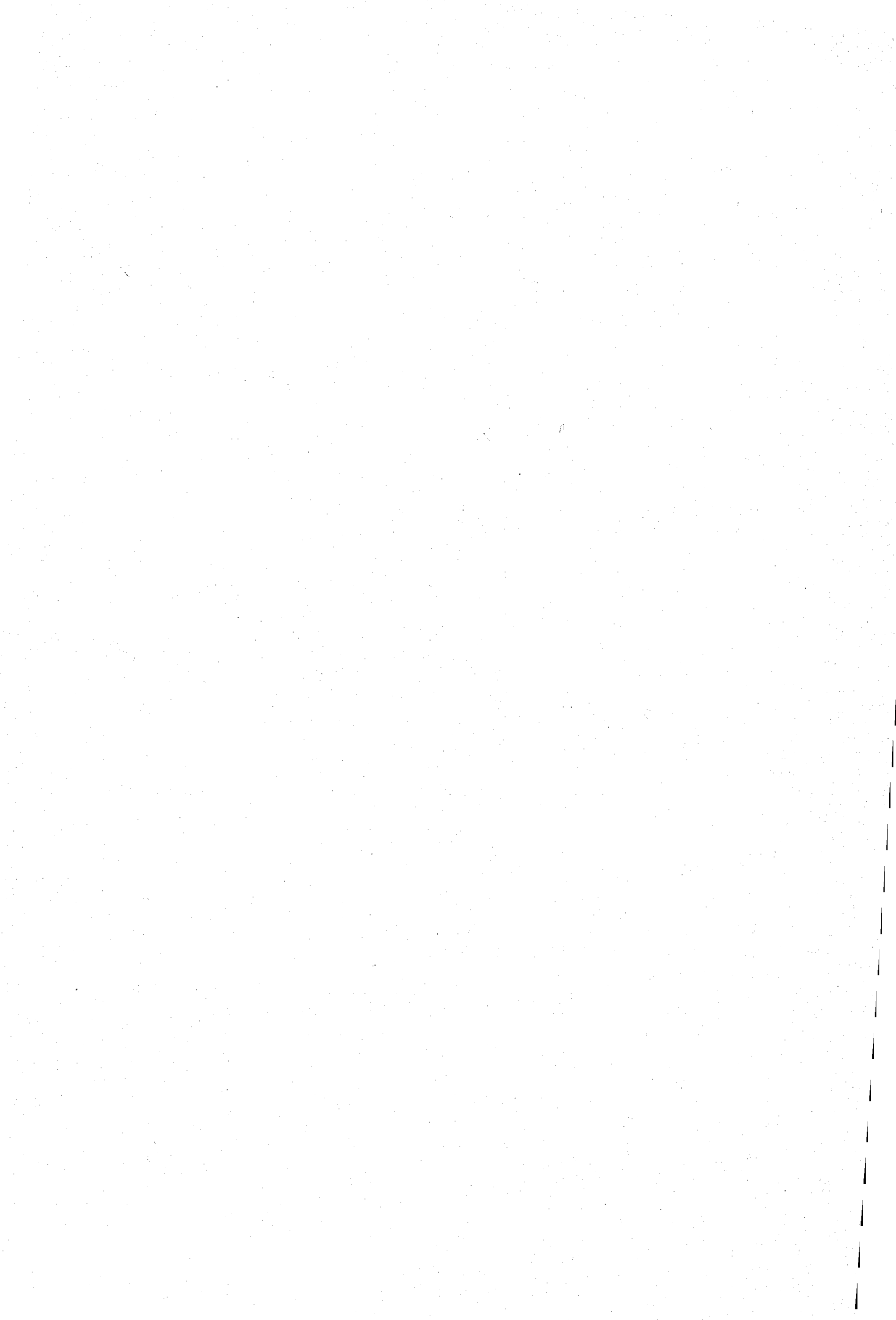
En conclusion, nous exprimons la conviction que, même compte tenu des différences profondes qui peuvent se présenter du point de vue du milieu et du point de vue historique, l'expérience italienne pourra permettre d'éviter, lors d'initiatives analogues prises par d'autres pays, des erreurs dans la mise au point, des obstacles dans l'application, un gaspillage de travail et d'argent.

Ainsi cette nouvelle page de l'histoire séculaire de la bonification en Italie, constituée par le programme de développement agricole pour le Midi, contribuera efficacement, elle aussi, au progrès de la civilisation.

2.

L'expérience du Bas-Rhône - Languedoc
et le programme d'action régionale

Rapporteur : Ph. Lamour
président-directeur général
de la Compagnie du Bas-Rhône - Languedoc



I

Les aménagements régionaux français dans le développement économique de l'Europe et dans l'aménagement du territoire national

1. La révolution industrielle du XIX^e siècle a divisé les pays de l'Europe occidentale en deux séries de zones :

— *les zones économiquement développées* par l'expansion complémentaire des activités industrielles et agricoles entraînant l'équilibre économique et démographique conséquent;

— *les zones insuffisamment développées* à l'agriculture prédominante mais défavorisées par les conditions naturelles et à l'industrialisation sporadique ou artisanale.

Au XIX^e siècle, l'industrie s'est localisée en fonction de la seule ressource énergétique pratiquement utilisée à l'époque : sur les bassins houillers (Allemagne, Belgique, Nord de la France, Grande-Bretagne).

Ces secteurs se sont trouvés être également ceux où les conditions naturelles — sol, relief, climat — étaient les plus favorables à l'agriculture.

Le caractère complémentaire des activités agricoles et industrielles a provoqué leur développement respectif, l'industrie facilitant le progrès technique de l'agriculture et celle-ci assurant l'approvisionnement alimentaire des centres industriels.

L'abondance et la diversité des offres d'emploi en résultant a amené des concentrations de population active et créé un équilibre économique et démographique satisfaisant.

Les zones septentrionales des divers pays européens sont entrées dans la voie du développement économique et social fondé sur l'expansion simultanée et complémentaire des activités agricoles et industrielles tandis que les zones méridionales demeuraient au niveau d'une industrie de caractère artisanal aux éléments dispersés et isolés, et d'une agriculture en grande partie familiale et pastorale pratiquée sur des structures insuffisantes et dont le caractère économique demeurait souvent autarcique.

En un demi-siècle, l'économie européenne est passée du thème agricole, individualiste et traditionnel de caractère méridional qui l'inspirait depuis vingt siècles au thème industriel, collectif et progressiste de caractère septentrional né du développement industriel.

A la prédominance d'une civilisation méditerranéenne s'est substituée la prédominance d'une civilisation hercynienne.

2. Le développement économique et social harmonieux de l'Europe occidentale se heurte actuellement à deux problèmes principaux :

— le problème de la *crise de croissance de certains secteurs de la zone développée*, en raison de la vétusté de l'équipement et du caractère insatisfaisant de l'aménagement territorial de ces secteurs, jadis précurseurs du développement et aujourd'hui en état de sénescence économique; ce problème, actuellement aigu dans

des secteurs comme celui du Borinage belge, se pose dès à présent pour la région septentrionale de la France;

— le problème de *la crise d'inadaptation de la zone insuffisamment développée*, auquel il doit être remédié par une politique systématique d'aménagement régional et qui concerne la région ici considérée.

Les conditions naturelles défavorables à l'agriculture peuvent être compensées par l'intervention de la technique moderne et notamment par l'irrigation, l'assainissement et la thérapeutique des sols.

Les nouvelles ressources énergétiques — électricité, carburants liquides et, demain, énergie nucléaire — sont plus facilement transportables à longue distance. L'industrie n'est plus contrainte de se localiser sur les bassins houillers.

Les ressources d'énergie fixes attirent vers elles la main-d'œuvre alors qu'à l'heure actuelle c'est l'énergie, plus mobile, qui va vers la main-d'œuvre disponible.

C'est dans cet esprit qu'en Italie a été entreprise l'œuvre immense et courageuse de l'aménagement du Mezzogiorno et des îles et, en France, la politique des aménagements régionaux.

3. La politique française des aménagements régionaux est un élément essentiel d'une politique générale d'aménagement du territoire.

La politique française d'aménagement du territoire est dominée par deux impératifs :

— la croissance démographique qui crée la perspective d'une augmentation de population de douze millions en vingt ans et oblige à prévoir la création de deux millions d'emplois nouveaux avant 1970;

— l'appartenance de la France à la Communauté européenne économique, alors que les deux tiers du territoire français tournent le dos à la partie de l'Europe la plus développée — les bassins du Rhin et de l'Escaut — à laquelle ne sont directement ou indirectement rattachées que la région septentrionale, la Lorraine et l'Alsace, la région parisienne et séquanais.

L'aménagement du territoire français doit donc faire face à trois grandes séries de problèmes :

— le problème des *zones déjà développées*, en vue de leur modernisation et de leur expansion qui intéresse essentiellement les régions du Bassin parisien, du secteur septentrional et du secteur de l'Est;

— le problème des *zones insuffisamment développées* qui intéresse essentiellement les régions des secteurs de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central;

— le problème des *zones en voie de développement* qui intéresse essentiellement les régions lyonnaise, du Rhône et du Sud-Est méditerranéen.

La politique des grands aménagements régionaux s'applique dès à présent :

— dans l'Ouest, à l'assainissement des marais charentais, poitevins, vendéens et de la Vilaine, et doit être étendue aux marais aquitains;

- dans le Sud-Ouest, à la région des Landes de Gascogne et à la région des coteaux de Gascogne et doit s'étendre à l'ensemble de la vallée de la Garonne et de ses affluents;
- en Corse, à la côte orientale de l'île;
- en Champagne et Lorraine, à la récupération des friches calcaires;
- dans le Sud-Est méditerranéen, à la Provence et au Languedoc.

II

Principes de base d'une politique des aménagements régionaux en France

Le problème de l'aménagement des régions françaises insuffisamment développées, en vue de leur adaptation au niveau des pays européens auxquels la France est désormais associée, est un problème de développement économique du type classique, tel qu'il se pose dans le monde entier avec, selon les peuples et les continents, des différences dans l'ampleur mais non dans la nature des solutions.

Celles-ci postulent l'application des principes que l'expérience a révélé efficaces et qui comportent essentiellement :

1. La définition du *cadre naturel* dans lequel doit s'exercer l'action de développement économique et social, c'est-à-dire l'entité géographique et économique logique dans laquelle une suffisante communauté des intérêts peut permettre une action aux éléments coordonnés et complémentaires, dans tous les domaines de l'activité;
2. La définition d'un *plan général* des objectifs à atteindre à long terme et des directives destinées à y aboutir;
3. L'élaboration et l'application de *programmes d'application* pratique, établis en fonction de la hiérarchie des valeurs et des urgences et coordonnant les *actions-clefs* dont l'exécution simultanée déterminera le développement rationnel de l'ensemble régional, par leurs effets multiplicateurs et émulateurs;
4. La définition et l'application des *méthodes et moyens* de réalisation, notamment des institutions et des organismes chargés de l'exécution des programmes, de leurs méthodes de travail et de contrôle, et des moyens juridiques et financiers mis à leur disposition;
5. L'organisation de la *coopération* convaincue, active et permanente de la *population* intéressée et de ses représentants qualifiés, à l'exécution des programmes et à la réalisation du plan.

L'aménagement de la région française du Bas-Rhône - Languedoc constitue un exemple d'application pratique de ces principes généraux.

III

L'application pratique dans une région française : le Bas-Rhône - Languedoc

1. L'ENTITÉ RÉGIONALE ET SON PÉRIMÈTRE

Le cadre naturel de l'aménagement est la partie de la région du Sud-Est méditerranéen située sur la rive droite du Rhône.

La vallée du Rhône et les régions qui s'épanouissent sur les deux rives du fleuve, de part et d'autre de son delta, sont vouées à une expansion économique considérable en raison de leur position géographique, de leur vocation économique et de leur climat.

La position géographique fait de ces régions l'exutoire naturel des produits de la zone développée de l'Europe vers les pays neufs, en voie de développement, qui doivent devenir leurs clients naturels, tant en ce qui concerne les biens d'équipement que les biens de consommation. Le trajet rejoignant la vallée du Rhin et des affluents à la Méditerranée par la vallée du Rhône est, à cette fin, le plus court et le plus rapide dans la mesure où il évite l'obstacle alpin.

La vocation économique de ces régions est favorable pour l'agriculture, l'insuffisance pluviométrique étant désormais compensée par l'irrigation qui valorise le soleil, aussi bien que pour l'installation d'industries bénéficiant à la fois de la diversité de moyens de transport rapides, d'une armature urbaine satisfaisante et de l'abondance de la main-d'œuvre.

Le climat permet à ces régions de bénéficier du tropisme humain qui, dans tous les pays évolués, provoque le développement économique vers les régions ensoleillées.

La création, dans la région du Sud-Est méditerranéen français, c'est-à-dire dans la vallée du Rhône, entre Lyon et Marseille et de part et d'autre du delta du fleuve, en Provence et en Languedoc, d'un nouveau pôle important de développement économique moderne complétant celui du secteur septentrional de l'Europe et de celui de l'Italie du Nord, et qui sera l'exutoire de l'Europe développée vers le monde des pays insuffisamment développés de la Méditerranée, de l'Afrique et de l'Orient, apparaît désormais comme une certitude à brève échéance.

Le périmètre de l'aménagement considéré concerne la région du Languedoc, située sur le territoire des départements du Gard, de l'Hérault et de l'Aude, limitée, au sud par la Méditerranée, au nord, par le faite de la chaîne des Cévennes qui constitue la ligne de partage des eaux entre le bassin méditerranéen et le bassin atlantique; à l'est par le Rhône et à l'ouest par le bassin de l'Aude et de ses affluents.

Cette région est une entité géographique historique, économique et humaine particulièrement cohérente.

— Géographiquement, elle constitue le versant méditerranéen de la rive droite du Rhône.

— Historiquement, elle est le passage obligé des communications entre l'Europe centrale et septentrionale, ainsi qu'entre la péninsule italienne avec la péninsule ibérique emprunté par Hannibal; le territoire de la Gaule narbonnaise reliée à Rome par la voie domitienne rejoignant la voie aurélienne; le siège de la civilisation occitane et albigeoise.

— Economiquement, elle se caractérise par l'unité des conditions naturelles et des vocations agricoles, aussi bien dans la zone de la plaine que dans la zone de montagne, ainsi que par la diversité de ses possibilités industrielles. Les voies de communications ferroviaires et routières sont satisfaisantes et mettent la région en liaison rapide et directe avec toute l'Europe (Paris et France septentrionale; pays rhénans; Italie et Espagne). L'approvisionnement en eau est désormais assuré par le vaste aménagement hydraulique établi par la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc.

— Humainement, la population autochtone constitue un ensemble homogène, fait de la symbiose permanente de l'élément littoral et du montagnard cévenol. Elle présente de remarquables facultés d'assimilation pour les apports de population de type et de langue comparables, en provenance d'Italie et d'Espagne.

2. LE PLAN GÉNÉRAL ET SES OBJECTIFS

Le plan d'aménagement général de la région a été établi par une commission de modernisation et d'équipement sous l'autorité du commissariat général du plan.

La commission créée par décret de la présidence du Conseil des ministres en date du 13 novembre 1951 a déposé ses conclusions en 1953.

Parallèlement une société d'études des canaux de la rive droite du Bas-Rhône et du Languedoc, fondée le 14 janvier 1952, préparait l'avant-projet de la création d'un réseau d'irrigation, élément fondamental de l'aménagement de la région.

Dans ses conclusions, la commission de modernisation et d'équipement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc a dégagé les causes de la dégradation économique de la région, à savoir :

- l'insuffisance de souplesse de l'activité agricole, vouée par les conditions naturelles défavorables aux risques permanents d'une monoculture viticole au potentiel excédentaire;
- le déséquilibre entre l'activité agricole et l'activité industrielle;
- le déséquilibre entre l'économie des zones de plaine et l'économie des zones de montagne.

Les objectifs définis par elle pour le plan général d'aménagement sont :

- la réalisation d'un réseau d'irrigation, projeté depuis un siècle, afin de compenser les conditions climatiques défavorables et notamment l'insuffisance et l'irrégularité des pluies, et de permettre aux agriculteurs de se libérer de la contrainte de la monoculture;
- l'industrialisation de la région afin de permettre l'abondance et la souplesse de l'emploi dans les diverses activités économiques;

— la recherche d'un meilleur équilibre entre les zones littorales et les zones de montagne.

Le décret du 3 février 1955 réglait les conditions de l'octroi de concessions permettant la mise en valeur de certaines régions en application de l'article 9 de la loi du 24 mai 1951.

Un autre décret de la même date décidait l'aménagement de la région du Bas-Rhône-Languedoc et autorisait la société d'études des canaux de la rive droite du Bas-Rhône et du Languedoc à se transformer en Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc.

Le 5 mai 1955, la Compagnie était créée, ses statuts étant approuvés par décret du 27 juillet 1956.

Le décret du 14 septembre 1956 a donné à la Compagnie la concession en vue de la création et de l'exploitation d'un réseau d'irrigation dans le périmètre de la région.

3. L'APPLICATION PRATIQUE DU PROGRAMME

Le programme général coordonne les divers éléments de l'aménagement de la région, l'exécution étant confiée aux différents organismes compétents : administrations publiques, organisations économiques, sociétés d'économie mixte, la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc assurant une double tâche :

— par son intervention directe, l'établissement et l'exploitation d'un réseau d'irrigation dominant 220 000 hectares, qui constitue l'épine dorsale de la réorientation économique générale;

— par son action indirecte, l'encouragement des initiatives conséquentes ou complémentaires tendant à l'aménagement et au développement économique et la participation aux organismes de réalisation, dans un esprit de coordination générale.

L'ensemble intéresse quatre domaines principaux :

— *l'établissement des structures générales* matérielles et intellectuelles : voies de communication, rénovation de l'armature urbaine; réseau d'enseignement et de formation professionnelle; établissement du réseau d'alimentation en eau, condition de l'aménagement agricole et industriel;

— *la mise en valeur agricole;*

— *la mise en valeur industrielle;*

— *l'aménagement du littoral.*

A) LES STRUCTURES GÉNÉRALES

Les voies de communication sont, dans leur dessin général, satisfaisantes. Le réseau doit être rénové et complété dans divers domaines.

Les communications routières doivent être améliorées notamment par la création de l'autoroute reliant le Sud-Ouest à l'autoroute de la vallée du Rhône, l'itinéraire Nîmes-Montpellier, passage obligé, au sud des Cévennes, étant un des plus encombrés de France.

La voie fluviale du Rhône doit être prochainement rendue navigable pour les convois de 3 000 tonnes entre la mer et le port de l'Ardoise (Marcoule) au nord d'Avignon par l'aménagement du seuil de Terrin et du seuil de Saujan. Elle sera prolongée vers le nord par l'aménagement du fleuve, accompli par la Compagnie nationale du Rhône jusqu'à Lyon d'où il serait souhaitable que le bassin du Rhône soit relié à celui du Rhin par un canal à grand gabarit joignant la Saône à la Moselle, d'une part, et au canal d'Alsace d'autre part.

La modernisation prévue du canal de Beaucaire à Sète, du canal Riquet et du canal latéral à la Garonne qui le prolonge permettrait sa jonction avec cette grande voie fluviale pour des éléments de 350 tonnes.

Le développement économique de la région a permis récemment l'établissement d'une liaison aérienne quotidienne entre Paris, Nîmes et Perpignan.

La rénovation de l'armature urbaine est entreprise dans l'ensemble de la région par des sociétés de rénovation qui intéressent en particulier Montpellier, Béziers et Nîmes, la Compagnie d'aménagement participant activement à cette œuvre.

Cette rénovation comporte notamment :

- la suppression des îlots insalubres au profit de constructions neuves et d'espaces verts;
- l'aménagement de zones à urbaniser par priorité;
- la création de zones industrielles;
- l'aide à la modernisation de l'équipement sanitaire;
- la création de voies de dégagement et l'élargissement de la voirie;
- l'établissement de services généraux : gare routière, etc.

L'extension des *organismes d'enseignement et de formation professionnelle* a pour but d'encadrer et d'orienter l'éducation générale de la population active en fonction des prévisions démographiques et dans la perspective du développement économique général.

L'effort accompli dans ce domaine par l'Université avec le concours des municipalités afin de prévoir plutôt que de subir porte notamment :

- sur l'expansion de l'université de Montpellier;
- sur la construction d'établissements du second degré (création réalisée ou prévue de dix lycées et collèges);
- sur le développement de la formation professionnelle générale et spécialisée (réalisations à Nîmes, Montpellier, Narbonne).

L'alimentation en eau destinée aux usages agricoles, industriels et domestiques est l'œuvre essentielle de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc par l'établissement d'un réseau général qui domine 230 000 hectares, intéresse 230 communes dans trois départements et une population de plus de 600 000 habitants.

Il s'agit du plus grand réseau unifié existant en Europe, rendu nécessaire par la pénurie en eau de la région. Il faut nécessairement dériver ces eaux du Rhône dont le débit moyen est de 1 600 mètres cubes par seconde, et établir, en complément, des retenues sur les fleuves côtiers et rivières qui le permettent : l'Orb, l'Aude et certains affluents de l'Hérault.

Le réseau est divisé en quatre zones :

— *la zone du Rhône* dérive du fleuve, entre Arles et Beaucaire, un débit maximum de 75 mètres cubes par seconde — débit d'été de la Seine à Paris — dont 62 mètres cubes par seconde sont élevés à la cote 20 dans un canal principal se dirigeant vers Montpellier et Sète et 13 mètres cubes par seconde à la cote 68 pour irriguer un premier secteur de 38 000 hectares; l'ensemble de cette zone intéresse 130 000 hectares;

— *la zone de l'Orb* alimentée par deux barrages, l'un situé à Avène dans le cours supérieur du fleuve, l'autre à Rieu Berlou sur un affluent, doit desservir 43 000 hectares dans la région de Béziers;

— *la zone de l'Hérault* alimentée par le barrage de Salagou sur un affluent de la Lergue elle-même affluent de l'Hérault, desservira par gravité le secteur intermédiaire (52 000 hectares);

— *la zone de l'Aude* alimentera par l'utilisation combinée des eaux de ce fleuve, du canal de navigation et de retenues côtières, le secteur situé entre Narbonne et Lézignan (25 000 hectares).

Un barrage sur le Gardon et des lacs collinaires permettront dans l'avenir d'irriguer les secteurs situés entre le périmètre actuel et la montagne.

En 1961, quatre ans après le commencement des travaux, les ouvrages principaux (prise au Rhône, station de pompage, canal principal et canaux secondaires, cinq stations de mise en pression) étaient terminées dans le département du Gard, le canal étant en cours de construction jusqu'à Mauguio à dix kilomètres de Montpellier; l'équipement des secteurs se poursuit sur la base de 300 kilomètres de tuyaux enterrés par zone de 10 000 hectares.

Dans l'Ouest, le barrage d'Avène est pratiquement achevé.

L'élégance de la solution en ce qui concerne les eaux du Rhône consiste dans le fait que celles-ci sont prélevées pour l'irrigation à l'aval du dernier barrage prévu pour la production de l'électricité et pompées à l'aide de l'énergie électrique qu'elles ont elles-mêmes produite, de sorte que non seulement aucun débit n'est détourné des turbines mais que la même eau est utilisée à un triple usage : production d'énergie, navigation et irrigation.

B) LA MISE EN VALEUR AGRICOLE

L'irrigation est distribuée d'après le système de l'aspersion par un réseau de tuyaux enterrés, mettant en permanence à la disposition des agriculteurs irrigants l'eau d'irrigation sous une pression constante moyenne de trois kilogrammes par mètre carré à raison d'une borne pour quatre hectares environ, sur laquelle est branché le matériel d'aspersion fixe ou mobile.

Le centre d'expérimentation des cultures irriguées créé par la Compagnie a mis au point un système assurant la parfaite homogénéité de l'aspersion, rendue absolument assimilable à la pluie et distribuée par un matériel léger en aluminium et en matière plastique.

Le système de l'aspersion présente sur le système de l'irrigation par ruissellement les avantages suivants :

- économie du nivellement préalable du sol, l'aspersion s'appliquant quel que soit le relief;
- économie de main-d'œuvre, l'aspersion étant automatique et pouvant se pratiquer la nuit, pendant les heures de sommeil;
- économie d'eau.

L'aspersion n'est pas un secours apporté à une plante assoiffée pour l'empêcher de mourir. C'est un système d'alimentation régulier de la plante distribué au moment exact où elle en a besoin pour vivre et se développer dans les meilleures conditions.

Cet équipement technique, en compensant l'irrégularité du climat, permet de corriger le caractère défavorable des conditions naturelles et notamment de la pluviométrie.

Il permet aussi d'établir un *système de mise en valeur agricole intégral et coordonné*. A cette fin, la direction de la mise en valeur de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc réunit et coordonne l'activité de six éléments complémentaires destinés à assurer cette mise en valeur sur l'ensemble du territoire, du Rhône à l'Aude, en couvrant la totalité des problèmes qu'elle intéresse et qui concernent *le sol, l'homme et les moyens de production et d'échange*.

1. Etude et thérapeutique du sol

Il est procédé à l'étude systématique du sol

— à grande échelle, dans le but d'établir les cartes pédologiques générales en vertu desquelles sont établis les réseaux d'irrigation et les lignes générales de l'orientation des cultures;

— à petite échelle, afin de faire connaître à chaque exploitant agricole, en marge de son livret cadastral et pour chacune des parcelles de l'exploitation, la nature du sol et sa composition, sa vocation culturale, le mode d'irrigation et les doses qui lui conviennent.

Le service de thérapeutique recherche les carences des sols et définit les moyens d'y remédier.

La stérilité des sols provient souvent de la carence en oligo-éléments dont l'absence interdit l'assimilation des éléments classiques de la fertilisation : azote, phosphate et potasse. L'analyse permet de remédier à ces carences. L'aspersion permet seule la distribution par dilution de doses infimes, par exemple de 150 grammes de molybdène par hectare qui suffisent parfois pour faire évoluer en vingt-quatre heures de la déficience à l'intense productivité du champ de choux-fleurs ou de melons.

2. Structure et aménagement des exploitations

La Compagnie procède à la révision systématique des structures d'exploitation en vue de les adapter aux meilleures conditions de productivité et de rentabilité, notamment en assurant l'emploi le plus rationnel de l'équipement matériel et du crédit.

Les structures d'exploitation sont trop souvent de dimension insuffisante et dispersées en parcelles démembrées ou, notamment dans la plaine autrefois marécageuse, de dimension excessive pour permettre, sur l'ensemble de la superficie, les investissements nécessaires à une exploitation intensive.

Il y a lieu d'adapter chaque genre de structure aux conditions de son exploitation rationnelle :

- structure familiale pour exploitation intensive (deux ou trois cultures par an sur le même sol);
- structure moyenne adaptée à un ou deux tracteurs avec répartition judicieuse des superficies entre la culture intensive et de caractère spéculatif exigeant des investissements élevés, et la culture de sécurité à prix garanti n'exigeant que des investissements limités;
- structure de grande superficie pour l'exploitation intensive saisonnière (riziculture, fourrages) ou extensive.

Il y a lieu d'adapter à chacune d'elle le matériel de traction et de culture le plus convenable ainsi que de réviser le dossier de crédit agricole de façon à assurer une bonne répartition des emprunts et des échéances d'annuités :

- prêts à long terme pour l'acquisition des sols et l'aménagement immobilier;
- prêts à moyen terme pour l'équipement matériel et les plantations fruitières avec, pour ces dernières, un différé d'amortissement pendant la période non fructifiante;
- prêts à court terme pour la trésorerie de campagne.

La Compagnie procède à l'achat ou à la location à bail emphytéotique de propriétés et de parcelles qu'elle remembre ou à la division des exploitations qui sont d'une ampleur excessive pour pouvoir être rentables et procède, à partir de ces éléments, à la constitution d'exploitations nouvelles, rationnellement structurées et équipées et cédées, à des conditions avantageuses, à de jeunes agriculteurs compétents.

Ces conditions sont les suivantes :

- paiement de la propriété immobilière en vingt ans;

— paiement en trente ans, de 50 % du montant des aménagements (habitat, bâtiment d'exploitation, réseau d'écoulement des eaux, boisement de protection, etc.), le reste demeurant acquis à titre de subvention.

La difficulté de l'établissement rural pour les nouvelles générations tient essentiellement dans l'obligation de disposer, dès l'origine, du capital d'acquisition correspondant à ce que devrait logiquement être l'épargne constituée par une vie de travail. La méthode pratiquée pour l'établissement rural inverse le système, en mettant, dès l'origine, le jeune agriculteur en possession d'une propriété qu'il peut payer en trente ans avec le produit de son travail.

La Compagnie établit actuellement des exploitations nouvelles de l'ordre de 25 à 35 hectares selon la nature des sols au rythme moyen de quarante par an.

3. Orientation des cultures et vulgarisation du progrès technique

La direction de la mise en valeur de la Compagnie définit l'orientation des cultures en fonction des besoins exprimés et des débouchés afin de conseiller les agriculteurs. En matière de fruits et légumes, elle n'admet dans les stations et les marchés que des produits conformes aux normes internationales de qualité.

La vulgarisation du progrès technique s'effectue sur deux plans complémentaires :

— le plan vertical de la spécialisation professionnelle effectuée par des ingénieurs spécialisés par produits (productions animales, productions céréalières, fruits et légumes) qui étudient en permanence les progrès techniques en fonction des besoins du marché et sont appelés à donner aux agriculteurs intéressés les conseils relatifs à leur spécialité sur l'initiative de leurs collègues;

— le plan horizontal de la vulgarisation spéciale par des ingénieurs et moniteurs chargés sur un secteur territorial déterminé de conseiller et de guider les agriculteurs de ce secteur pour l'ensemble de leur exploitation (structures, équipement, mode d'irrigation, traitements, crédit, marchés, etc.). Ils pratiquent sur le terrain, en relations familières avec les agriculteurs dans leur tâche quotidienne et font appel à leurs collègues spécialistes dans la mesure des besoins.

4. Organisation des marchés et des débouchés

La Compagnie procède aux études et travaux nécessaires pour l'organisation des marchés à l'échelon de la production et la recherche des débouchés à l'échelon de la consommation.

A l'échelon de la production, il est établi, directement ou par l'organe de groupements de producteurs (coopératives, associations syndicales, S.I.C.A., etc.), un réseau de stations primaires, notamment en ce qui concerne les fruits et légumes en vue de la sélection, du conditionnement et de l'emballage.

Ce réseau est rattaché à un centre-marché ou marché-gare, comme celui de Nîmes, comportant, autour de services communs (alimentation en eau, équipement frigorifique) les éléments permettant l'écoulement de la totalité de la production agricole : marché aux bestiaux, abattoirs, marché de fruits et légumes.

A l'échelon de la consommation, la Compagnie coopère avec les organismes nationaux qualifiés pour assurer l'ouverture et l'organisation des débouchés, la création de réseaux de vente et d'éléments de conservation et de transformation sur place, le soutien des marchés.

5. Rénovation systématique du domaine bâti rural

La Compagnie procède à la révision et à la rénovation systématique de l'ensemble des collectivités rurales et des implantations isolées, aussi bien en ce qui concerne le domaine bâti public que le domaine privé.

Dans chaque village du périmètre, il est procédé à une étude analytique :

- de la population avec ses perspectives d'avenir;
- du domaine bâti public et privé.

A la suite de cette étude, il est établi un projet général de rénovation, tenant compte des perspectives d'avenir et comportant :

- la modernisation du domaine communal (bâtiments publics, rues, places, jardins, etc.);
- l'adaptation et la modernisation des logements d'habitat et bâtiments professionnels;
- la construction de lotissements et bâtiments neufs pour faire face aux besoins nouveaux;
- la destruction des bâtiments irréparables et des îlots insalubres.

Les projets relatifs à plusieurs collectivités sont réunis par districts correspondant à 8 000 - 10 000 habitants et réalisés par tranches annuelles, le groupement des travaux dans une même collectivité permettant d'obtenir des conditions de prix économiques.

Une équipe expérimentée peut réaliser utilement l'étude et l'élaboration des projets concernant dix à douze communes par an.

6. Boisement et protection des cultures

La Compagnie procède, en accord avec l'administration des forêts, aux reboisements des terrains communaux et particuliers, et à la protection des cultures par l'implantation d'abris contre le vent.

Le service forestier de la Compagnie s'efforce, surtout dans les pays de montagne, d'associer les groupements forestiers constitués par elle à une œuvre générale de réorientation rurale, dont le reboisement ne constitue qu'un élément. Le rythme annuel de reboisement s'établit autour de mille hectares.

Il s'efforce d'implanter des abris ayant une valeur commerciale notamment pour l'industrie de la cellulose. Il a procédé à l'expérimentation et à la sélection de variétés d'eucalyptus résistant au gel.

Cette œuvre coordonnée de mise en valeur est poursuivie systématiquement sur le territoire par l'ensemble des agents des divers services, dont la compétence particulière doit être associée à une connaissance générale de tous les éléments du problème, afin de permettre à chacun de guider, dans tous les domaines, les agriculteurs dont la confiance lui est acquise.

C) LA MISE EN VALEUR INDUSTRIELLE

La mise en valeur industrielle de la région est le complément indispensable de sa mise en valeur agricole.

Elle porte à la fois :

— sur *l'industrialisation de caractère général*, associée au développement de l'ensemble de la région du Sud-Est méditerranéen et rhodanien, et faisant appel à un accroissement des ressources humaines de la région et, par conséquent, aux investissements complémentaires correspondants (habitat, établissements d'enseignement, établissements sanitaires, etc.) ; cette œuvre est entreprise par des sociétés d'études et des sociétés de développement régional — comme celle de la région du Languedoc Roussillon et celle de la région marseillaise — dans l'objectif du développement de l'ensemble de la région, les zones d'implantation étant la région de Marseille et les rives du Rhône soit, dans le périmètre du Bas-Rhône - Languedoc, les régions de Beaucaire et de l'Ardoise;

— sur *l'industrialisation complémentaire du développement des centres urbains* destinée à l'emploi de la main-d'œuvre disponible de ces centres; elle s'effectue dans les *zones industrielles* créées à cette fin; cette œuvre relève de l'action conjuguée des sociétés de développement et des sociétés de rénovation urbaine, auxquelles participe également la Compagnie du Bas-Rhône et du Languedoc; les zones industrielles de Nîmes et Montpellier sont, dès à présent, presque totalement occupées ou retenues et la création de nouvelles zones apparaît nécessaire;

— sur *l'industrialisation locale* destinée à une répartition rationnelle de l'emploi dans les communes à économie agricole dominante; il s'agit d'assurer un nombre d'emplois masculins et d'ouvrir le marché du travail à la main-d'œuvre féminine dans les principaux centres ruraux pour les personnes habitant la commune et dont l'emploi ne nécessite pas d'investissements complémentaires; les implantations actuelles se situent, dans le Gard, à Beaucaire, Bellegarde, Saint-Gilles, Milhaud, Aigues-Vives, etc.

La mise en valeur industrielle comporte deux activités particulières : les industries agricoles et alimentaires, et l'industrie touristique.

Les industries agricoles et alimentaires sont le complément naturel et indispensable de la mise en valeur agricole rationnelle.

Elles comportent dans la région :

— l'établissement des marchés-gares et des stations de conditionnement qui en sont les éléments correspondants; le marché-gare de Nîmes comprend un marché aux bestiaux qui est, dès à présent, le premier marché français pour les ovins, et

le troisième après la Villette et Lyon, pour les bovins; un abattoir industriel de grande capacité; un marché de fruits et légumes de qualité normalisée avec contrôle de la qualité au départ et transactions réalisées par télex; un centre frigorifique polyvalent; il a été créé et est administré par la Société nîmoise des aménagements communaux, à laquelle participe la Compagnie nationale, avec le concours de la Caisse des dépôts et consignations;

— un certain nombre de stations correspondantes du marché-gare, dans les communes éloignées du centre-marché;

— le projet d'installation d'une conserverie appartenant à un ensemble comportant un réseau de vente déjà établi dans les pays européens.

L'industrie touristique bénéficie à la fois d'un littoral qui est une plage indiscontinue de sable fin et dont l'aménagement est exposé plus loin, de la proximité de paysages et monuments illustres — Nîmes, Carcassonne, Avignon, Aix, le Pont du Gard, les Baux, la Camargue — et de la région montagneuse constituée par la chaîne des Cévennes, à proximité immédiate du littoral. L'aménagement de cette zone de fraîcheur en vue du tourisme comporte l'encouragement à la création d'auberges saisonnières gérées en famille en utilisant les bâtiments disponibles, dans les villages partiellement abandonnés; l'aménagement des gîtes ruraux et l'équipement de sentiers touristiques sous l'égide et avec la participation du Touring Club de France, et qui sont déjà balisés sur plusieurs centaines de kilomètres.

D) AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

Le littoral languedocien comporte, du Grau du Roi à la côte du Roussillon, 150 kilomètres de plages à peu près complètement inutilisées et qui doivent être aménagées au triple point de vue de l'agriculture, de la pisciculture et du tourisme.

L'aménagement du littoral était subordonné jusqu'à présent à deux conditions préalables :

— la disponibilité d'une quantité suffisante d'eau douce;

— l'assainissement de la zone lagunaire qui occupe ce littoral sur presque toute sa longueur et qui contribue à l'entretien de foyers de prolifération d'insectes et notamment de moustiques.

Les ressources hydrauliques fournies par le canal dérivé du Rhône et l'aménagement des lagunes permettent désormais l'exploitation rationnelle de ce secteur. L'approfondissement partiel des étangs littoraux permet, à la fois, outre l'élimination des moustiques :

— la récupération des sols disponibles pour l'agriculture et pour les implantations touristiques;

— l'établissement d'une pisciculture rationnelle et intensive comme celle qui se pratique en Italie autour de Venise et de Trieste, ainsi que, dans l'étang de Sylvérial, au bord du Petit-Rhône;

— l'aménagement rationnel du littoral pour l'accueil du tourisme populaire de l'ensemble des pays européens.

Cette œuvre sera entreprise par une société d'aménagement du littoral avec le concours de la Compagnie nationale du Bas-Rhône et du Languedoc qui a effectué les premières études.

4. LES MÉTHODES ET LES MOYENS

A) LES MÉTHODES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

Elles sont différentes selon l'organisme maître d'œuvre et l'objet de l'intervention.

Les administrations traditionnelles interviennent selon leurs méthodes propres dans le domaine de leur compétence (travaux publics, génie rural, services agricoles, etc.).

Les organismes économiques (Chambres de commerce et d'industrie, Chambres d'agriculture, Chambres des métiers) interviennent chacune dans leur domaine propre ou, plus souvent, par la participation à des sociétés d'économie mixte avec la Compagnie nationale.

Les entreprises privées interviennent avec ou sans aide extérieure sous forme de prêts à long terme ou de facilités financières.

Les sociétés d'économie mixte sont des sociétés anonymes du droit commercial, mais dont la moitié du capital doit être souscrit par des collectivités publiques et qui, de ce fait, doivent être administrées par une majorité représentant ces collectivités, en vertu de statuts approuvés par la puissance publique et sous la tutelle de l'Etat.

Les sociétés d'économie mixte associent étroitement la liberté d'administration propre aux entreprises privées avec le contrôle nécessaire de l'Etat que justifie la participation à l'entreprise de ressources d'origine publique et qui s'exerce par l'organe :

— d'un commissaire du gouvernement veillant à la conformité de l'activité de la société avec le programme approuvé qu'elle a mission d'appliquer; le commissaire du gouvernement siège au conseil d'administration avec droit de veto;

— de conseillers techniques dont la mission est de vérifier la conformité des ouvrages projetés avec l'objet de la société;

— d'un contrôleur d'Etat qui ne pratique pas la méthode par autorisation de l'engagement préalable de dépenses, mais exerce un contrôle financier à posteriori.

La société d'économie mixte associe également les capitaux privés et les capitaux d'origine publique, ceux-ci devant, dans toute la mesure du possible, n'intervenir que dans la phase initiale destinée à l'établissement des structures d'accueil dont la rentabilité différée écarte le recours au marché ordinaire des capitaux.

La Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc est une société d'économie mixte qui groupe les départements, les communes, la

Caisse des dépôts et consignations, les chambres d'agriculture et de commerce avec les coopératives et associations syndicales, les banques privées et les souscriptions particulières.

Elle est dirigée par un président-directeur général élu par le conseil d'administration et comporte trois divisions :

- la division des études et travaux;
- la division de la mise en valeur;
- la division administrative et financière.

B) LES MOYENS FINANCIERS

La mobilisation des ressources d'origine nationale et d'origine régionale s'effectue en fonction du caractère des investissements.

Les investissements à *rentabilité diffuse*, sans pouvoir être considérés comme étant à fonds perdus puisque aucun investissement ne revêt finalement ce caractère, sont des investissements dont la rentabilité se manifesterà dans des délais indéterminés ou par les voies indirectes de l'accroissement du revenu régional et des recettes fiscales. Ces investissements, effectués par les administrations publiques et les sociétés nationalisées concernent les structures générales : voies de communication sans péages, établissements d'enseignement, etc., et sont assurés par des ressources d'origine budgétaire.

Les investissements dont la *rentabilité est différée* dans des délais inhabituels par rapport aux exigences ordinaires du marché des capitaux concernent les œuvres de structure générale dont les pouvoirs publics prennent l'initiative pour permettre la mise en train de l'œuvre de développement économique. Ces investissements, confiés à des sociétés d'économie mixte ou à des organismes interdépartementaux et intercommunaux ou à des associations syndicales agricoles, sont assurés par des ressources budgétaires et des prêts à long terme.

Les investissements à *rentabilité normale* sont assurés par les sociétés privées avec les ressources ordinaires du marché des capitaux.

Les moyens financiers de l'aménagement régional sont donc divers, selon l'objet de l'investissement et la nature du maître d'œuvre.

La Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc bénéficie, pour le financement des travaux de structure destinés à l'établissement du réseau d'irrigation et à la mise en valeur agricole et dont la rentabilité est nécessairement différée :

- de subventions en capital dont la contrepartie se trouve dans l'abandon des bénéfices à l'Etat et dans le retour des investissements au domaine public en fin de concession;
- de prêts à long terme de diverses natures : prêts du Fonds de développement économique et social (1,25 % en 35 ans dont 5 ans de différé d'amortissement) consentis à l'origine et relayés actuellement par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations (25 ans à 5,25 %) et un prêt de la Banque européenne d'investissement.

Le financement des autres organismes fait appel aux ressources les plus différentes. La société d'économie mixte qui gère le centre-marché de Nîmes bénéficie de prêts de la Caisse des dépôts et consignations et de prêts du Crédit agricole.

La société de développement régional a pour ressources son capital social et les emprunts régionaux (emprunt de 11 millions de NF récemment effectué).

Les sociétés d'habitat rural reçoivent des subventions du génie rural et ont recours aux primes du ministère de la construction et aux prêts du Crédit foncier et de la Caisse de crédit agricole.

5. COOPÉRATION AVEC LA POPULATION INTÉRESSÉE

L'aménagement d'une région en voie de développement économique ne doit pas être une intervention « octroyée » par les pouvoirs publics, mais une action entreprise avec la compréhension, l'adhésion et la participation active des intéressés qui doivent être les acteurs et non seulement les spectateurs de l'action entreprise.

L'initiative originaire de l'Etat se justifie par le fait que la dégradation économique résultant du retard d'évolution ne permet plus de trouver dans la région les initiatives ni les capitaux utiles pour inverser le mouvement. C'est alors le rôle de l'Etat moderne d'intervenir :

- pour arrêter le processus de dégradation et, de ce fait, éteindre un passif dans le bilan national;
- pour créer les éléments de départ d'une rénovation économique qui permettra à nouveau d'y inscrire un actif.

Cette intervention a pour effet d'assurer le démarrage de la machine. C'est ensuite aux intéressés d'en entretenir la marche en prenant à leur compte le paiement du carburant.

L'Etat prend l'initiative et la charge de la création des structures d'accueil indispensables au renouveau économique, dont la rentabilité est nécessairement différée, et qui ne peuvent être assumées à l'échelon local.

Il faut ensuite que la structure accueille réellement les initiatives et les capitaux locaux et que la région assume la responsabilité de son destin.

C'est pourquoi il faut, dès l'origine, l'associer à l'œuvre d'aménagement et de développement qui la concerne.

Cette coopération est assurée par la participation de la population intéressée, directement ou par la voie des organismes représentatifs qualifiés, à l'exécution du plan.

Dans la région du Bas-Rhône et du Languedoc, l'ensemble des organismes représentatifs de la région participe au capital et à la gestion de la Compagnie nationale d'aménagement, à savoir : les conseils généraux des départements intéressés, les communes, les Chambres de commerce et d'agriculture de la région et de nombreuses organisations coopératives et groupements de producteurs.

D'autre part, la Compagnie participe au capital et à l'administration des organismes chargés des autres aspects complémentaires de l'aménagement régional aux côtés de souscripteurs et d'administrateurs qui sont également, pour la plupart, ses propres souscripteurs et administrateurs.

C'est le cas notamment pour :

- la société nîmoise des aménagements communaux qui a construit et gère le marché-gare sous la présidence d'un délégué de la Chambre de commerce, administrateur de la Compagnie;
- la société de développement régional qui encourage l'industrialisation sous la présidence d'un administrateur de la Compagnie;
- la société foncière et d'établissement rural;
- la société de rénovation urbaine de Nîmes dirigée par un directeur de la Compagnie;
- les sociétés d'habitat rural présidées par un administrateur ou dirigées par un chef de service de la Compagnie;
- la société d'aménagement du littoral.

L'ensemble de l'aménagement et du développement régional est donc, en raison de la diversité des moyens de financement et dans un but de clarté administrative et comptable, assuré par des organismes différents. Mais ces divers organismes sont les éléments d'un tout, constitué par une équipe composée des délégués de l'ensemble des organismes politiques et économiques représentatifs de la population et qui associent leurs efforts en vue d'atteindre l'objectif défini en commun, dans un même sentiment de confiance mutuelle et une même volonté d'efficacité.

3.

Les problèmes que pose la politique de l'emploi
dans une région périphérique,
illustrés par l'exemple du Schleswig-Holstein

Rapporteur: Ministerialrat Dr W. Stothfang
ministère du travail, Bonn

Dans le cadre de cette conférence sur les problèmes d'économie régionale dans les pays de la C.E.E., j'ai été chargé de faire un exposé sur « les problèmes que pose la politique de l'emploi dans une région périphérique, illustrés par l'exemple du Schleswig-Holstein ».

Je présume que vous serez d'accord avec moi pour admettre que l'étude d'un exemple de politique de l'emploi s'inscrit parfaitement dans le cadre de notre conférence sur les problèmes régionaux. Je dirais même qu'elle s'impose. Cette opinion se fonde, d'une part, sur l'importance que le travail revêt en général, dans toute économie, comme facteur de production. D'autre part, il convient de souligner l'étroite interdépendance de la politique économique, de la politique de l'emploi et de la politique sociale d'un Etat : se conditionnant mutuellement, elles doivent être considérées comme des composantes essentielles de la politique générale de l'Etat. Elles ne peuvent être menées que conjointement, jamais séparément ni surtout en opposition l'une à l'autre, si l'on ne veut pas porter gravement atteinte aux ressources potentielles de l'économie du pays.

Dans la république fédérale d'Allemagne, ces principes fondamentaux constituent la base tant de la politique économique générale de l'Etat que de la politique de l'emploi et de la politique sociale. Ceci est vrai non seulement pour l'ensemble de la République fédérale, mais aussi pour les subdivisions régionales de la République fédérale, pour les Länder et en particulier pour le Schleswig-Holstein.

Pour une meilleure compréhension, notamment de la part des délégués des autres pays de la C.E.E., il me paraît nécessaire de commencer par quelques indications générales sur le Land de Schleswig-Holstein.

Pour se rendre compte de la situation géographique du Land de Schleswig-Holstein, le mieux est de jeter un regard sur la carte murale de la république fédérale d'Allemagne. Elle révèle, en particulier, la situation excentrique de ce Land, à la frontière nord de la République fédérale. La superficie du pays est de 15 688 km², soit 6,3 % de celle du territoire fédéral qui atteint 248 000 km². A la fin de 1960, le Land comptait environ 2,3 millions d'habitants, avec une densité de 147 personnes au km² contre 217 personnes en moyenne pour le territoire fédéral à l'exclusion de Berlin-Ouest. Abstraction faite des Etats que constituent les villes de Hambourg et de Brême, ainsi que de la Sarre, le Land de Schleswig-Holstein est le plus petit de la république fédérale d'Allemagne, tant du point de vue de la superficie que de la population. En 1960, le nombre d'enfants nés vivants n'a été que de 16,4 par mille habitants, contre 17,7 dans l'ensemble de la république fédérale d'Allemagne, Berlin-Ouest excepté. Il est donc extrêmement bas, ce qui est inquiétant pour le recrutement de la main-d'œuvre à l'avenir. A la fin de 1960, le Schleswig-Holstein ne comptait que deux grandes villes : Kiel, avec 271 000 habitants, et Lübeck, avec 232 000.

Ce qui caractérise particulièrement les frontières du Land de Schleswig-Holstein, c'est l'étendue des côtes de ce pays sur la mer Baltique et sur la mer du Nord, ainsi que le voisinage actuel avec le régime Ulbricht de la zone d'occupation soviétique, zone que le « rideau de fer » sépare presque hermétiquement des Länder limitrophes de la République fédérale. Ainsi le Land de Schleswig-Holstein est-il coupé d'anciens débouchés naturels et d'anciennes sources de matières premières.

Un changement d'orientation a donc été imposé, qui n'a fait que renforcer les inconvénients qui résultaient déjà de la situation périphérique du Land.

Au nord, le Danemark est le voisin du Schleswig-Holstein. Celui-ci se divise, du point de vue de la géographie économique, en quatre zones, à savoir :

a) Les *collines de l'Est* (Hügelland), y compris la côte de la mer Baltique, avec trois agglomérations et centres économiques constitués par les villes portuaires de Lübeck, Kiel et Flensburg; il convient de mentionner une vive activité touristique sur la mer Baltique et aussi, en partie, à l'intérieur du pays;

b) Les *collines centrales* (Mittelrücken), que l'on appelle aussi *Geest*, comportant des sols sablonneux légers, propres à la culture du seigle, de l'avoine et de pommes de terre et à l'élevage intensif du bétail. Il n'y a ici que deux villes assez importantes : Rendsbourg (qui compte environ 48 000 habitants) et Neumünster (qui en compte environ 73 000). Des industries traditionnelles y sont établies (cuir et drap).

c) La *côte occidentale*, appelée aussi « Marsch », est caractérisée par l'exploitation intensive des herbages et surtout par un élevage très développé de bétail, ainsi que par des cultures très importantes, notamment sur les terres récemment conquises grâce à des travaux d'endiguement. Près de la côte se trouvent les îles de la Frise orientale, où le tourisme est très développé. Il convient aussi de mentionner les nouveaux gisements de pétrole récemment découverts dans cette région.

d) La *ceinture de Hambourg* présente l'aspect d'une économie mixte, en raison de ses relations avec ce grand centre industriel. Ce rayonnement de Hambourg se traduit non seulement par l'installation d'entreprises dans cette région, mais aussi dans les importantes migrations de travailleurs faisant la navette entre cette région et la ville : en 1960, ceux-ci étaient 71 400. Autre caractère notable de cette région du Schleswig-Holstein : la grande pépinière, d'importance internationale, qui s'étend autour de Pinneberg et qui comprend plus de 2 000 exploitations d'importance très diverse.

Si l'on fait abstraction des gisements de sel, de craie et de pétrole, ainsi que d'argile et de tourbe, le *sous-sol* du Schleswig-Holstein est pauvre.

Les *cycles de la végétation* sont, pour des raisons climatiques, plus courts au Schleswig-Holstein que dans les autres Länder de la République fédérale. Par suite de l'étendue des côtes, sur la mer du Nord et sur la Baltique, les étés sont relativement frais; en revanche, les hivers ne sont pas excessivement froids. La rentrée des récoltes est souvent entravée par l'humidité persistante, de sorte qu'il n'est pas toujours possible d'utiliser le parc de machines agricoles, qui s'est fortement accru ces dernières années.

Les *transports* ne sont pas encore tout à fait satisfaisants et ont besoin d'être développés. Le tunnel sous le canal reliant la mer du Nord à la Baltique près de Rendsbourg, et qui a récemment été ouvert à la circulation, constitue une nouvelle amélioration. L'achèvement de la ligne dite « à vol d'oiseau », que le Danemark et la république fédérale d'Allemagne ont décidé de réaliser par la construction du grand pont au-dessus du « Fehmarnsund », revêt une importance particulière, sur le plan de la politique des transports, pour assurer de meilleures communications entre les

Etats membres de la C.E.E. et les Etats scandinaves de l'A.E.L.E. Cette importance serait encore accrue si, comme nous l'espérons tous, ces deux blocs économiques européens devaient un jour fusionner sous une forme ou l'autre.

A la différence de l'axe nord-sud, il n'y a pas dans le sens est-ouest de voies de communication suffisantes. Une seule exception : le canal de la mer du Nord à la mer Baltique, l'une des voies navigables les plus importantes du monde.

Si l'on veut définir par une formule succincte la structure économique du Schleswig-Holstein, on doit constater que ce Land est encore, dans une large mesure, une région agricole non surpeuplée, avec des îlots industriels qui ne sont pas négligeables. Toutefois, on ne saurait nier une forte tendance à l'amélioration et à l'expansion de l'activité économique, afin de réduire et, à la longue, de supprimer la disproportion qui subsiste entre le nombre d'habitants et les possibilités de production. Le Schleswig-Holstein est en passe d'acquiescer une structure d'économie mixte. La comparaison du tableau ci-après entre les chiffres afférents à la situation qui existait respectivement au 30 septembre 1960 et au 30 septembre 1950, montre clairement dans quelle mesure le Land s'est déjà rapproché de la moyenne de la République fédérale, ou reste en retard sur celle-ci, ou encore la dépasse pour des raisons particulières. Comme base de comparaison, on a choisi le pourcentage de travailleurs occupés dans les différents secteurs économiques.

Travailleurs occupés dans les différents secteurs économiques

(en %)

Secteur économique	Schleswig-Holstein		République fédérale	
	1950	1960	1950	1960
Agriculture	16,0	6,8	7,9	3,1
Industrie et artisanat	40,0	47,1	55,5	58,8
Commerce et transports	19,8	23,1	18,1	19,7
Services publics et services d'intérêt public.	24,2	23,0	18,5	18,4
	100,0	100,0	100,0	100,0

Pour se rendre compte des tâches qui incombent, en matière de politique de l'emploi, au Land de Schleswig-Holstein en tant que région périphérique, il faut jeter un coup d'œil sur la situation de la population et du marché de l'emploi au lendemain de la guerre.

Du 17 mai 1939 au 13 septembre 1950, la population totale s'est accrue d'environ un million d'habitants, par suite de l'afflux d'un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées; elle est, en effet, passée de 1,6 million à 2,6 millions d'habitants, ce qui représente un accroissement de 60 %. Cet afflux exceptionnel de

réfugiés et de personnes déplacées, qui a dû être orienté vers les régions rurales en raison surtout de la pénurie de logements, a exigé du Land de Schleswig-Holstein des efforts particulièrement grands. Il s'agissait, d'une part, de fournir un abri aux réfugiés et aux personnes déplacées, durement frappés par le destin et, d'autre part, de veiller à les incorporer dans le circuit de la vie économique, en leur fournissant du travail, voire une profession. Etant donné la faiblesse du Land, due à sa structure, et encore aggravée quant aux possibilités de travail par les fortes destructions dans les grandes villes ainsi que par des démontages d'usines et des interdictions et limitations de production, il était clair, dès l'abord, que le Land ne pourrait supporter à lui seul cette lourde charge. Pendant de nombreuses années, le Schleswig-Holstein, considéré comme l'« hospice de la République fédérale », ne pouvait assumer les tâches qui lui incombait que grâce à des aides de péréquation considérables fournies par d'autres Länder, conjuguées avec l'aide financière de l'Etat fédéral et d'autres organes intéressés. L'afflux des réfugiés a provoqué une complète distorsion de l'ancienne structure du marché de l'emploi. La disparité entre le potentiel économique et le potentiel de travail, héritée déjà de l'ancienne structure, a été poussée à l'extrême par l'afflux des réfugiés et a conduit à un chômage structurel sans égal. Celui-ci s'est manifesté très clairement dans l'accroissement du taux de chômage qui atteint 22,2 % (nombre de chômeurs par rapport à la main-d'œuvre totale). Dans certaines circonscriptions de l'Office du travail du Land, ce taux a même dépassé 25 %.

Grâce à une coopération étroite et confiante entre tous les services intéressés de l'Etat fédéral, du Land, des associations intercommunales et des communes, ainsi que des services de l'Administration du travail, la lutte contre l'important chômage structurel a été entreprise sur deux plans différents, à l'aide de mesures spécifiques.

Mesures positives d'assainissement

On entend par là les mesures destinées à encourager les projets de création d'emplois supplémentaires, afin de combler le grave déséquilibre — déjà plusieurs fois mentionné — entre les possibilités d'emploi insuffisantes et le potentiel de travail, qui s'est démesurément accru. Il s'agit, en l'occurrence, de l'octroi d'aides financières les plus diverses, sous forme de crédits à intérêts réduits et de subventions à fonds perdus pour la création de nouvelles entreprises, ainsi que pour l'expansion et la rationalisation technique, y compris la reconstruction d'entreprises détruites par la guerre. La construction de logements « sociaux », particulièrement encouragée dans le cadre de ces mesures, a été entreprise non seulement pour répondre à la nécessité d'une politique sociale visant à loger décentement une population fortement accrue, mais aussi pour influencer le marché de l'emploi, en assurant une meilleure répartition régionale de la main-d'œuvre disponible, grâce à une *migration intérieure*, surtout de réfugiés.

Les mesures spéciales d'encouragement à l'agriculture ont agi dans le même sens. A cet égard, un rôle important a été joué par les mesures de réorganisation sous forme de remembrement, visant à créer des exploitations plus saines, ainsi que par les travaux les plus divers d'aménagement du Land dans les régions de cultures — drainage, organisation de circuits de distribution, amélioration des communications grâce à la construction de chemins d'exploitation et de routes — et enfin

par l'évacuation des eaux résiduaires. Le « plan vert », créé en faveur de l'agriculture par la loi fédérale du 5 septembre 1955 sur l'agriculture et qui a représenté une aide substantielle pour l'augmentation de la productivité et l'amélioration du rendement et du revenu de l'ensemble de l'agriculture allemande, a aussi, jusqu'ici, largement profité au Land de Schleswig-Holstein. On peut en dire autant du programme dit « Nord », qui permet de favoriser la réalisation de mesures importantes en vue du développement de l'agriculture dans la partie du Land constituée par le Schleswig.

La contribution de l'Etat fédéral aux mesures d'expansion régionale, ainsi qu'à d'autres mesures complémentaires visant spécialement à l'amélioration de l'emploi, a constitué une aide particulièrement précieuse pour la réorganisation et le développement de l'économie du Schleswig-Holstein. Cette aide a consisté, d'une part, dans ce qu'on a appelé le *programme de développement de l'emploi* établi en 1950 par le gouvernement fédéral et comportant l'octroi d'environ 315 millions de DM en faveur des principaux Länder d'accueil des réfugiés. Il convient de citer, en outre, le *programme d'urgence du gouvernement fédéral*, datant de 1951, pour l'exécution de travaux publics dans des zones reconnues en état de besoin; ce programme prévoyait des dépenses de 200 millions de DM financées par le nouvel Office fédéral de placement et d'assurance-chômage. Il faut encore signaler le *programme dit d'assainissement des régions particulièrement atteintes*. Les crédits octroyés sur le budget fédéral ont été d'abord de 25 millions de DM et, par la suite, de 50 millions de DM par exercice budgétaire. Le Land de Schleswig-Holstein a été reconnu, pour l'ensemble de son territoire, comme région d'assainissement. En raison de sa situation particulièrement difficile, le Land a obtenu, sur le budget fédéral, des dotations spéciales de fonds pour l'amélioration de la structure de son économie.

L'établissement du « rideau de fer » à la frontière séparant la zone d'occupation soviétique de la république fédérale d'Allemagne a rendu nécessaire l'élaboration d'un *programme spécial d'expansion pour la région limitrophe de la zone soviétique*, afin de neutraliser les inconvénients qui résultent de cette situation, pour les régions directement affectées. Tout le Schleswig-Holstein, à l'exception de petites circonscriptions sur la côte occidentale, a été considéré comme appartenant à la région limitrophe de la zone d'occupation soviétique.

Tandis que l'aide aux régions limitrophes de la zone soviétique s'est d'abord limitée à compenser les frais de transport supplémentaires résultant de l'éloignement des nouveaux marchés d'approvisionnement et d'écoulement, ainsi que les amortissements spéciaux, d'autres mesures d'expansion ont été prises par la suite dans le cadre du programme de développement des régions limitrophes de la zone soviétique, grâce à une augmentation importante des crédits budgétaires fournis par l'Etat fédéral. Cela vaut, en particulier, pour l'année 1955, à partir de laquelle ont été fusionnés les programmes de développement pour les régions d'assainissement et pour les régions limitrophes de la zone soviétique. Une série de mesures d'encouragement ont eu pour but, dans les domaines les plus divers, d'améliorer de façon durable la structure économique des Länder intéressés. Citons notamment :

- a) Les prêts à intérêt réduit accordés aux entreprises, y compris les entreprises touristiques;
- b) Les prêts et subventions pour d'autres mesures visant à accroître le potentiel économique dans les régions de développement (aménagement de terrains industriels,

des voies de communication ainsi que des installations de distribution, mesures en faveur du perfectionnement professionnel);

c) Les prêts et subventions pour des mesures agricoles (crédits de rationalisation, réglementation de l'hydraulique, centralisation de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux résiduaires, électrification, remembrement);

d) Les bonifications d'intérêts accordées dans les régions limitrophes de la zone soviétique pour des crédits de rationalisation dans des branches de la production industrielle et artisanale, qui jouent un rôle important du point de vue structurel;

e) L'aide octroyée pour compenser les frais supplémentaires de transport résultant de la perte des anciens marchés d'approvisionnement et d'écoulement.

Pour la décennie 1951-1960, les crédits alloués par l'Etat fédéral pour financer des mesures régionales d'encouragement ont été d'environ 1,2 milliard de DM; une part considérable a été allouée au Land de Schleswig-Holstein.

Un autre programme d'encouragement, dénommé *programme de développement des points centraux* et mis en œuvre il y a quelques années seulement, en vue de l'amélioration de la structure économique de régions rurales trop peu développées, cherche à stimuler, par l'implantation d'entreprises, le potentiel économique de certaines localités situées en dehors des régions actuellement aidées. Le Schleswig-Holstein participe également à ce programme. Il faut encore mentionner, dans le même ordre d'idées, la *création d'emplois durables grâce à des crédits provenant du fonds de péréquation des charges relatives aux réfugiés, aux expulsés, aux sinistrés, aux prisonniers rapatriés tardivement et aux prisonniers politiques*. Les crédits accordés au titre de cette péréquation ont été de 280 millions de DM au total jusqu'au terme de cette action, à la fin de 1956.

Il faut enfin signaler que l'*Office fédéral de placement et d'assurance-chômage*, outre l'encouragement donné aux travaux d'urgence dans le cadre de l'aide productive aux chômeurs, a octroyé à des entreprises industrielles des crédits considérables imputés sur ses fonds susceptibles d'être affectés à l'investissement.

Au cours des seules années 1959 et 1960, environ 60 millions de DM ont été octroyés par l'Office fédéral, à titre de prêts pour l'implantation ou le développement d'entreprises dans les régions de développement reconnues.

Dans une économie nationale moderne basée sur la division du travail, l'existence d'une administration suprarégionale du marché de l'emploi est nécessaire pour exécuter, en commun avec les autres services intéressés, les diverses tâches qui s'imposent, à tout moment au cours de l'évolution, en matière de politique de l'emploi. Un libre jeu des forces ne saurait être toléré ni du point de vue de la politique économique, ni de celui de la politique de l'emploi. On pourrait en dire autant de l'application de mesures coercitives sur le marché du travail, lesquelles sont d'ailleurs expressément interdites par la Constitution de la république fédérale d'Allemagne. En Allemagne, ce besoin d'une aide institutionnelle et en même temps matérielle, en vue d'assurer une réglementation saine du marché de l'emploi, a été satisfait par l'institution de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage, qui a succédé, en 1952, à l'ancien Office du Reich pour le placement et l'assurance-chômage. L'expérience de l'après-guerre a confirmé la nécessité d'une organisation du marché de l'emploi très poussée et très étendue du point de vue territorial.

Il convient de rendre un hommage particulier au gouvernement du Land de Schleswig-Holstein qui, dès avant l'institution de la république fédérale d'Allemagne, avait déjà créé trois organes essentiels pour encourager la reconstruction dans cette région qui constitue la plus vaste zone critique de l'Allemagne occidentale. Il s'agit d'abord de la fondation, en 1949, de la *Caisse pour le développement économique du Schleswig-Holstein, société par actions établie à Kiel (Wirtschaftsaufbaukasse Schleswig-Holstein AG in Kiel)*. La Caisse avait pour premier objectif d'encourager, par l'octroi de crédits, l'implantation de nouvelles entreprises industrielles et artisanales, afin d'améliorer la structure économique du Land. Plus tard, elle fut également chargée d'encourager les mesures de rationalisation ainsi que de l'exécution de projets spéciaux. Etant donné l'absence, dans les premières années de l'après-guerre, d'un marché de capitaux suffisant, pareille institution avait une importance considérable du point de vue de la politique économique et de l'emploi. Dans les seules années 1950-1961, elle a accordé des crédits dont le montant a atteint près de 215 millions de DM.

Il s'agit aussi de la fondation de la *Banque d'hypothèques maritimes de Lübeck, société par actions établie à Lübeck (Schiffshypothekenbank zu Lübeck AG)*. Le Schleswig-Holstein ne possédait, avant la guerre, aucune institution spécialisée dans l'émission de titres d'hypothèques maritimes et dans l'octroi de prêts hypothécaires de premier rang sur des navires. La nécessité de reconstruire la flotte marchande allemande, après la suppression des restrictions antérieures, incombait de toute manière au Land de Schleswig-Holstein, que cette branche d'activité intéresse particulièrement. La république fédérale d'Allemagne n'existant pas encore à cette époque et le marché des capitaux étant encore trop peu développé, cette initiative revenait au gouvernement du Land de Schleswig-Holstein.

Selon son rapport de gestion pour l'année 1958-1959, la Banque a été créée afin de donner, à la construction navale, à la navigation et notamment aussi aux commettants étrangers des chantiers navals du Schleswig-Holstein, les possibilités de financement et la position concurrentielle de base dont bénéficiaient déjà les autres Länder côtiers. De 1950 à 1961, la Banque d'hypothèques maritimes a accordé, pour la navigation et la construction navale, des prêts d'un total de 512 millions de DM provenant en partie de fonds publics, en partie de fonds propres ou de fonds mobilisés par elle.

Enfin, un fait important pour la reconstruction du Schleswig-Holstein a été la création, en 1949, par le Land de Schleswig-Holstein et par les banques établies dans le Land, d'une *Caisse de garantie du Land de Schleswig-Holstein, société à responsabilité limitée (Landesgarantiekasse Schleswig-Holstein, Gesellschaft mit beschränkter Haftung)*. Cette caisse assume la garantie des crédits qui doivent être accordés par des établissements de crédit et d'assurance à des entreprises dont le développement et l'encouragement paraissent nécessaires à l'économie du Schleswig-Holstein, et dont la situation et les perspectives économiques d'ensemble justifient l'octroi de crédits. Depuis l'institution de la Caisse de garantie du Land, des cautions d'un montant de près de 120 millions de DM ont été accordées pour des crédits d'un montant total d'environ 160,5 millions de DM.

Si je me suis particulièrement attardé sur la description de ces mesures d'encouragement du crédit prises par le gouvernement du Land, c'est parce qu'elles ont été les caractéristiques du développement économique d'un Land périphérique et parce

qu'elles ont toutes revêtu une importance particulière du point de vue de la politique de l'emploi.

Les mesures positives d'assainissement comprennent aussi les mesures financières d'encouragement sous forme d'aide au chômage à des fins productives, c'est-à-dire l'utilisation des économies réalisées sur les allocations de chômage, et l'octroi de prêts complémentaires de l'Etat fédéral et du Land, ainsi que de l'Administration du travail, pour financer des travaux complémentaires les plus divers ayant une importance économique et une utilité publique. Certes, à la longue, ces « travaux d'urgence » ne sont pas la forme idéale d'une aide sociale ni d'une stimulation de l'expansion économique; mais, surtout par leurs objectifs de politique économique et, en même temps, de politique sociale, ils contribuent dans une mesure appréciable à surmonter momentanément une crise aiguë. En Allemagne, cette forme d'aide productive aux chômeurs constitue, depuis des dizaines d'années déjà, un des nombreux instruments d'expansion de l'emploi utilisés par les pouvoirs publics. Etant donné l'ampleur du chômage structurel dans le Land de Schleswig-Holstein dans les premières années d'après-guerre, ces mesures ont revêtu une grande importance. Certes, le développement favorable de l'économie a considérablement réduit cette importance ces dernières années; mais aujourd'hui encore elles sont appliquées dans une certaine mesure, notamment au profit des personnes en chômage pendant une longue période et dont le placement suscite encore des difficultés particulières malgré le plein emploi.

En 1957, on a introduit de notables améliorations dans la loi allemande sur le placement et l'assurance-chômage, qui tire son origine d'une ancienne loi de 1927. Elle contient non seulement des dispositions formelles sur la responsabilité des pouvoirs publics pour le placement des chômeurs, l'orientation professionnelle, l'assurance contre le chômage et l'assistance aux chômeurs, mais elle détermine aussi, en partie, les tâches et le rôle de la politique de l'Etat dans le domaine de l'emploi. Dans la prévention et la suppression du chômage, ainsi que dans le placement de la main-d'œuvre nécessaire à l'économie, certaines indemnités spéciales de placement, qui ont acquis une grande importance précisément après la guerre, jouent un rôle de premier plan. Elles ont été augmentées en fonction des besoins. Il convient de mentionner, dans le cas de l'embauche de main-d'œuvre provenant de l'extérieur, la prise en charge des frais de voyage et de déménagement, y compris une indemnité provisoire de séparation au profit de la famille demeurée initialement à l'ancienne résidence du travailleur, ainsi que l'octroi d'une allocation jusqu'au versement du premier salaire. A signaler également la prise en charge des frais de nouvel équipement ainsi que le paiement de subventions d'apprentissage rapide et d'indemnités d'installation. Très important aussi, dans cette politique de placement, est le développement de mesures de formation et de rééducation professionnelles, destinées à améliorer les possibilités d'embauche des chômeurs. Ces diverses formes d'assistance ont été, après la guerre, utilisées très largement et avec le plus grand succès dans le Schleswig-Holstein pour lutter contre l'important chômage structurel.

Un mot encore sur la façon dont, dans les premières années d'après-guerre, on a fait face aux besoins, sur le plan professionnel, de la jeunesse allemande, exposée elle aussi à la misère du chômage. Ce qui manquait, c'était non seulement un nombre suffisant d'emplois pour les travailleurs adultes, mais aussi de possibilités d'apprentissage pour les jeunes. Par suite des circonstances de l'après-guerre et notamment de l'afflux des réfugiés, le manque de postes d'apprentissage a coïncidé, durant les

premières années, avec un accroissement du nombre de jeunes ayant terminé leur scolarité. Tandis que, pour l'année scolaire 1947-1948, le nombre total de ceux-ci n'a été, au Schleswig-Holstein, que de 29 740, il s'élevait déjà à 49 013 en 1949-1950. C'est en raison de ces besoins exceptionnels de la jeunesse sortant des écoles que le « Jugendaufbauwerk » (œuvre d'organisation de la jeunesse) a été fondé dans le Schleswig-Holstein dès le mois de mai 1949. D'après un communiqué officiel du gouvernement du Land, « un grand nombre de jeunes gens sans contrat d'apprentissage ni emploi ont été placés dans des foyers spéciaux et orientés vers un métier par des travaux judicieusement choisis. En outre, les jeunes suffisamment doués ont été préparés à leur profession future par des mesures d'encouragement. Outre l'intérêt social et pédagogique du « Jugendaufbauwerk », cette œuvre a également joué un rôle important dans le domaine économique, étant donné que l'enseignement professionnel de base est destiné à préparer une partie des jeunes à des emplois dans les entreprises. Avec le temps, l'enseignement professionnel de base a gagné en importance par rapport à l'assistance pédagogique et sociale.

Dans cet ordre d'idées, il reste encore à mentionner la possibilité, que certaines dispositions législatives donnent à l'Administration du travail et à d'autres autorités publiques responsables de l'assistance sociale, d'accorder des aides pour la formation professionnelle des jeunes gens doués, dans le cas où les personnes qui exercent la puissance paternelle ne sont pas en mesure de subvenir elles-mêmes aux frais de formation. Ces aides sont complétées par les crédits alloués dans le cadre du plan fédéral de la jeunesse (Bundesjugendplan) et par l'Administration du travail, afin d'encourager l'établissement de foyers de jeunes et de travailleurs, dans l'intérêt du développement de l'emploi à l'échelon suprarégional. De 1954 à 1961, des prêts de plus de 1,2 million de DM ont été accordés à cette seule fin, sur les fonds de l'Administration du travail, dans la circonscription de l'Office du travail du Land de Schleswig-Holstein.

Mesures passives d'assainissement

Comme il a été exposé précédemment, il était clair dès l'abord qu'en raison de l'importance des besoins du Schleswig-Holstein, l'assainissement ne pouvait être réalisé, ni dans une mesure suffisante ni dans le délai voulu, à l'aide des seules mesures positives qui viennent d'être décrites. Il fallait donc viser à réduire parallèlement, et de façon permanente, la main-d'œuvre disponible (assainissement passif). Cela a été réalisé, d'une part, par la migration volontaire de chômeurs dans d'autres circonscriptions plus favorisées au point de vue économique et de l'emploi. D'autre part, l'Administration du travail s'est efforcée d'accroître les échanges interrégionaux de main-d'œuvre avec des circonscriptions situées en dehors du Schleswig-Holstein et se trouvant dans une situation analogue. Enfin, une grande action a été entreprise et dirigée par l'Etat fédéral pour l'émigration de populations du Schleswig-Holstein vers d'autres Länder.

Du 1^{er} avril 1949 au 31 décembre 1960, environ 405 000 personnes au total ont quitté le Schleswig-Holstein pour les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Hambourg. La bonne volonté des Länder

d'accueil a été fortement encouragée par l'octroi, par l'Etat fédéral, de crédits supplémentaires pour la construction de logements. L'émigration dirigée et encouragée par l'administration a entraîné une détente notable du marché de l'emploi au Schleswig-Holstein. C'est grâce également aux mesures d'assainissement passif que la population résidente a pu passer de 2,6 millions le 13 septembre 1950 à 2,25 millions le 25 septembre 1956. Un nouvel accroissement a été enregistré ensuite, portant le nombre d'habitants à 2,3 millions à la fin de 1960.

L'évolution des effectifs occupés et la régression du chômage appellent les remarques suivantes :

Malgré une situation de départ extrêmement mauvaise à la fin de la guerre, le Schleswig-Holstein a, lui, aussi, participé à l'essor de l'économie et à l'amélioration du marché de l'emploi observés dans la République fédérale. Mais il ne faut pas oublier que le Schleswig-Holstein est demeuré pendant de longues années en retard sur le développement moyen de la République fédérale.

Le 30 septembre 1950, le nombre de travailleurs occupés dans le Schleswig-Holstein était d'environ 650 000, dont 449 000 hommes et 201 000 femmes. Le 30 septembre 1961, ces chiffres avaient augmenté et atteint 540 000 pour les hommes et 272 000 pour les femmes, soit un total de 812 000. Il apparaît ainsi qu'en 11 ans, le nombre de travailleurs a augmenté en chiffres absolus de 162 000, soit de 25 %.

Durant la même période, le nombre de travailleurs occupés dans la République fédérale est passé d'environ 14,3 millions à 20,9 millions, ce qui représente une augmentation de 6,6 millions, soit de 47 %. Cet accroissement a donc été, en pourcentage, presque double de celui enregistré dans le Schleswig-Holstein.

Le nombre des chômeurs, au cours de cette même période (1950-1961), est tombé, dans le Schleswig-Holstein, de 178 000 à environ 7 000. La diminution, ou plus exactement la disparition presque complète du chômage structurel, dans le Schleswig-Holstein, ressort encore plus clairement de la réduction du taux de chômage telle qu'elle apparaît, jusqu'au 30 septembre 1961, dans le tableau ci-dessous. La comparaison avec les chiffres afférents à la république fédérale d'Allemagne témoigne, en outre, du retard de l'évolution du Schleswig-Holstein. Quoi qu'il en soit, on peut constater que celui-ci est devenu — bien qu'avec retard — une zone de plein emploi.

Taux de chômage

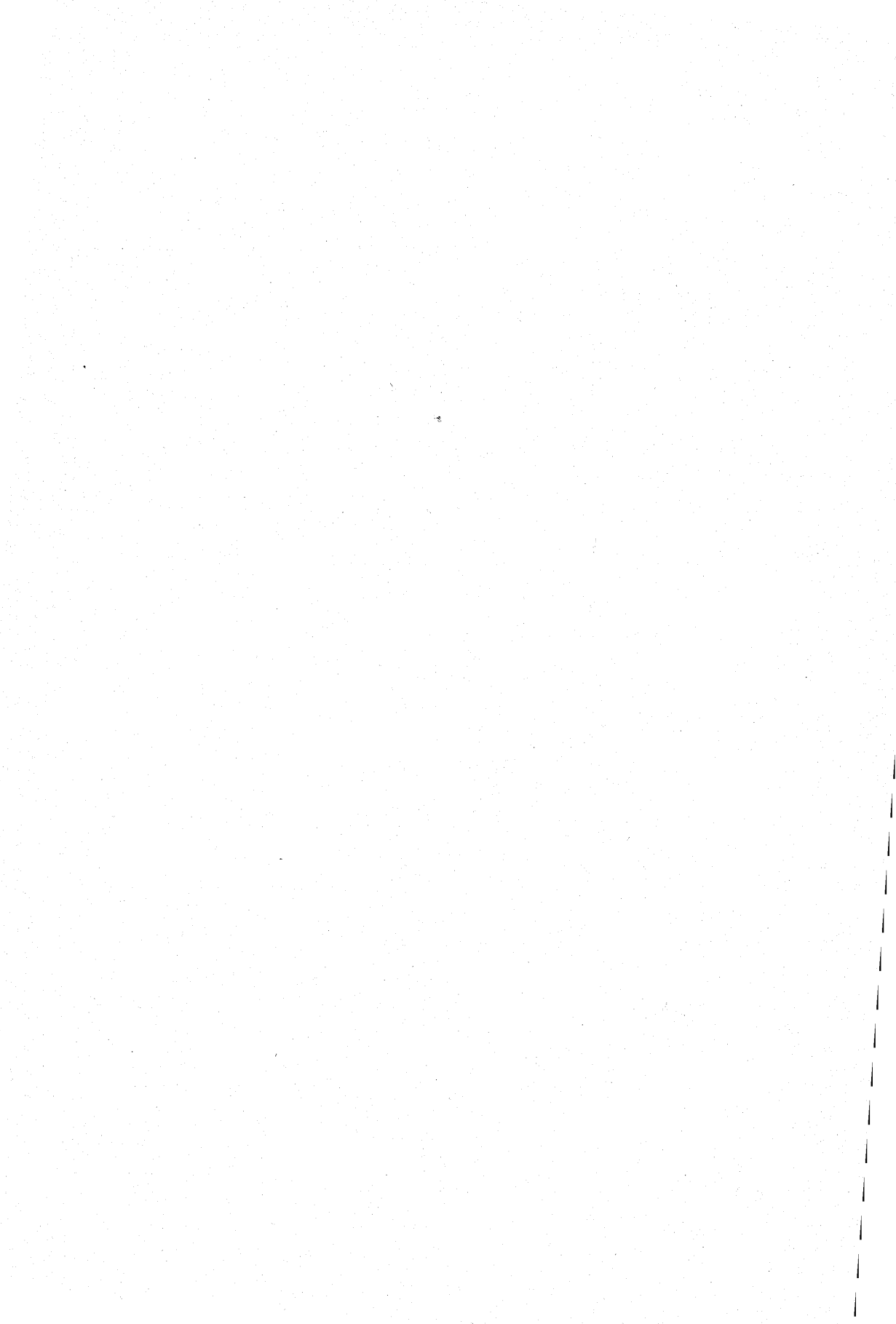
Date	Schleswig-Holstein	République fédérale
30-9-1950	21,5	8,2
30-9-1952	15,4	6,4
30-9-1954	9,9	4,7
30-9-1956	5,7	2,2
30-9-1958	3,4	1,7
30-9-1960	1,4	0,5
30-9-1961	0,9	0,5

Il ne m'appartient pas d'exposer en détail les tâches qui incombent à la politique économique et à la politique du marché de l'emploi du fait de la situation économique et de l'emploi dans le Land de Schleswig-Holstein.

En fait, je n'ai pu que vous esquisser à grands traits un tableau de la situation antérieure, puis vous décrire, à l'aide de quelques éléments importants, l'évolution constatée, les mesures prises par les organismes responsables et les résultats obtenus.

Plus la situation d'après-guerre était, au départ, pénible et, pourrait-on dire, déprimante, voire même presque sans issue, plus considérable et plus difficile a été la tâche d'aide et d'encouragement des autorités responsables, plus satisfaisants aussi apparaissent les résultats enregistrés jusqu'à présent.

Mais ceux-ci ne doivent pas inciter les autorités à se croiser les bras et à abandonner l'évolution au libre jeu du marché. C'est à la conception d'une économie de marché qu'on devrait s'attacher à l'avenir pour achever l'œuvre commencée dans le sens d'une amélioration progressive des possibilités des revenus professionnels, seule garantie d'un plein emploi durable et d'une participation équitable de toutes les catégories sociales à l'accroissement du produit national.



4.

Problèmes de la main-d'œuvre
et de la formation professionnelle dans
le Midi de l'Italie (Mezzogiorno)

Rapporteurs: ing. G. Martinoli et Dr G. De Rita
Svimez, Rome

I. Introduction

La situation de l'Italie évolue rapidement tant du point de vue économique général qu'en ce qui concerne ses effets sur l'emploi.

Il est difficile de se détacher d'une certaine image stéréotypée qui fait de l'Italie un pays pauvre en ressources, pauvre en capitaux, mais doté d'une main-d'œuvre qui excède ses possibilités d'absorption; beaucoup ajoutent avec une pointe de vanité patriotique, d'une main-d'œuvre douée d'une intelligence particulière.

Les faits ont contribué à démentir vigoureusement ce cliché : des richesses considérables, tant minérales qu'énergétiques, ont été découvertes dans notre sous-sol; nous avons disposé de réserves monétaires importantes qui n'ont pas toujours trouvé leur emploi, faute d'un certain esprit d'entreprise, et, désormais, dans nombre de régions, on déplore, de façon particulièrement vive, la pénurie de main-d'œuvre, si bien que dans l'expansion économique en cours, c'est là le véritable facteur de limitation de notre développement économique.

Inutile d'ajouter que ce facteur, déjà grave actuellement, va encore s'aggraver à l'avenir et, quelles que soient les mesures prises pour remédier à la situation, elles ne pourront exercer une influence positive que dans de nombreuses années.

Nous ne voulons pas insister et nous appesantir encore sur le fait que les chômeurs partiels et totaux, qui sont bien loin d'avoir disparu, ne constituent pas ipso facto une main-d'œuvre, surtout en une époque où le progrès technique incessant et très rapide exige de plus en plus de travailleurs préparés et formés en vue de leur tâche.

Toutefois, nous nous permettons de rappeler les points suivants :

— les chômeurs totaux ou partiels, sans formation, même de base — analphabètes d'origine ou redevenus analphabètes etc. — posent un problème social et ne représentent pas une réserve économique;

— les chômeurs totaux et partiels pourraient être considérés comme une réserve potentielle de travail : il importe cependant de se rendre compte que leur récupération est subordonnée à la formation scolaire de base qu'ils ont reçue pendant leur jeunesse; ce défaut de préparation rend assez problématique la question de la récupération et en fait dans tous les cas une opération coûteuse;

— le progrès de l'économie et celui de l'emploi ont un dynamisme irrésistible : chaque année, de nouvelles vagues de jeunes entrent dans la vie économique et modifient la composition de la population active.

Il faut toutefois reconnaître qu'on n'enregistre pas encore d'améliorations appréciables, tant quantitatives que qualitatives, pouvant contribuer à transformer la qualification de nos forces de travail afin de satisfaire les nouvelles exigences de l'économie.

Aussi, les dimensions du problème, en matière de perfectionnement technique de cette main-d'œuvre, restent-elles presque inchangées et, pour le moment, on remet à plus tard la solution éventuelle du problème.

Dans le cadre général de la situation italienne, le problème du Midi mérite une mention particulière; la situation de cette région typiquement et chroniquement déprimée rentre mal dans ce climat de « miracle », caractéristique de l'Italie d'aujourd'hui et qui est spécifiquement limité au triangle industriel Milan-Turin-Gênes.

Malgré les efforts déployés, malgré les mesures prises en faveur de ces régions, malgré les sommes importantes distribuées par la « Cassa del Mezzogiorno » (Caisse du Midi), on doit reconnaître que, dans les dix dernières années, les écarts de développement entre le Nord et le Sud se sont encore accrus, en ce sens que les progrès réalisés dans le Nord ont été plus importants que dans le Sud, que les investissements productifs sont concentrés dans les régions septentrionales, que l'on n'a pas réussi à stimuler l'initiative privée dans le Midi pour favoriser un développement autonome, même en créant les infrastructures dont on déplorait précédemment l'insuffisance, responsable, pensait-on, de la position défavorable de ces régions.

Evidemment, l'analyse de cette situation n'est pas simple et ne tient pas en quelques mots; d'autre part, le problème qui nous intéresse se borne à l'examen d'un seul des facteurs, le plus important il est vrai, du développement économique, je veux dire le facteur main-d'œuvre.

La stricte corrélation entre progrès technologique et, par conséquent, développement économique, d'une part, et qualification des forces de travail disponibles, d'autre part, a été traitée et discutée amplement.

Au congrès de Bruxelles de 1961 sur le progrès technique et le Marché commun, un rapport sur ce sujet a été présenté lequel, entre autres, s'est référé en partie au travail de recherches que la Svimez de Rome — Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno (Association pour le développement du Midi) — avait entrepris depuis quelque temps sur le problème, en vue de la publication d'une étude intitulée « Modifications des structures professionnelles et rôle de l'école — prévisions pour les quinze prochaines années »⁽¹⁾, considérée comme étude préliminaire à un plan de développement des institutions scolaires.

Le premier texte de ce plan se présente comme ayant une portée tout à fait générale et susceptible d'intéresser, dans ses grandes lignes, toute la nation.

En raison des différences profondes de structure qui se présentent en Italie, une telle étude ne peut avoir qu'une valeur indicative de caractère statistique; un examen plus détaillé implique aussitôt la nécessité de procéder à une analyse des différences régionales.

Il est donc utile de rappeler ne fût-ce que les grandes lignes de cette étude de la Svimez : après un rapide examen du développement probable de la population et de la main-d'œuvre dans les quinze prochaines années (on a choisi une telle période pour permettre à d'éventuelles réformes et au développement des institutions scolaires d'exercer une influence sur la productivité des diverses professions, et par conséquent sur la production nationale), on a émis une hypothèse de développement des activités économiques. Après avoir postulé un taux de croissance de 4,5 % par an, on a cherché à établir comment il s'articule en définitive, en relation avec une évolution très différente, non seulement dans les trois secteurs fondamentaux — industrie, agriculture, services — mais encore dans les vingt-six sous-secteurs qui forment la subdivision des trois secteurs principaux.

(¹) Svimez, Edition Giuffrè, Rome 1961.

On a alors fixé pour chacun de ces secteurs un taux de croissance de la productivité. L'examen comparé des deux éléments, développement de la production et développement de la productivité, a permis d'estimer la main-d'œuvre nécessaire en 1975.

Pour obtenir un accroissement de la productivité, on a jugé nécessaire d'augmenter la qualification de la main-d'œuvre; à cet effet, l'étude de la Svimez a cherché à classer la main-d'œuvre en six grandes catégories professionnelles, échelonnées selon les attributions et les fonctions comportant une formation et une qualification croissantes; on a ainsi prévu que ces diverses catégories professionnelles se développeraient de façon différente, ce qui a permis d'affirmer par exemple que la catégorie des dirigeants et des cadres supérieurs, qui en 1959 représentait 2,9 % de la main-d'œuvre, devrait passer à 5,9 % en 1975, alors que le personnel sans qualification spéciale devrait passer de 60,9 % à 20,3 % pendant la même période.

Enfin, ces indications ont permis d'estimer à quel point il serait nécessaire de développer les divers niveaux de l'enseignement pour permettre la formation adéquate des catégories professionnelles correspondantes et de déterminer par conséquent les dimensions des structures de formation, le nombre d'élèves, d'enseignants, etc.

En se basant sur de telles hypothèses, nous avons alors cherché à aller plus loin et à évaluer, dans le cadre général ainsi tracé, la différence qui existe entre les régions septentrionales et les régions méridionales en matière de dynamisme de développement.

Les estimations de la Svimez prévoyaient déjà une diminution, étalée sur une période de quinze ans, de la main-d'œuvre agricole, les effectifs ainsi libérés se déplaçant vers l'industrie et le secteur des services.

On a posé comme postulat que, dans quinze ans, la main-d'œuvre occupée dans les exploitations agricoles du Nord correspondrait à 18 % de la main-d'œuvre totale de cette région, indice assez proche de celui qui caractérise les zones industrialisées européennes, alors que dans le Sud elle atteindrait 29 %. On a supposé en outre que la population active agricole se répartirait en 1975 à raison de 57 % pour le Nord et de 43 % pour le Sud, la répartition de la population active non agricole étant respectivement de 71 et de 29 %. Enfin, les données de la croissance démographique par groupes d'âge nous ont donné les variations du groupe d'âge de 15 à 65 ans, qui coïncide pour l'essentiel avec la population active, tant dans le Nord que dans le Sud; il est intéressant de noter que ces variations se répartissent comme suit : 15 % pour le Nord et 85 % pour le Sud.

Sur cette base, il a été possible de dresser les tableaux n^{os} 1 et 2 que nous reproduisons. Le second fournit une espèce de bilan mettant en regard la main-d'œuvre qui est nécessaire dans les régions septentrionales et méridionales sur la base des hypothèses de développement admises, et celle qui sera disponible en 1975 après les transferts d'un secteur à l'autre et les variations démographiques. Il est facile de constater que le chiffre d'environ 2 millions de personnes disponibles dans le Sud correspond aux 2 millions de travailleurs qui sont nécessaires dans le Nord.

Evidemment, ces chiffres n'ont qu'une valeur approximative; ils dépendent d'une série d'hypothèses; un simple déplacement des données de départ — taux de développement de l'ensemble de l'économie des différents secteurs, accroissement de la productivité, erreurs d'estimation du nombre et de la qualification des catégories professionnelles — peuvent modifier sensiblement ces chiffres.

Tableau n° 1

**Prévisions du développement de la main-d'œuvre par secteurs d'activités économiques et
distribution régionale de 1959 à 1975 en Italie**

(en milliers d'unités et en%)

Secteurs	Compo- sition de la main- d'œuvre par secteurs d'acti- vités en 1959	Répartition territoriale de la main-d'œuvre en 1959		Répar- tition de la main- d'œuvre dans les secteurs de l'éco- nomie en 1975	Répartition territoriale de la main-d'œuvre en 1975		Variations de 1959 à 1975		Répartition en % en 1975			
		Nord	Sud		Nord	Sud	Nord	Sud	Par secteurs		Par régions	
									Nord	Sud	Nord	Sud
Agriculture	6 398	3 361	3 037	4 740	2 700	2 040	- 661	- 997	18	29	57	43
Industrie	7 473	5 455	2 018	9 390	6 650	2 740	+ 1 195	+ 722	43,5	37,7	71	29
Services	5 976	4 127	1 849	8 260	5 850	2 410	+ 1 723	+ 561	38,5	33,3	71	29
Total	19 847	12 943	6 904	22 390	15 200	7 190	+ 2 257	+ 286	100,0	100,0	—	—

Il semble que la tendance est nette et que c'est sur elle qu'il convient d'aligner les prévisions et d'orienter ultérieurement les éventuelles mesures de caractère normatif.

A ce sujet, il nous semble utile de résumer brièvement les mesures qui ont été adoptées par le Comité des ministres pour favoriser le développement des régions méridionales et leur permettre d'atteindre les objectifs fixés. A dire vrai, ces objectifs sont précisément à la base des calculs qui ont abouti aux chiffres concernant l'emploi figurant dans le tableau n° 1. Nos considérations relatives à l'excédent de 2 millions d'unités, qui se présentera de toute façon et qui correspond tout juste aux exigences à satisfaire dans le Nord, ne vont pas sans causer de sérieuses préoccupations du fait qu'elles impliquent un processus de migration, déjà important aujourd'hui — plus de 100 000 unités par an pendant la décennie 1950-1960 — et qui est destiné à s'intensifier encore.

Bien que cela n'entre pas dans notre sujet, nous faisons remarquer que des déplacements de population aussi importants — lorsqu'on ajoute aux travailleurs les membres de leur famille, il s'agit de plusieurs millions d'unités — soulèvent un problème de concentration urbaine extrêmement complexe.

La nécessité de pourvoir non seulement aux installations productives, mais encore aux infrastructures — logements, hôpitaux, écoles, magasins, moyens de transport — dans une zone où la densité paraît déjà très forte, implique des investissements très importants et, ce qui compte encore plus dans notre étude, exige un supplément de main-d'œuvre disponible.

Tableau n° 2

**Comparaison de la main-d'œuvre nécessaire et disponible
par secteurs d'activités économiques en 1975 par rapport à 1959**

(en milliers d'unités et en %)

Régions	Main-d'œuvre nécessaire en 1975				Accroissement du groupe d'âge de 15 à 65 ans de 1959 à 1975		Solde régional
	Agri- culture	In- dustrie	Ser- vices	Total	Total	%	
Nord	- 661	+ 1 195	+ 1 723	+ 2 257	+ 385	15	- 1 872
Midi	- 997	+ 722	+ 561	+ 286	+ 2 191	85	+ 1 905
Italie (total)	- 1 658	+ 1 917	+ 2 284	+ 2 543	+ 2 576	100	+ 33

Il est à prévoir, ou pour le moins à souhaiter, que des plans soient mis en œuvre en temps utile pour régulariser et contrôler le processus de développement; on peut s'attendre aussi à ce que soient prises des dispositions analogues à celles qui ont été appliquées dans les zones industrielles de Paris et de Londres; celles-ci pourraient altérer profondément les lignes de développement sur lesquelles est basé notre modèle schématique, mais le fond des problèmes connexes à la formation de la main-d'œuvre resterait inchangé; ce qui pourrait changer en partie c'est, tout au plus, la localisation de ces interventions.

Observons que, jusqu'ici, le problème de l'industrialisation de nos régions déprimées a été envisagé sous l'angle sentimental comme une exigence de la justice distributive. A la lumière de nos considérations, ce problème prend plutôt un aspect utilitaire : il s'agit de servir l'intérêt économique de la collectivité; le phénomène d'émigration auquel il a été fait allusion commande des dépenses accrues pour les nouvelles infrastructures dans le Nord; on ne peut affirmer honnêtement que ces dépenses pourront être évitées complètement dans le Midi, puisque dès aujourd'hui les infrastructures y paraissent insuffisantes et inappropriées, mais elles seront en tout cas plus réduites et pourront être mieux échelonnées dans le temps; en outre, la nécessité de créer ces infrastructures dans le Nord, c'est-à-dire dans des zones où, comme il a été dit, il existe une pénurie de main-d'œuvre, aggrave la situation, si même elle ne rend pas toute solution impossible.

En tout cas, une politique de développement dans le Midi italien, qu'elle soit limitée aux objectifs déjà fixés aujourd'hui par une politique consciente du gouvernement, ou qu'elle soit élargie et étendue pour résoudre les problèmes soulevés par les considérations sommaires et récapitulatives auxquelles nous avons fait allusion, implique que la main-d'œuvre disponible soit formée et instruite conformément aux exigences particulières dictées par une telle politique.

En d'autres termes, même si les structures de notre formation scolaire étaient satisfaisantes, elles ne pourraient correspondre aux besoins futurs découlant de la profonde et rapide transformation des activités productives que l'on peut observer dès aujourd'hui.

Il s'y ajoute qu'au contraire ces structures présentent des aspects essentiellement négatifs en ce qui concerne ce processus de formation de base, qui devrait plus aisément faire l'objet d'une action de formation ou de requalification du patrimoine culturel élémentaire, afin de permettre au personnel déjà adulte de passer de certaines activités à d'autres qui impliquent des connaissances techniques très différentes.

Nous passerons donc à l'examen sommaire de quelques éléments caractéristiques des principales catégories professionnelles de main-d'œuvre dans les différentes zones économiques qui se dessineront dans notre Midi italien quand les politiques de développement adoptées par le gouvernement auront été mises en œuvre.

Nous proposons de rechercher ultérieurement, lorsque nous étudierons ce problème plus en détail, quels sont les besoins quantitatifs de main-d'œuvre dans chacune de ces catégories professionnelles, et d'essayer d'établir, toujours conformément à l'exemple et à la méthodologie suivie dans l'étude de la Svimez, les dimensions des structures qui devront permettre d'absorber la demande. En ce qui concerne la Svimez, des études de ce type sont poursuivies et approfondies depuis quelques

années, afin d'éclairer toujours mieux le problème et de fournir aux organes responsables du gouvernement des indications sur la politique de développement à appliquer.

Nous nous contenterons de fournir des informations sur la progression de ces études et sur les conclusions provisoires que nous avons tirées dans la phase actuelle.

II. Problèmes de la formation de la main-d'œuvre originaire du Midi de l'Italie correspondant à la politique de développement poursuivie

Le problème de la formation professionnelle dans le Midi de l'Italie est lié moins à l'évolution générale des structures professionnelles dans les quinze prochaines années qu'aux processus de transformation en cours dans les régions méridionales. En effet, la tâche fondamentale que les pouvoirs publics doivent affronter aujourd'hui dans le Midi est celle qui consiste à instituer, dans les plus brefs délais possibles, un système économique qui, tout en présentant des caractéristiques et des dimensions semblables à celles du système installé dans le Nord, présente un certain degré de compétitivité par rapport à ce dernier et s'intègre de manière adéquate dans l'économie nationale.

Il faut donc prévoir les besoins en personnel qu'impliquent les processus de transformation économique et qui permettront aux pouvoirs publics d'instituer ce système.

En définitive, il faut lier la définition des besoins en personnel aux lignes générales de la politique de développement. Cela est d'autant plus opportun à un moment où l'on va définir avec plus de précision l'orientation des interventions publiques dans le Midi et où l'on peut établir clairement un programme de politique de formation qui s'intègre dans le cadre plus large d'une politique de développement.

La politique que l'Etat va poursuivre dans les prochaines années (définie comme une politique des « pôles de développement ») présente comme caractéristique fondamentale la tendance à concentrer l'intervention dans les zones où le processus de développement industriel et agricole est déjà en cours et où il est possible d'arriver à bref délai à une transformation intégrale des structures économiques.

C'est pourquoi :

- Elle se base sur une concentration poussée des interventions dans les zones qui semblent pouvoir constituer la charpente du futur système économique méridional (Naples-Salerne, Bari-Tarente-Brindisi-Ferrandina, Sicile orientale, Cagliari-Sulcis); sur le plan industriel, on devrait viser à une rapide expansion de l'activité des entreprises, en relation avec les occasions d'investissement créées par l'essor industriel déjà en cours; en ce qui concerne l'agriculture, la tâche initiale devrait consister à compléter les réseaux d'irrigation dans les zones agricoles faisant partie des « pôles de développement » (Metaponto, plaine de Catane, Campidano di Cagliari, plaine de Volturno, plaine du Sole, etc.); l'achèvement du système d'irrigation devrait constituer le point de départ d'une action visant à insérer ces

zones dans des marchés toujours plus vastes, grâce notamment à des initiatives en vue de la conservation et de la transformation des produits agricoles;

— La concentration des interventions dans les pôles de développement pose immédiatement le problème de la définition d'une politique nouvelle pour les zones dites « marginales », c'est-à-dire pour les zones où il y a un net déséquilibre entre la population et les ressources, et où les ressources limitées ne permettent pas de prévoir la possibilité d'un véritable développement économique; dans ces zones, les limites de la politique d'intervention des pouvoirs publics sont très souples, puisqu'on vise essentiellement une action d'assistance à l'émigration et de rationalisation de l'activité agricole (qui, encore aujourd'hui, s'exerce sur des bases qui accentuent toujours davantage le caractère marginal des zones considérées);

— D'autre part, le système économique qui tend à s'implanter dans le Midi ne peut se baser sur une dichotomie entre « pôles de développement » et « zones marginales »; il faut un réseau intermédiaire de centres assez développés pour permettre aux effets positifs découlant de la transformation en cours dans les « pôles de développement » de se faire sentir sur l'ensemble de la région et pour régulariser le processus d'aménagement des zones marginales sans provoquer des mouvements migratoires vers les zones plus développées; la formation de ces centres intermédiaires n'est pas seulement dans la logique de la politique de développement, mais on peut déjà la constater dans les faits, puisqu'on peut considérer comme telles les zones irriguées qui ne font pas partie des « pôles de développement » et des « noyaux d'industrialisation »; qualitativement, la politique d'intervention dans ces zones ne diffère pas de celle qu'on est en train de développer pour les régions d'implantation industrielle et pour les régions irriguées qui constituent les « pôles de développement »; c'est seulement au point de vue quantitatif que la tâche sera différente.

Le cadre des composantes sur lesquelles se base la politique poursuivie dans le Midi indique clairement que les problèmes de formation doivent se poser différemment dans chacune des trois zones définies ci-dessus. L'exigence d'une formation culturelle de base mise à part, les besoins en personnel qualifié seront définis sur la base de l'examen des divers processus d'évolution économique que la politique de développement vise à promouvoir dans les prochaines années; naturellement, la partie la plus importante de tout l'exposé sera celle qui est consacrée aux « pôles de développement » (qui bénéficieront, à l'avenir, de la plus grande partie des interventions publiques); cependant, il faudra également ajouter quelques mots sur les problèmes de formation dans les deux autres zones types.

PROBLÈMES DE FORMATION DANS LES PÔLES DE DÉVELOPPEMENT

On a déjà dit plus haut que les « pôles de développement » représentent les zones où il est plus facile de prévoir un processus d'expansion économique rapide et où, par conséquent, il y aura lieu d'intervenir plus énergiquement dans la formation professionnelle et dans le processus de transformation sociale et culturelle, puisque, dans ces zones, il est particulièrement nécessaire que la population participe activement au processus de développement et qu'une transformation générale s'opère dans la mentalité et l'ambiance sociale. Les problèmes de formation qui se posent donc dans les « pôles de développement » peuvent être examinés dans le cadre

d'une classification quadripartite : problèmes relatifs à l'expansion industrielle, problèmes relatifs à la transformation agricole, problèmes relatifs à la modification des services, problèmes relatifs à la transformation générale du cadre social.

a) *En ce qui concerne l'expansion industrielle*, on peut dire que les problèmes de formation professionnelle sont liés essentiellement à la nécessité de multiplier et de généraliser les initiatives sur le plan des entreprises. En effet, dans les zones où des interventions ont déjà eu lieu, l'industrie se développe avec dynamisme, mais il faut que ce dynamisme se concrétise au maximum par la multiplication des initiatives de chefs d'entreprise, tant d'origine locale que d'origine extérieure. Cette multiplication des initiatives exige que l'on dispose dans l'immédiat d'une classe « d'entrepreneurs » dont la formation ne se satisfait pas seulement d'une propension au risque, mais suppose aussi et surtout que l'on développe les capacités techniques nécessaires pour investir et pour gérer les entreprises industrielles. Le développement de telles capacités exige des interventions tout à fait particulières dans le domaine de la formation, à savoir :

— la mise en œuvre d'une activité de promotion industrielle qui ne se base pas (comme c'était le cas jusqu'ici) sur une simple stimulation (qui, dans le meilleur des cas, n'agit que sur la propension au risque), mais sur les facteurs qui agissent plus directement sur la capacité technique d'investir;

— la mise en œuvre d'une activité d'assistance technique aux industries de moyennes et petites dimensions, afin que l'entrepreneur particulier ne se sente pas isolé en face des problèmes complexes de l'implantation et de la gestion d'une entreprise industrielle;

— la formation des cadres de direction des entreprises, capables d'assumer la gestion économique, technique et administrative de l'entreprise, en laissant à l'entrepreneur (si besoin est) son seul risque propre.

Il peut sembler étrange d'inclure l'activité visant la promotion et l'assistance technique dans le cadre des activités de formation; cependant, si l'on se rappelle ce qui a été dit plus haut sur les possibilités de lier l'activité de formation aux processus de transformation économique, on doit souligner que l'activité de formation, qui doit être réalisée en un temps extrêmement rapide, doit s'accompagner d'activités de substitution (et dans une certaine mesure transitoires).

En effet, alors que, dans un système industriel déjà structuré comme celui qui existe dans le Nord de l'Italie, on peut penser que la formation du personnel représente en soi un facteur d'expansion, lorsque le système industriel n'est pas encore structuré, la simple formation ne suffit pas en tant que contenu (et en fait est insuffisante) eu égard au rythme à imprimer à l'expansion industrielle.

D'autre part, en ce qui concerne les trois problèmes indiqués ci-dessus (promotion, assistance technique et formation des cadres de direction), on ne peut résoudre tous les problèmes de la formation professionnelle, sur le plan de l'industrie, puisqu'il faut encore mettre l'accent sur les problèmes relatifs aux cadres intermédiaires et aux cadres d'exécution. Sans aucun doute, les problèmes relatifs aux cadres supérieurs et à l'assistance technique sont ceux qui ont une influence plus directe sur le développement de l'initiative patronale, qui constitue l'objectif principal de la politique appliquée dans les pôles de développement; cependant, un système industriel dont le développement devra s'opérer à un rythme extrêmement

rapide et selon des caractéristiques très modernes ne peut pas ne pas tenir compte de la nécessité de disposer de cadres intermédiaires et de cadres d'exécution convenablement qualifiés.

Il est difficile de définir en termes quantitatifs les objectifs à atteindre dans la formation de ces cadres, puisque le nombre nécessaire est fonction de facteurs difficilement prévisibles aujourd'hui; cependant, il convient de mettre l'accent sur la nécessité de concentrer les investissements dans le secteur de la formation des cadres intermédiaires, et plus encore des cadres d'exécution.

En effet, jusqu'ici, on constate trop souvent une dispersion géographique des efforts visant à la formation de ces cadres; il convient de prendre en considération que la politique des pôles doit être intimement liée à une concentration des activités en vue de la formation, puisque la présence de personnel disponible constitue un des facteurs qui incitent le plus à implanter l'industrie dans une zone plutôt que dans une autre. D'autre part, si l'activité de formation y est centralisée, il est aussi possible d'atteindre un haut niveau de qualification, que l'industrie moderne réclame de plus en plus.

b) En ce qui concerne le développement des zones irriguées, le problème qui se pose au point de vue professionnel concerne les éléments essentiels de ce développement, c'est-à-dire la transformation de l'exploitation agricole et son insertion dans le marché.

La profonde transformation agricole consécutive à l'irrigation ne demandera pas, en effet, une forte différenciation des fonctions spécifiques de travail, mais plutôt la modernisation radicale de l'entreprise, la transformation des vocations culturelles, la possibilité de disposer de services collectifs, l'introduction de nouveaux moyens techniques, la constitution de centres de conservation et de transformation des produits; pour atteindre ces buts, il faut amener le paysan traditionaliste de l'Italie méridionale à assumer des fonctions relevant de la gestion et de l'organisation des entreprises, qui dépassent habituellement ses tâches limitées à la culture du sol.

Pour cette raison, et eu égard à la complexité des nouvelles tâches à assumer, il faudra envisager, plutôt que la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, deux autres types d'intervention :

- avant tout la formation d'un personnel agricole polyvalent; en effet, dans les exploitations paysannes du type qu'il convient de développer dans les zones considérées, le paysan doit, à lui seul, assumer des fonctions diverses et variées, de sorte qu'il n'a pas besoin d'une formation professionnelle spécifique, mais plutôt d'une formation à caractère polyvalent (comme celle qui a été définie, par ailleurs, sous le terme d'« expert cultivateur »);
- en second lieu, lorsque l'exploitation agricole se transforme radicalement, il n'est pas possible de laisser toute la responsabilité de la transformation même au seul paysan; il faut une œuvre continue d'assistance, qui ne se résume pas en une action visant simplement à rechercher des transformations technologiques, mais qui s'étend à tous les facteurs économiques d'organisation, sociaux et culturels sur lesquels se basent la transformation de l'exploitation agricole et son insertion dans une économie de marché.

c) En ce qui concerne le problème du développement des services, on ne peut pas imaginer qu'on puisse, dans ce domaine, parvenir à individualiser les différents

éléments des problèmes d'intervention. Il convient toutefois d'en souligner un aspect : celui qui est lié à l'adaptation de l'administration publique aux nouvelles tâches imposées par le processus de développement. En effet, on a noté que le processus de développement et de généralisation des initiatives en vue du développement de l'entreprise est conditionné (c'est du moins ce qui ressort d'enquêtes récentes) ⁽¹⁾ par le manque d'efficacité de l'appareil de l'Etat dans les zones où le rythme de transformation économique est le plus intense. Souvent les conditions de base de l'initiative (tant privée que publique) sur le plan de l'entreprise, font défaut, c'est-à-dire qu'on ne dispose pas des services qui relèvent de la structure ordinaire de l'Etat et qui ne peuvent être mis rapidement en place (soit parce qu'il y a chevauchement des compétences, soit parce qu'il n'y a pas de concordance entre l'autorité centrale et l'autorité décentralisée, soit encore en raison de l'inertie de la classe bureaucratique).

Il importe donc de modifier substantiellement l'activité de l'administration publique dans les zones à rythme de développement plus rapide, soit en mettant les fonctionnaires compétents au courant des problèmes de développement, soit en exerçant une action constante d'information et de coopération, pour laquelle le terme d'assistance technique est impropre, mais qui, en fait, est une œuvre d'organisation administrative d'un Etat moderne.

d) Comme on l'a dit, l'adaptation du facteur humain ne concerne pas seulement les aspects quantitatifs et professionnels de la formation individuelle, mais encore, en pratique, tout l'environnement où se développe la vie sociale. En effet, la transformation intégrale des zones considérées comme pôles de développement n'implique pas seulement une modification des structures de production, mais encore une modification des attitudes et des comportements individuels, de la structure des sociétés coopératives, des formes et des contenus de la vie sociale. Il faut donc rechercher une *transformation sociale progressive, mais complète*.

Cette transformation sera réalisée grâce à une action générale sur le plan culturel et social, soit, plus spécifiquement, moyennant une action des divers organismes et des diverses activités qui agissent sur le plan local dans le domaine social et culturel. Le service social, l'éducation des adultes, l'éducation de la jeunesse, l'assistance au développement agricole peuvent constituer des instruments permettant une transformation intégrale de l'environnement dans les zones périphériques; en ce sens, les nombreuses expériences en cours dans le cadre de l'intervention actuelle de la « Cassa del Mezzogiorno » (Caisse du Midi) dans ces secteurs d'activité, peuvent fournir des éléments pour l'élaboration du travail futur en vue de l'extension des mesures d'intervention.

PROBLÈMES DE FORMATION DANS LES ZONES MARGINALES

On a déjà mentionné que, dans sa tendance à se concentrer dans les zones plus favorables, la politique de développement devra de toute manière tenir également compte de la possibilité d'évolution des zones où l'activité économique se déploie dans des conditions marginales ou submarginales. La définition des lignes d'intervention économique dans ces zones constitue un problème extrêmement ardu, puisqu'il ne s'agit pas de réaliser une dynamique de développement, mais plutôt de

(¹) Svimez : « Sviluppo industriale ed iniziative imprenditoriali locali », Rome, 1961 (sous presse).

rétablir l'équilibre entre la population et les ressources, et d'évaluer à sa juste valeur l'importance des zones marginales dans le cadre de la vie économique et sociale de notre pays. Cependant, il est déjà possible d'avancer des hypothèses sur les grandes directions de l'intervention sociale et, plus spécifiquement, de l'intervention dans la formation de la main-d'œuvre, qui peut être mise en action dans les zones marginales, en se basant aussi sur les études et les expériences acquises récemment par le Comité des ministres (tant en ce qui concerne les zones déprimées du Centre-Nord qu'en ce qui concerne les zones critiques du Sud).

Le problème fondamental est, comme on l'a déjà mentionné, celui de l'*exode rural* et, plus particulièrement, celui de la formation culturelle et professionnelle des émigrants. Le type de préparation qui peut être fourni dans les zones d'exode est essentiellement général, puisqu'il n'est pas possible de prévoir l'emploi que les émigrants auront à assumer dans les zones de destination.

Le problème de la formation se pose donc à un double point de vue : le premier concerne la nécessité de fournir la formation de base (fréquentation scolaire de 6 à 12 ans) aussi largement que possible, et cette tâche rentre dans l'orientation typique de l'intervention sur le plan scolaire; le second concerne la qualification spécifique qui pourrait être fournie à la main-d'œuvre qui émigre.

En effet, dans le cas où il serait possible de régulariser et d'organiser les mouvements migratoires, on pourrait dégager quelques lignes d'intervention à appliquer, soit dans les centres d'immigration, soit dans les centres intermédiaires entre les zones marginales et les zones industrialisées; cela présente encore plus d'importance si l'on considère la portée immense qu'une intervention dans ce domaine devrait avoir sur la base des données contenues dans les pages précédentes.

D'autre part, une intervention sur le plan de la formation va aussi avoir une influence sur ceux qui restent dans les zones marginales, et se rattache essentiellement au problème central de ces zones, c'est-à-dire au problème de la *rationalisation de l'activité agricole*.

Les problèmes qui se posent dans ce processus de rationalisation diffèrent évidemment de ceux qui sont propres aux zones irriguées : en effet, dans les zones marginales, il n'y a pas lieu de rechercher une insertion dans le marché et il n'y a pas lieu, par conséquent, de chercher à atteindre une transformation intégrale de l'exploitation agricole; au contraire, le processus de rationalisation implique des unités d'exploitation plus vastes et susceptibles d'être exploitées conformément à la qualité des terrains et à la situation des zones marginales dans le cadre de l'économie nationale. Les efforts doivent donc tendre essentiellement vers un agrandissement du domaine exploité, sur la base duquel il s'agira ensuite de décider du choix des cultures sur les diverses terres.

Pour cette action complexe, il faut une intervention de l'Etat. Celle-ci peut être en partie une intervention directe sur le plan de l'exploitation agricole (par exemple pour les zones de reboisement) et en partie une intervention visant l'octroi d'une assistance technique qui constitue le pivot (et en quelque sorte le facteur spécifique sur le plan de l'entreprise) de la rationalisation décrite ci-dessus.

Dans cette perspective, le contenu et l'organisation structurelle de l'œuvre d'assistance technique ne correspondent évidemment pas aux programmes à mettre en

œuvre dans les zones irriguées. Le contenu est différent, car l'assistance à fournir dans les zones marginales se limite essentiellement à des problèmes strictement techniques et ne concerne qu'indirectement les problèmes économiques, sociaux et culturels. L'organisation structurelle n'est pas la même, car les rapports entre l'assistant technique et les paysans ne doivent pas être aussi fréquents que dans les zones irriguées, de sorte que dans les zones marginales le rayon d'action de chaque assistant technique pourrait être beaucoup plus grand que dans les terres irriguées.

PROBLÈMES DE FORMATION DANS LES NOYAUX D'INDUSTRIALISATION ET DANS LES PLAINES IRRIGUÉES ISOLÉES

On a déjà parlé de l'importance de certaines zones de caractère intermédiaire entre les zones marginales et les pôles de développement, et des politiques que les pouvoirs publics cherchent à réaliser dans ces zones au cours des prochaines années; on a aussi constaté que ces politiques ne diffèrent pas qualitativement des politiques caractérisant les pôles de développement. Il en va de même du problème de la formation; puisqu'il se pose en termes qualitatifs, ainsi qu'il a été indiqué en détail dans les considérations relatives aux pôles de développement. Ce sont seulement les dimensions de l'action à entreprendre qui devront être différentes, puisqu'il s'agit de zones moins étendues que celles des pôles de développement, et où les perspectives de transformations radicales des structures économiques et sociales sont moins grandes.

Etant donné qu'il s'agit simplement de différences de dimension et de quantité, il n'est pas possible d'analyser plus à fond les problèmes de ces zones. En effet, il faudrait pouvoir chiffrer les besoins en ce qui concerne tous les types de cadres qu'on a, dans les paragraphes précédents, considérés comme nécessaires à l'expansion industrielle et à l'évolution agricole dans le cadre des pôles de développement. On ne peut alors que tracer le cadre général des problèmes à résoudre, qui équivaut, comme il a été dit, au cadre des problèmes propres aux pôles de développement :

— En ce qui concerne l'expansion industrielle, il s'agira donc d'encourager une activité de formation des cadres de direction et des cadres intermédiaires, une activité d'assistance technique, une activité de promotion industrielle de type moderne; dans ce domaine, le problème le plus important pour les zones considérées est celui de l'élargissement de l'activité d'assistance technique; en effet, dans les centres d'industrialisation, l'essentiel des activités industrielles sera probablement constitué par des entreprises de petites et de moyennes dimensions, lesquelles, comme on sait, ont, en matière d'assistance technique et d'assistance sur le plan de l'organisation, des exigences plus marquées que les entreprises de grandes dimensions;

— En ce qui concerne le développement agricole, les zones irriguées non englobées dans les pôles de développement posent en pratique les mêmes problèmes que les autres zones irriguées, c'est-à-dire tous les problèmes de transformation de l'entreprise (sur le plan de l'organisation, de la gestion, de l'économie et de la technique) qui résultent d'une insertion des produits dans des marchés toujours plus vastes. Le problème de l'intervention est donc exactement le même que celui qui se pose dans les pôles de développement.

III. Rôle des diverses interventions pour la formation de la main-d'œuvre dans le Midi de l'Italie

En ce qui concerne le processus de formation de la main-d'œuvre (dans une nation on entend par là, non seulement les travailleurs manuels qualifiés ou non, mais encore les techniciens, les contremaîtres, les préposés à des fonctions de coordination, les cadres, la direction, les chercheurs, les professeurs, et dans cette liste on ne distingue pas les activités pratiques des activités théoriques et abstraites et la technologie de l'art, la philosophie et l'abstraction mathématique des techniques administratives et commerciales) on sait qu'il se réalise grâce à deux moyens fondamentaux :

— les institutions scolaires qui, notamment dans le premier âge de l'homme, lui dispensent les notions et les éléments de base afin de former son caractère, son intelligence, de lui fournir les instruments de base, la capacité d'observation, l'aptitude au raisonnement logique, une méthode d'étude et de travail, et ultérieurement une instruction plus spécifiquement spécialisée, mais toujours sur un plan général et à caractère universel;

— le « travail » compris comme application pratique et exercice, par l'expérience effective, des connaissances fondamentales et des notions générales apprises dans le jeune âge, qui, en façonnant l'esprit à un âge où il est plus malléable et plus vif, l'imprègne intimement.

En d'autres termes, les institutions scolaires peuvent opérer sur l'individu une première transformation : le rendre apte à acquérir une spécialisation, mais il faut le considérer comme une forme de travail encore potentielle. C'est seulement dans la seconde étape que les jeunes gens pourront, comme forces de travail effectives, apporter leur contribution plus ou moins modeste, mais en tout cas valable, au développement, et satisfaire aux exigences de la collectivité.

Il est évident qu'en réalité, cette seconde phase a commencé dès la première intégration du jeune homme dans le monde du travail et qu'elle devra se poursuivre pendant toute sa vie professionnelle; la possibilité de s'améliorer continuellement, de parfaire la spécialisation dans laquelle on s'est engagé, de progresser dans la carrière, constituent des éléments dont il faut tenir compte, et sur lesquels nous devons revenir ci-dessous.

L'ÉCOLE

En reprenant nos observations sur la possibilité d'améliorer rapidement la situation de l'Italie en général et du Midi en particulier, du point de vue de la main-d'œuvre, nous ne pouvons concevoir que l'on puisse, dans les conditions actuelles, mettre tous ses espoirs dans les seules institutions scolaires. Evidemment, cela ne signifie pas que nous devons les négliger : les développer quantitativement, rendre leur contenu plus conforme aux exigences modernes de la collectivité, reste un des problèmes les plus dramatiques de notre pays, et sa solution plus ou moins heureuse est appelée à exercer une influence fondamentale sur notre développement à long terme, et pas seulement notre développement économique.

L'étude de la Svimez, guidée par le souci d'orienter ses calculs en vue d'obtenir un rendement de l'activité scolaire permettant de doter les diverses catégories professionnelles de cadres suffisants, a adopté un schéma des structures scolaires de base qui, sans s'éloigner de façon trop révolutionnaire des structures actuelles, répond mieux aux exigences nouvelles, et assure une formation professionnelle adaptée aux nécessités de la société moderne et capable de contribuer à accélérer le dynamisme du progrès.

Il n'est pas nécessaire de s'arrêter à l'étude d'un problème qui dépasse notre sujet; dans le tableau n° 3, nous nous contentons de fournir une indication sommaire de la relation, sur le plan de la qualité, entre les niveaux scolaires et les qualifications professionnelles correspondantes. Cependant, pour résoudre le problème, qui présente bien un caractère de contingence mais dont la portée paraît assez vaste, problème qui consiste à disposer le plus vite de main-d'œuvre susceptible de participer au développement prévu par les programmes pour les régions déprimées du Mezzogiorno, il est indispensable de recourir très largement au second facteur de formation auquel nous avons fait allusion : « le travail ».

Tableau n° 3

Relations entre le degré d'instruction et les catégories professionnelles

Années de scolarité	Age de fin de scolarité	Degré d'instruction	Qualifications professionnelles correspondantes
8	14	Instruction générale du premier et deuxième degré	Personnel non qualifié
2	16		
3	19	Instruction du troisième degré	1 ^{er} cycle Personnel qualifié
			2 ^e cycle Cadres subalternes Techniciens intermédiaires Agents de coordination de grade inférieur Assistants techniques
2-3	21-22	Instruction supérieure	Cours de « licence » (diplôme) Techniciens de grade supérieur Agents de coordination de grade supérieur Assistants techniques Dirigeants
4-6	23-25		Cours de « doctorat » (laurea) Dirigeants Cadres supérieurs Chercheurs Professions libérales

Sur ce point il est peut-être opportun de donner quelques éclaircissements. En effet, alors qu'il ne saurait y avoir aucune équivoque sur la façon de comprendre les institutions scolaires dans les différents environnements et dans les différents pays comme éléments de base pour tout type de formation, et cela malgré les divergences d'opinion concernant les moyens, les méthodes, les programmes qui devraient être utilisés, on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne « le travail »; les avis sur sa fonction, et son influence sur l'individu ne sont sans doute pas tellement discordants, mais ils sont exprimés de façon confuse et vague, ou bien ils ne sont pas exprimés du tout, parce qu'ils sont en fait ignorés.

Constatons tout d'abord que, de l'avis de beaucoup, l'école, notamment l'école spécialisée, devrait fournir des éléments déjà formés et « prêts à l'usage »; tout désaccord de ce point de vue avec la pratique est mis au compte d'une inefficacité des institutions, de leur caractère trop théorique ou peu pratique, si bien que de nombreux responsables, soit du secteur de l'enseignement, soit du secteur de l'économie, soit même l'opinion publique en général, réclament à grands cris et avec insistance un enseignement plus spécialisé, une préparation plus pratique et spécifique, moins polyvalente et moins générale de la part de l'école et cela à tous les niveaux.

D'autre part, il est également vrai que la tradition plus que centenaire de l'apprentissage est profondément ancrée dans l'opinion publique : il est compris avant tout dans son acceptation historique d'apprentissage d'un métier manuel, mais en fait on reconnaît que chaque jeune homme qui fait ses premiers pas dans un emploi ou une carrière doit d'abord « assimiler la pratique ».

A partir de ce stade, il semble qu'on ne recherche plus aucun approfondissement ultérieur de ses connaissances et on ne se demande pas par quel mécanisme on pourra faire en sorte que ce processus s'améliore, soit plus rapide et par conséquent plus efficace et moins coûteux.

Le « travail » se présente en réalité comme un facteur de formation extrêmement complexe et multiforme à tel point que ce vocable, que nous avons adopté faute de mieux, nous apparaît trop limitatif et inadéquat pour exprimer exactement toute la réalité qu'il embrasse.

Nous essayerons brièvement de dresser une liste de quelques aspects « du travail » en tant que facteur de formation :

— L'intégration du jeune homme dans le monde du travail lors de son premier emploi, et la nécessité de lui faire comprendre comment les concepts généraux de base qu'il a appris devront être adaptés aux exigences de la pratique et aux cas concrets et spécifiques;

— Le progrès technologique fait en sorte que ce processus peut se répéter plusieurs fois dans sa vie professionnelle, par suite du dépassement des techniques et de l'abandon de certaines spécialisations; cela comporte un processus continu de requalification;

— Le progrès scientifique et technique fait que la formation de base reçue dans les premières années scolaires doit être mise à jour, revue, intégrée dans un processus de perfectionnement culturel et social pour chaque individu pris en particulier;

— Cette même formation culturelle de base peut se perdre, lorsque l'individu ne dispose plus des moyens de la cultiver et de la rafraîchir continuellement jusqu'à l'âge le plus avancé; sans cette possibilité, l'individu, à cause d'un processus physiologique naturel, tend à retourner à un niveau toujours plus primitif, sa vitalité est éteinte, il constitue un véritable poids mort et un frein pour une société en développement;

— A tout cela nous devons ajouter, comme il a été dit, la nécessité contingente de récupérer une masse de personnes, sur lesquelles les institutions scolaires n'ont pas exercé leur action de base.

En utilisant la notion de « travail » comme étant celui dont relèvent plus ou moins nettement des fonctions variées, nous ne voudrions pas que l'on puisse croire qu'elles incombent uniquement aux entreprises économiques, aux établissements de production, privés ou publics, de grandes ou de petites dimensions.

D'ailleurs, nous ne cachons pas qu'elles doivent jouer un rôle considérable; nous devons reconnaître que, plus ou moins confusément, les directions générales des grandes administrations des sociétés commencent à se rendre compte, au moins sous certains aspects, des nouvelles responsabilités qui leur incombent.

La fonction « perfectionnement technique » commence en effet à s'esquisser comme étant l'une des fonctions qui relèvent de la direction du personnel ou directement de la direction générale de l'entreprise; dans une politique menée à long terme sur le plan de l'entreprise où la préoccupation de l'élément « personnel » revêt, à tous les niveaux, une importance vraiment particulière, elle fait partie de cet ensemble d'éléments qui constituent la politique générale de la direction.

Il ne s'agit d'ailleurs pas de faire erreur sur la valeur significative de cette fonction, d'en prendre prétexte pour la substituer à l'école, et d'en copier les méthodes et les structures là où les déficiences de celle-ci apparaissent les plus manifestes; la tâche de l'entreprise est, comme on l'a déjà mentionné, très différente et doit s'appliquer dans les secteurs où l'école de formation professionnelle ne peut pas et ne doit pas intervenir.

Elle doit donc jouer son rôle notamment en ce qui concerne l'incorporation dans le monde du travail en fin de scolarité, l'apprentissage et l'instruction spécialisée et, du moins en partie, les processus de requalification que le progrès technologique rend nécessaire et l'initiation pratique à l'activité professionnelle.

La prise de conscience, de la part de l'entreprise, de la signification intime de cette fonction se résume essentiellement en deux éléments; il s'agit de :

— se rendre compte que l'incorporation dans le travail et la requalification ne sont pas des choses aussi simples qu'on puisse en déléguer la responsabilité à de vieux travailleurs, à des chefs de service, à des cadres existants sans vérifier s'ils réunissent les conditions pédagogiques et s'ils ont la volonté de s'adonner avec compétence et méthode à la formation du nouveau venu et à la requalification des travailleurs déjà formés; et, par conséquent, il s'agit d'encourager toutes les actions — spécialiser les moniteurs, sélectionner, éduquer et former ceux auxquels cette fonction sera confiée, l'organiser, la développer et en contrôler l'application — qui visent à réaliser cet objectif de la manière la plus économique;

— prendre conscience du fait que l'initiation pratique à la profession en particulier et l'initiation culturelle en général présentent un intérêt pratique précis et défini pour l'entreprise qui en retire un avantage concret; qu'elles ne peuvent donc être laissées exclusivement à la discrétion et à l'initiative des particuliers, mais doivent être organisées et encouragées de façon rationnelle.

Il ne s'agit donc pas d'une activité que l'on puisse classer génériquement sous le terme « d'assistance » au personnel, comme s'il n'en résultait pas d'avantage précis pour l'entreprise.

Cependant, l'entreprise individuelle ne peut être tenue comme seule responsable d'un processus dont les dimensions et la portée sont très importantes et qui ne pourraient être appliquées notamment par les petites et moyennes entreprises :

— faute de moyens adéquats, surtout en ce qui concerne certains aspects du processus de requalification qui, dans certains cas, peut jouer sur un plan très vaste;

— en raison de l'impossibilité de l'organiser et de l'absence chez les chefs de service d'une culture adéquate; aussi ne peuvent-ils faire face, même en menant une action collective, à des problèmes d'une nature aussi complexe.

Il en découle la nécessité d'une intervention de la collectivité ou de l'Etat pour résoudre les problèmes suivants :

— requalification de la main-d'œuvre en relation avec les exigences du progrès technologique, quand le problème revêt une grande ampleur;

— développement de la culture générale grâce aux institutions locales, aux bibliothèques, aux centres culturels, aux universités populaires etc., qui permettent de créer dans tous les centres, grands et petits, des foyers pour continuer, après l'incorporation dans le travail, ce processus de formation dont les premières étapes sont du domaine de l'école mais qui, s'il n'est pas poursuivi adéquatement, risque d'aboutir à la barbarie et à la décadence; l'analphabétisme secondaire constitue le stade ultime et le plus voyant de ce processus.

Dans ce cas aussi, il importe que l'opinion publique se rende compte qu'il ne s'agit pas de mettre en œuvre une « assistance » vague et sans objet, mais qu'il s'agit de répondre à une exigence précise et à un intérêt concret, ni plus ni moins que lorsqu'il s'agit du travail permanent d'entretien et de réparation dont toute machine a besoin pour pouvoir poursuivre son action, de son mieux et le plus longtemps possible; il s'agit de faire en sorte que le capital investi soit convenablement rémunéré.

Ces prémisses, que nous rappelons et que nous soulignons en les éclairant d'un jour particulier comme étant des choses connues et déjà développées et discutées en grande partie à l'occasion du congrès de décembre dernier sur le progrès technique et le Marché commun, sont mises en œuvre de façon particulièrement active en ce moment en Italie et dans notre Midi; de plus, elles suggèrent une ligne de conduite particulière et une orientation concrète qui s'imposent aux autorités gouvernementales.

La réalisation de la politique de développement du Midi implique un certain nombre d'interventions sur le plan économique et financier, sur le plan fiscal, sur le plan

législatif; mais elle est subordonnée à la possibilité de résoudre le problème de base qui consiste à réussir la transformation en population active d'une multitude de chômeurs partiels ou totaux, que seules les statistiques définissent encore comme main-d'œuvre.

Après avoir constaté que les institutions scolaires ne peuvent agir opportunément pour résoudre une situation contingente, et après avoir considéré que le « travail », au sens indiqué ci-dessus, peut constituer une contribution plus immédiate, nous ne pouvons nous dissimuler que son apport revêt un caractère très modeste, qui se révélerait insuffisant en raison précisément du manque d'industrialisation et de l'absence de ce « travail » qui devrait mettre en mouvement cette œuvre de formation.

Il faut donc des interventions d'une autre nature, qui sortent des formules traditionnelles.

INTERVENTIONS EXCEPTIONNELLES

Pour atteindre les objectifs de qualification professionnelle que le développement économique du Midi rend nécessaire, l'intervention de type scolaire ou la formation directe sur le lieu de travail étant donc, comme on l'a déjà indiqué, insuffisantes, il faut aussi prévoir des interventions exceptionnelles, tant en ce qui concerne le contenu qu'en ce qui concerne les moyens mis en œuvre. Il suffit de penser à ce propos aux objectifs à poursuivre par des actions de promotion; l'assistance technique, dans l'industrie et dans l'agriculture, la formation des émigrants; la formation des cadres intermédiaires et des cadres de direction; l'adaptation aux nouvelles techniques de la classe bureaucratique.

Ces objectifs ne peuvent évidemment être poursuivis uniquement dans le cadre scolaire, mais réclament une intervention de caractère exceptionnel, en ce qui concerne son contenu et en ce qui concerne ses instruments d'application.

La nécessité d'une intervention exceptionnelle de caractère extrascolaire découle aussi de l'extrême urgence qui caractérise les besoins de personnel nécessaire au processus de transformation des structures économiques dans le Midi; le rythme de l'activité de formation dans le Midi ne doit pas être le même que le rythme de l'activité scolaire, qui nécessairement tend à établir des programmes à une échéance de dix à quinze ans (c'est-à-dire d'une génération scolaire). Les interventions en matière de formation qu'il s'agit de mettre en œuvre dans le cadre de la politique de développement doivent pouvoir atteindre leurs objectifs dans des délais bien plus brefs de sorte que le facteur humain dans le Midi constitue le sujet personnel effectif de ce processus de développement.

Sur la base de ces prémisses, on peut tirer les conclusions de ce qui a été exposé au chapitre précédent, afin de synthétiser, en quelques grandes lignes, les politiques de formation qui, dans les prochaines années, doivent être mises en œuvre dans le Midi. En ce qui concerne l'évolution agricole et industrielle, dans le cadre des pôles de développement et des zones intermédiaires (centres d'industrialisation et plaines irriguées isolées), les grandes lignes peuvent être définies comme suit :

— Formation de cadres de direction de l'industrie capables d'assumer la gestion technique et l'organisation d'une entreprise en ne laissant aux entrepreneurs que le risque économique de l'investissement;

- Mise en œuvre d'une activité de promotion industrielle visant à combler certains vides en matière d'initiative patronale, vides liés à la capacité d'investir plutôt qu'à une propension insuffisante à assumer des risques;
- Organisation d'une activité d'assistance technique à l'industrie qui renforce et complète l'activité de promotion et de formation des cadres de direction;
- Organisation d'une activité d'assistance technique dans l'agriculture visant à la transformation intégrale de l'exploitation sous ses divers aspects (techniques, administratifs, sociaux, économiques, culturels, etc.);
- Formation des cadres intermédiaires des diverses activités économiques, se rapportant notamment à la création de cadres intermédiaires dans l'industrie et de personnel chargé de mettre en œuvre l'assistance technique dans l'agriculture;
- Formation de cadres d'exécution dans l'industrie en utilisant les moyens qui permettent la concentration géographique de cette formation et un plus grand degré de qualification technique;
- Définition d'une politique de formation des cadres d'exécution de l'industrie en liaison étroite avec la qualification d'« expert cultivateur », qui est considérée comme nécessaire dans une agriculture moderne;
- Mise au courant des cadres supérieurs et intermédiaires de l'administration publique des problèmes de développement, afin de provoquer une adaptation de l'activité publique aux tâches et aux fonctions découlant de la rapide transformation de l'environnement.

En ce qui concerne les autres zones, c'est-à-dire les zones où l'économie est stagnante ou marginale, il faut prévoir une intervention différente, basée essentiellement, comme on l'a déjà dit, sur :

- la formation culturelle et professionnelle de la main-d'œuvre qui quitte ces zones;
- l'assistance technique en vue de la rationalisation de l'activité agricole.

Comme on peut le constater, il s'agit de tâches extrêmement vastes et il faudra formuler des lignes politiques claires et précises. Les dernières années, le Comité des ministres pour le Midi a déjà cherché à baser les programmes proprement dits de formation professionnelle sur quelques-unes des lignes indiquées plus haut; cependant, il faut reconsidérer tout le problème et fonder l'intervention sur des bases neuves et plus larges. Pour remplir ces tâches, il faut regrouper les diverses interventions dans quelques grandes directions qui concernent avant tout les programmes à mettre en œuvre dans le domaine de la formation des cadres de direction et des cadres intermédiaires, de l'assistance technique, de la promotion, de la formation des cadres d'exécution. Sous ces quatre lignes de politique d'intervention on peut regrouper les diverses activités mentionnées précédemment.

A) PRÉPARATION DES CADRES DE DIRECTION SUPÉRIEURS ET INTERMÉDIAIRES

Dans ce secteur, nous renvoyons aux expériences de l'Ipsa de Turin (Institut pour la préparation post-universitaire des futurs agents de direction) et l'Isida de Palerme, qui tendent toutes deux aux mêmes fins, en mettant l'accent sur la formation de

dirigeants pour une région en voie de développement. Cependant, ces expériences ne peuvent être considérées, au stade actuel des choses, que comme un exemple ou un prototype idéal :

a) parce qu'il s'agit d'une action entreprise sur une échelle considérablement plus modeste que celle qui serait nécessaire, car l'ensemble des initiatives citées peuvent fournir à peu près une centaine d'éléments par an pour toute l'Italie, alors que pour le seul Midi il faudrait en former, chaque année, quelques milliers : il faudra donc envisager la création d'autres centres de formation, et en nombre suffisamment élevé, car il faut songer que chaque centre ne peut héberger qu'un nombre réduit d'élèves; d'autre part, il faudrait éviter que ces institutions ne soient considérées comme un prolongement de l'enseignement universitaire même si elles doivent compléter une préparation que l'université et les écoles polytechniques négligent aujourd'hui de dispenser et qu'en résumé nous pourrions appeler l'enseignement de la direction, du contrôle et de l'emploi organisé des énergies humaines; elles devraient être orientées vers ceux qui, après leur doctorat (laurea), ont déjà bénéficié d'une certaine expérience du travail et ont fait preuve de qualités de dirigeants;

b) parce que, dans leur action d'enseignement complémentaire, elles devront s'orienter aussi vers la formation des cadres intermédiaires grâce à des méthodes analogues à celles qui seront employées pour les cadres de direction. Dans ce cas aussi, l'action à déployer semble très vaste : il s'agit de former en quinze ans environ un million d'éléments. Il est à noter qu'il n'est pas indispensable de mener de pair la formation accélérée des cadres de direction supérieurs, et celle des cadres et agents de maîtrise intermédiaires et des agents de coordination.

On pourrait penser à des instituts absolument séparés et, à ce propos, les autorités qui auront la responsabilité de l'enseignement pourront décider de tenir compte des exigences suivantes :

- assurer la formation accélérée du nombre d'individus indiqués;
- adapter les types de formation aux caractéristiques indiquées par une réalité précise;
- s'éloigner du type de formation traditionnel des institutions scolaires existantes, au point de vue de leur esprit et de leurs méthodes.

En ce sens il faudra donc dresser les programmes de l'activité de formation des cadres de direction et des cadres intermédiaires en tenant compte, dans une très large mesure, de l'engagement déjà prévu par le Comité des ministres et en accélérant le plus possible le rythme de l'intervention.

B) PROMOTION INDUSTRIELLE

La formation des cadres de direction et des cadres intermédiaires n'est certainement pas suffisante pour répandre parmi les chefs d'entreprise l'esprit d'initiative qu'exigent les pôles de développement. Il faut encore accomplir une tâche de promotion qui constitue le facteur principal de cette diffusion. Malheureusement, jusqu'à ce jour, la promotion industrielle a été simplement conçue et développée surtout sous forme de facilités dans le domaine du crédit et d'aide financière pour des études de secteur ou des projets spécifiques. Tout en ne niant pas l'importance d'une

telle activité, il faut se souvenir que la stimulation de l'initiative de l'entrepreneur ne dépend pas seulement des facteurs qui influencent la propension à assumer le risque, mais aussi des facteurs qui influencent la capacité technique du particulier à investir. Il faut donc chercher à garantir à l'entrepreneur les moyens techniquement les plus appropriés concernant l'établissement et le fonctionnement d'une nouvelle entreprise industrielle, soit économiquement ou techniquement, soit du point de vue de l'organisation. Il n'est pas facile de jeter les bases d'une activité de promotion qui réponde à ces objectifs, pour la raison que, dans ce domaine, les expériences sont très rares à l'échelle mondiale et pratiquement inexistantes en Italie. Cependant, le fait qu'on ait constitué récemment, sous l'impulsion du Comité des ministres pour le Midi, le nouvel Institut pour l'assistance au développement (comportant surtout des tâches de promotion) peut faire espérer que, dans les prochains mois, des études seront entreprises sur ce sujet, et que, plus directement, des interventions expérimentales auront lieu.

C) PROGRAMMES D'ASSISTANCE TECHNIQUE

Les carences que l'on découvre (spécialement dans le domaine de l'industrie, mais aussi dans l'agriculture) en matière de capacité technique à gérer les entreprises peuvent, en partie, être comblées (au moins initialement) grâce à la formation des cadres de direction et des cadres intermédiaires et grâce à un travail adapté de promotion, cependant elles doivent aussi être affrontées après l'établissement de l'entreprise, c'est-à-dire dans son activité quotidienne normale.

Il faut donc élaborer une activité d'assistance technique — bureaux et laboratoires de recherches, sociétés d'ingénieurs-conseils, etc. — pour pallier les difficultés résultant de l'environnement, comme cela est le cas dans le Midi; en effet, il faut un minimum d'esprit d'entreprise pour se rendre compte de l'efficacité et de l'importance de la contribution que l'assistance peut offrir, pour exposer en termes clairs et explicites les sens du problème, pour en évaluer l'apport en relation avec les coûts, qui, à première vue, peuvent être impressionnants.

Il est donc possible d'imaginer à cet égard l'intervention de l'Etat, puisque cela ne risque pas d'enlever à l'assistance technique l'élasticité et la rapidité qui sont indispensables, en évitant toute lourdeur bureaucratique; cette intervention devrait donc se limiter à une œuvre de promotion, à la prise en charge directe de certaines dépenses qui pourront en dériver, au contrôle de la capacité des bureaux et des sociétés chargés de cette activité.

D'autre part, le choix des instruments d'intervention constitue le point le plus délicat, en ce qui concerne également l'assistance technique dans l'agriculture, soit parce que le contenu de cette assistance est très complexe, soit parce qu'il faut faire en sorte que l'activité d'assistance technique forme le centre d'une nouvelle organisation sociale des zones agricoles.

En ce qui concerne le contenu, il faudra épauler l'action de l'assistance technique traditionnelle par une action d'assistance sociale et d'éducation des adultes, et fournir toutes les idées et les connaissances nécessaires sur les plans de l'organisation et de l'économie. A ce propos, le Comité des ministres pour le Midi a, à titre expérimental, jeté les bases d'un programme d'« assistance agricole » qui va être

modifié intégralement avant d'être appliqué à toutes les zones agricoles en voie de développement.

En ce qui concerne la fonction sociale de l'assistance technique, on doit faire en sorte que les centres qui en seront chargés s'implantent et s'organisent de façon à constituer, dans un proche avenir, non seulement un instrument d'intervention, mais encore et spécialement le point autour duquel s'ordonnera la consolidation de la vie sociale du milieu environnant.

D) PROGRAMMES DE FORMATION DES CADRES D'EXÉCUTION

Le problème de la formation du personnel d'exécution de tous les secteurs de l'économie est peut-être celui dont la solution est la plus simple, soit parce qu'en Italie de nombreuses expériences sont déjà en cours dans les différents domaines (centres de perfectionnement, instituts professionnels, centres inter-entreprises, etc.) soit parce qu'il est plus facile de prévoir numériquement les besoins (on a déjà estimé qu'il faudra former, chaque année, environ 200 000 personnes pendant quinze ans). Dans ce cas, la difficulté majeure réside dans l'ampleur du sujet qui comporte des problèmes extrêmement importants sur le plan de l'organisation et sur le plan humain.

E) PRÉPARATION DES PROFESSEURS ET MONITEURS

Un des facteurs qui limite la réussite d'un plan de formation et de requalification d'une nature tellement complexe et d'une telle portée est certainement constitué par la difficulté de trouver des professeurs et moniteurs aux différents niveaux. En effet, il est impensable qu'on puisse faire appel aux effectifs déjà réduits et insuffisants des institutions scolaires existantes, qui, pour leur part, devront être augmentés considérablement. D'autre part, il faut considérer que la méthodologie des types de formation qui sont demandés est essentiellement différente de celle que l'on doit adopter avec des enfants et des jeunes gens, élèves des écoles traditionnelles.

Il s'agit de jeter les bases d'un travail d'organisation très complexe, de sélectionner les individus, d'étudier et d'expérimenter de nouveaux systèmes pédagogiques, d'instruire et de former à cette fin, selon les programmes les plus appropriés, un corps enseignant assez important. On estime qu'une école comportant des bureaux d'études et de recherches, spécialisée en premier lieu dans les tâches consistant à préparer et à former des maîtres et, ultérieurement, à mettre à jour et à revoir continuellement les méthodes et les programmes, constitue une exigence préliminaire à laquelle on ne pourra pas se soustraire.

COMMENT SURMONTER LES DIFFICULTÉS TENANT A L'ENVIRONNEMENT ?

Cependant, il existe un phénomène qui contrecarre les efforts qui se déploient déjà dans ce domaine; c'est le niveau trop bas de la main-d'œuvre actuelle en ce qui concerne la formation culturelle de base.

Il faut donc mettre l'accent sur la nécessité d'une action visant à développer la culture générale des couches les plus modestes de la population; une action en ce

sens est exercée aujourd'hui par les programmes de radio-télévision en vue de l'éducation des adultes. Il faudra examiner et contrôler les résultats qui ont déjà été obtenus et développer ou modifier opportunément cette initiative.

Il semble que l'on puisse affirmer que l'enseignement de la lecture et de l'écriture à des adultes constitue un effort excessif eu égard aux résultats que l'on peut escompter; en outre, cette méthode ne peut donner directement que des résultats minimes dans le sens d'une réintégration des adultes dans le processus de développement économique — mais il sera possible d'obtenir un résultat indirect très efficace, grâce à l'influence des adultes sur l'environnement par une action culturelle qui ne passerait pas nécessairement par l'apprentissage de l'alphabet.

Dans cette action, il faudra insérer un certain nombre d'initiatives diverses qui se développent, par capillarité, dans les centres plus petits et plus éloignés et dans les quartiers urbains, de manière à créer un vif intérêt pour les problèmes culturels, même dans les couches modestes de la population : diffusion d'un nombre extrêmement important de bibliothèques de tout genre, gratuites ou presque et aisément accessibles, centres locaux de réunion où l'on organiserait des colloques à but éducatif, projections de films pédagogiques, discussions pour développer les connaissances et donner un esprit plus large, où l'apprentissage progressif de la culture se fasse de manière imperceptible, sans ennui et sans fatigue.

La réalisation d'une activité de ce genre pourrait être coordonnée par une autorité centrale dotée de moyens considérables, disposant d'une organisation articulée et d'hommes capables et disposés à cet apostolat d'un genre nouveau. On ne se dissimule pas les difficultés que ces hommes devront surmonter afin que, dans l'action qu'ils doivent exercer, ils sachent maintenir un équilibre difficile entre les nécessités d'acquérir la faveur et l'acquiescement des masses et celles de transformer peu à peu l'environnement, en dépit des préjugés, des traditions, des conformismes, de la séparation séculaire en castes, des problèmes de prestige, etc.

L'obstacle opposé par le milieu social, s'il est difficilement mesurable, est certainement très grave; il est peut-être possible de lui imputer la responsabilité de nombreux insuccès. Nous nous efforçons de mieux analyser le milieu méridional où devront se développer les nouvelles initiatives modernes.

On sait que, depuis de nombreuses années, on a cherché à prendre des mesures en faveur d'une industrialisation des régions du Midi prévoyant :

- la création d'infrastructures de base, routes, habitations, constructions d'égouts, eau potable, énergie électrique, pour favoriser l'installation de nouveaux établissements;
- allègements fiscaux et financiers notables et sur une large échelle;
- obligation aux entreprises contrôlées par l'Etat, l'E.N.I. et l'I.R.I., de réserver une fraction (60 %) de leurs investissements productifs au Midi de l'Italie;
- pression politique à l'égard des grandes sociétés privées pour qu'elles créent des établissements dans le Midi.

En outre, on a pensé que le fait de retrouver sur place une main-d'œuvre et un marché élargi pourrait constituer une stimulation supplémentaire. En réalité, ce facteur s'est révélé moins attirant qu'on ne pourrait l'imaginer : en effet, si les

traitements de base étaient jusqu'à une date récente de 28 à 30 % inférieurs à ceux des zones plus industrialisées (aujourd'hui de 20 %), l'incidence sur le coût du travail était plus réduite et, en partie, compensée par des coûts plus élevés dus aux exigences des dirigeants et de la main-d'œuvre qualifiée du Nord, qui demandaient un traitement de faveur pour abandonner leur résidence; mais avant tout, les facteurs limitatifs étaient représentés :

- par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de cadres intermédiaires et inférieurs, qui réduisait l'hypothétique avantage constitué par des coûts de production plus bas, réservés aux seules entreprises qui emploient des manœuvres;
- par le manque de petites industries qui constituent un « background », une structure de fond, pour intégrer localement l'action des entreprises de production plus importantes, sans devoir recourir à l'intervention de celles du Nord.

En effet, l'industrie ne peut se développer que sur un terrain qui a déjà été préparé et défriché, et où il existe déjà certaines structures de base; sinon ce développement commence à faiblir et à se ralentir. Il ne serait pas suffisant de créer des écoles d'enseignement général et professionnel dans les régions sous-développées si elles ne font partie d'un plan de développement coordonné et organique; elles sont même à l'origine des deux phénomènes suivants :

- une migration vers les régions plus développées des éléments les meilleurs et les plus entreprenants que les écoles ont préparés, et qui ne trouvent pas sur place les possibilités adéquates de faire carrière;
- l'impossibilité pratique de s'installer sur place, suivie de dépressions psychologiques, de récriminations et, finalement, de la recherche par les nouveaux diplômés d'emplois qui ne correspondent pas et qui ne sont pas conformes à la préparation reçue. Au fond, le manque de centres industriels conduit à l'impossibilité d'absorber les éléments ayant reçu une préparation scolaire qui, étant uniforme dans tout le pays et de ce fait spécifiquement adaptée aux zones industrialisées, convient mal là où l'on recherche plutôt l'aptitude à créer des centres nouveaux.

Il semble que l'on soit presque dans une impasse : la main-d'œuvre ne se forme pas si elle ne trouve pas les industries où elle peut s'insérer et compléter sa préparation, et les industries ne s'implantent pas là où elles ne trouvent pas la main-d'œuvre déjà formée.

Pour compléter cet ensemble de difficultés à résoudre, il faut ajouter enfin le milieu social proprement dit.

Nous pensons qu'il est très ardu de faire comprendre et de faire estimer pleinement pourquoi et comment se manifeste la répugnance de la société locale à accepter une transformation qui, raisonnablement, devrait lui apporter des avantages.

Peut-être quelques films à arrière-plan social et réaliste peuvent-ils avoir donné une idée suffisamment valable de quelques-uns des aspects de cette situation. Nous pouvons tenter d'en énumérer quelques-uns :

- Hostilité des classes dirigeantes locales, et notamment des dirigeants d'entreprises, à l'intégration de nouveaux éléments ayant une mentalité nouvelle; l'adaptation des salaires aux minima contractuels, le respect des dispositions

législatives concernant le traitement du personnel, que les entreprises du Nord introduiront nécessairement, auront pour effet de faire cesser des privilèges, des situations de faveur; une telle hostilité sera tenace, malgré les nouvelles perspectives d'activité qui devraient s'offrir; mais, peut-être, les notabilités locales craignent-elles obscurément de mettre en lumière, si cette confrontation directe devait avoir lieu, leur propre insuffisance et leur incapacité;

— Méfiance de la part des autorités locales qui préfèrent une situation stagnante, mais de tout repos, à un dynamisme et à une transformation rapide des classes, avec les tensions et les traumatismes que cela comporte;

— Crainte et suspicion aussi de la part des jeunes gens qui, par tradition familiale, aspirent à un « emploi honorable et garanti » (ce sont les termes mêmes de nombreuses déclarations explicites); en effet, ils aspirent au fond à un emploi traditionnel ou de surveillance comme fonctionnaire de l'Etat;

— Les propriétaires terriens considèrent que les entrepreneurs qui viennent du Nord doivent être « pressurés », sans tenir aucun compte des critères d'utilité ou d'opportunité économique, non pas de l'individu, mais d'une collectivité maintenue par des liens qui ne sont pas ceux de l'intérêt commun; de sorte que l'attitude des possédants locaux, lorsqu'il s'agit de céder des terres, ou de fournir d'autres services, risque de décourager les nouvelles initiatives;

— Les détenteurs de capitaux locaux n'ont pas, par tradition atavique, confiance dans les initiatives des entrepreneurs sur le plan industriel, ou s'ils l'ont, c'est tout au plus pour les entreprises déjà implantées dans le Nord, vers lesquelles ils font affluer les capitaux; mais, ils sont très méfiants pour tout ce qui a un caractère local, au point de réserver, de préférence, leurs capitaux à des initiatives de caractère immobilier;

— L'existence de cliques, de coteries, de mafia locales très puissantes et qui monopolisent illégalement les services collectifs; ces associations verraient avec une méfiance extrême l'insertion dans le milieu local de nouvelles forces qu'elles ne pourront contrôler, dominer et, en définitive, étouffer facilement;

— Enfin, on pourrait citer les difficultés à surmonter même vis-à-vis du prolétariat plus misérable, dominé par l'ignorance et les préjugés, étouffé par la prédominance du cadre familial et de l'autorité paternelle, qui enlève tout élan et toute initiative aux éléments les plus jeunes, les plus dynamiques et les plus entreprenants.

Il n'est pas nécessaire, semble-t-il, d'insister sur les obstacles que ces divers facteurs imposent à de nouvelles initiatives qui, si elles s'étaient développées dans le Nord, auraient seulement à surmonter les difficultés et les risques normaux inhérents à toute création d'entreprise.

La transformation d'un milieu social demande un effort long et prolongé sur les coutumes et sur les traditions; seul, un niveau culturel plus élevé de toutes les couches de la population peut permettre cet effort. On se rend compte ici combien efficace peut être à cet égard l'influence de nouvelles idéologies qui risquent d'ébranler profondément, même si elles sont basées sur des motifs irrationnels, certaines couches sociales.

D'ailleurs on peut penser que même dans un régime démocratique libre une action appropriée poursuivie selon un plan préétabli, soutenue par les moyens opportuns

et une habile propagande sociale, est susceptible, d'aider, de mettre en mouvement et d'accélérer par la suite un processus indispensable.

Une politique de développement, réalisée selon un plan et sous le contrôle d'une autorité centrale, admet et reconnaît l'insuccès de la politique entreprise jusqu'ici qui, en agissant comme un levier pour susciter une initiative des milieux industriels du Midi, soutenue par des mesures de faveur et des pressions diverses, devait permettre d'amorcer de façon efficace et spontanée un processus autonome d'industrialisation. Il est probable que les obstacles que nous avons énumérés ont pesé lourdement sur l'esprit d'initiative local, au point de l'étouffer avant même qu'il ne puisse commencer à se manifester.

Mais nous ne pouvons pas dissimuler les risques d'une industrialisation importée de toutes pièces, soit en tant qu'initiative, soit en ce qui concerne les dirigeants, les cadres, les moyens techniques, les machines, les installations, les moniteurs, la main-d'œuvre qualifiée, sans aucun souci, hélas, de développer simultanément un marché local, de considérer les établissements du Midi autrement que comme des filiales d'entreprises septentrionales plus importantes.

Il faut donc s'employer à faire participer activement les énergies locales, à les associer à l'action, à les adapter en tenant compte d'une expérience propre qui n'exclut pas des erreurs initiales, au moins dans une certaine mesure.

Il s'agit d'opérer une « greffe », mais celle-ci pourrait ne pas porter ses fruits et devenir inutile si les sèves locales n'étaient pas engagées dans le circuit pour vivifier le processus ainsi mis en œuvre.

IV. Quelques considérations finales

Dans ce qui précède, nous nous sommes contentés de présenter une phase du développement économique de notre pays, un moment du processus de transformation en cours; en nous référant aux objectifs à atteindre en 1975, comme nous l'avons fait à plusieurs reprises, nous avons été guidés par un souci de pure commodité formelle.

Nous avons estimé que l'exposé de quelques aspects particuliers de notre processus d'évolution pourra présenter quelque intérêt pour ceux qui suivent d'autres types d'expérience caractérisés par des situations différentes et par des exigences différentes. Il semble aussi que, de ce qui vient d'être exposé, on puisse déduire que les problèmes économiques de notre pays ne peuvent être considérés à part et que les développements très différenciés du Nord et du Sud réclament l'intervention d'une autorité centrale qui les coordonne en une vision globale et homogène. Lors d'une réunion récente à Turin, il est apparu que la supériorité d'un plan économique national sur des plans régionaux constitue une exigence évidente à laquelle on ne peut se soustraire.

Mais les plans de développement économique les meilleurs sont vains si l'on ne dispose pas de main-d'œuvre adéquate, et la situation de l'Italie, au point de vue de la qualification professionnelle, est particulièrement insatisfaisante. On peut affirmer que la faible qualification de la main-d'œuvre engagée dans le processus de travail,

en chômage total ou partiel, constitue le facteur principal qui limite toute initiative et tout plan de développement.

Un plan général du développement des structures de formation de la main-d'œuvre s'encadre évidemment dans un plan plus général de développement économique, mais revêt une importance très particulière puisqu'il en est une condition décisive et en constitue la condition fondamentale. Il n'y a pas de doute que, quelle que soit la nature plus ou moins normative que l'on voudra attribuer à un plan de développement économique, le plan relatif aux institutions scolaires revêt nécessairement un caractère obligatoire.

Quelque graves que puissent être les responsabilités dans le manque d'instruction de la main-d'œuvre actuelle, nous ne pouvons nous contenter d'attendre que des mesures opportunes et audacieuses, qui complètent et transforment les instituts scolaires, nous fournissent, d'ici quinze ou vingt ans, des jeunes gens suffisamment préparés pour améliorer le degré de qualification des diverses catégories professionnelles.

En attendant, il faut intervenir en utilisant des mesures et des moyens extraordinaires d'urgence et, malheureusement, provisoires.

Il est évident que ces interventions doivent être étudiées d'une manière spécialement adaptée aux circonstances et viser à une action massive.

La localisation de ces mesures, ou la tendance à la localisation, implique que c'est seulement dans le cadre d'une planification générale qu'elles pourraient être prises sous l'égide de la Cassa del Mezzogiorno, qui a les compétences et les pouvoirs nécessaires pour intervenir dans certains cas qui réclament précisément des dispositions et des initiatives exceptionnelles.

Les dimensions et les difficultés du problème auquel il s'agit de faire face ne peuvent pas ne pas susciter des préoccupations concernant les moyens nécessaires et la possibilité même d'une réussite.

L'enjeu est très important; il peut déterminer le développement économique non seulement du Midi mais du pays entier, en raison de l'étroite interdépendance de son économie.

Il semble donc que l'on ne doive pas hésiter à l'affronter avec décision, énergie, sans lésiner sur les moyens.

Il faut observer que le succès de l'entreprise ne dépend pas seulement des capitaux nécessaires à un investissement humain fructueux, mais aussi et plus encore de la qualité et du nombre des hommes que nous saurons réunir pour mettre en œuvre ce processus de formation et de requalification de la main-d'œuvre adulte.

5.

Modification de structure, exode rural
et développement économique dans l'Ouest de la France

Rapporteur: G. Pierret
secrétaire général de Maine Expansion, Le Mans

Introduction

L'Ouest français n'est pas très facile à définir sur la carte :

- pour le touriste étranger, il se réduit facilement à la Bretagne, quitte à lui annexer le Mont-Saint-Michel;
- pour la plupart des Français, il se confond avec le pays de bocage qui couvre le vieux Massif armoricain et qui comprend, non seulement la Bretagne, mais encore la Basse-Normandie, le Maine-Anjou et la Vendée; c'est là que se pose en fait le véritable problème de sous-développement;
- cependant, le territoire qui nous intéresse aujourd'hui est indissociable du bassin d'économie qui se cale entre la vallée de la Seine, le Massif central et les côtes occidentales de la France.

Cet ensemble très vaste, puisqu'il représente le quart du territoire français de la métropole, se caractérise à première vue par sa très grande diversité, d'où la tendance qui s'est manifestée jusqu'ici à traiter séparément les problèmes de telle ou telle région, comme la Bretagne par exemple. Cependant, il devient de plus en plus clair qu'il existe, malgré les apparences, une solidarité profonde entre ces régions. Même si elles évoluent différemment, celles-ci n'en font pas moins partie d'un *seul et même bassin d'économie à l'échelle européenne*.

Certes, il faut bien reconnaître que l'évolution des structures (chapitre I) se traduit différemment suivant qu'il s'agit de l'Ouest armoricain ou des plaines du Bassin parisien.

Mais quand nous aborderons les questions du développement économique et de l'aménagement du territoire, au cours d'un deuxième chapitre, nous serons bien obligés de constater que la solution des problèmes ne peut intervenir qu'à l'échelle du secteur, pris dans son ensemble.

CHAPITRE I

Le problème

Pour comprendre vraiment le problème de l'Ouest français, il est nécessaire d'examiner successivement les structures et les tendances propres à ce secteur.

Section I

LES STRUCTURES

Dans une perspective économique, trois séries d'influences sont intervenues pour dégager la physionomie actuelle de l'Ouest :

- l'économie rurale,
- l'économie maritime,
- l'économie moderne.

1. LA MARQUE DE L'ÉCONOMIE RURALE

Pendant des siècles, l'Ouest français a été partagé entre des bassins d'économie relativement fermés qui possédaient chacun leur organisation politique et leurs caractères propres, dominés par la vie rurale. Ainsi s'explique l'extrême diversité des régions de l'Ouest qui n'est pas seulement le fait de la géologie, du relief ou du climat, mais qui résulte aussi de traditions locales, transmises de génération en génération.

Par delà cet enchevêtrement d'influences, il est possible de distinguer *deux grandes zones d'économie rurale* nettement différentes dans leur structure fondamentale : le bocage et la plaine.

Le bocage déborde largement les limites du Massif armoricain vers le nord-est : il comprend la quasi totalité⁽¹⁾ des régions limitées par une ligne Rouen-La Rochelle. Il est dominé par la petite propriété⁽²⁾ de plus en plus orientée vers l'élevage. Mais on y trouve néanmoins des régions de culture (zone légumière de la côte bretonne par exemple); et même quand l'élevage domine les spéculations, il subsiste une forte tradition de polyculture morcelée qui résiste à l'évolution, car la pression démographique conduit à maintenir une forme d'activité exigeant du travail.

La plaine domine au contraire l'Ouest intérieur, délimité grosso modo par l'axe Rouen-La Rochelle. Elle est caractérisée par la grande propriété⁽³⁾, véritable entreprise céréalière, utilisant un minimum de main-d'œuvre. L'élevage reprend partiellement ses droits dans les régions moins riches (Perche, Boischaux, etc.). La grande culture fait place à la culture spécialisée dans les vallées, les coteaux et les zones suburbaines; elle se cherche encore dans les régions déshéritées de la Sologne et de la Brenne. Mais, d'une façon générale, *l'agriculture est parvenue à un stade plus évolué* que dans le bocage armoricain ou normand; l'exploitation dispose de plus de surface, de plus de matériel et elle utilise moins de main-d'œuvre.

Il est inutile d'insister sur l'importance de cette division de l'Ouest, pour l'aménagement du territoire. D'un côté, l'on trouve un pays très peuplé, très morcelé, où les structures et les spéculations agricoles sont encore insuffisamment adaptées à leur vocation; de l'autre, on trouve des régions relativement dépeuplées où le niveau de l'emploi agricole tend à se stabiliser sur une base minima qui se trouve déjà pratiquement atteinte.

2. LA MARQUE DE L'ÉCONOMIE MARITIME

Il est difficile d'imaginer aujourd'hui à quel point les régions intérieures de l'Ouest ont été influencées par l'économie maritime et ceci jusqu'à une époque relativement récente. La structure du monde rural elle-même n'a pas échappé à cette orientation car les moindres villages possédaient jadis des industries liées aux productions du sol et du sous-sol local, et très largement tournées vers le monde extérieur qu'elles

(1) La plaine de Caen par exemple constitue une enclave dans le bocage.

(2) La surface moyenne des exploitations donne 10,9 ha en Bretagne, 13,4 en Pays-de-Loire et 15,4 ha en Basse-Normandie.

(3) La surface moyenne des exploitations est de 22,5 ha dans la région du Centre. Elle atteint 40 ha dans la Beauce et 36 ha dans la Champagne berrichonne.

atteignaient par le trafic fluvial et portuaire. Le travail des étoffes, notamment, donnait lieu à une exportation considérable vers des pays lointains, si bien que toute l'économie des régions intérieures, y compris l'agriculture, avait tendance à regarder vers la mer.

Cette orientation prolongée de l'Ouest a laissé des traces profondes dans la structure de la région. Certes, le *réseau navigable* se réduit maintenant à fort peu de chose et l'on a même de la peine à imaginer à quoi le canal de Nantes à Brest a bien pu servir dans un passé qui nous échappe. En fait, les seules voies navigables sont celles de Nantes à Saint-Malo (par Rennes) et de Nantes à Angers (prolongée théoriquement par la Mayenne et par la Sarthe). Mais il faut bien dire que le trafic est négligeable et l'état d'entretien des rivières ou des canaux suffirait largement à l'expliquer.

Par contre, la *densité et la qualité de la vie urbaine* qu'on observe tout le long de la Loire et aux principaux centres d'éclatement de l'ancien trafic fluvial constitue le reflet de l'intense activité industrielle et commerciale du passé. Ainsi s'explique l'existence dans l'Ouest d'un réseau de grandes villes sans rapport avec l'activité présente de la région : à 100 kilomètres environ les unes des autres, Angers, Tours et Orléans, par exemple, sont les témoins de l'ancienne prospérité commerciale de Nantes. Et même, dans une certaine mesure, des villes comme Laval et Le Mans doivent leur premier essor à l'existence des voies d'eau qui les reliaient avec le grand port, à une époque où les transports terrestres étaient dangereux et malaisés.

La *structure agricole du bocage* est elle-même en partie la conséquence de l'orientation maritime. En effet, c'est la densité de la population, liée à l'activité industrielle dispersée, qui a contribué au morcellement des terres. Les fermes étaient elles-mêmes envahies par les métiers à tisser, tellement que l'industrie prenait parfois le pas sur la culture, au point d'en retarder le progrès⁽¹⁾. Ce mélange profond de l'agriculture et de l'industrie, au stade artisanal des villages et des fermes, contribue à expliquer l'in vraisemblable division de la structure foncière dans le bocage. En sens inverse, on constate que l'activité industrielle était beaucoup plus faible dans les régions de plaine.

Si l'orientation maritime de l'Ouest a laissé des traces profondes dans la structure de l'intérieur, *elle n'exerce plus désormais son influence que le long des côtes et surtout dans l'estuaire de la Loire.*

a) L'activité présente est d'abord dominée par la *pêche*. Celle-ci contribue à entretenir une vie périphérique, d'ailleurs déclinante dans la mesure où la flotte se concentre et libère du personnel. Les marins bretons, moins nombreux, pêchent maintenant plus de poisson avec 5 700 navires qu'en 1939 avec 8 500 navires.

b) A l'exception de la conserve du poisson qui demeure bien répartie, l'*industrie maritime* se trouve localisée dans quelques villes : La Rochelle, Nantes et Saint-Nazaire, Lorient, Brest et Cherbourg ainsi que Caen. Mais c'est surtout à Nantes qu'il existe un véritable foyer d'industries diversifiées : chantiers navals, raffineries de pétrole (Donges), fabriques d'agglomérés de houille, usines de produits chimiques, raffineries de sucres, etc. C'est ce qui explique l'importance exceptionnelle de l'agglomération nantaise qui groupe plus de 300 000 habitants.

(¹) Cf. notamment les études du professeur Musset.

3. LA MARQUE DE L'ÉCONOMIE MODERNE

Depuis le milieu du siècle dernier, mais surtout depuis une vingtaine d'années, la physionomie de l'Ouest porte la marque de plus en plus profonde et de plus en plus visible de l'influence parisienne.

Les impulsions de la capitale sont transmises au territoire par un réseau d'infrastructure abusivement centralisé.

a) Les seules *voies ferrées* importantes sont celles qui convergent vers la capitale : Cherbourg-Caen-Paris; Granville-Paris; Brest-Rennes-Le Mans-Paris; Quimper-Nantes-Le Mans-Paris; Bordeaux-Tours-Orléans-Paris; Toulouse-Limoges-Orléans-Paris.

Les autres voies transversales ne connaissent qu'une activité secondaire et elles sont d'ailleurs fort mal desservies; les seules qui méritent une mention sont :

Rennes-Redon-Nantes; Rouen-Mézidon (Caen)-Le Mans-Tours; Nantes-Angers-Tours (vers Lyon).

Encore faut-il dire que ces transversales sont desservies par des trains relativement peu pratiques, parfois très lents, nécessitant souvent des changements et qui découragent par conséquent les usagers.

b) *L'organisation du réseau routier* ne fait qu'accentuer la convergence vers la capitale. Chacun sait que les routes les mieux entretenues, les plus rapides et les plus fréquentées, sont celles qui relient les différents départements à Paris. Et leur importance relative, ou leur degré d'entretien, augmente généralement au fur et à mesure qu'on s'approche de la capitale.

c) *L'organisation des télécommunications* renforce encore l'emprise de l'économie parisienne sur la province. En effet, dans l'état actuel des choses, la plupart des grandes villes bénéficient du téléphone automatique interurbain avec la capitale; mais les autres relations sont loin d'être aussi faciles. Tout cela peut s'expliquer techniquement mais le processus centralisateur s'en trouve renforcé néanmoins.

d) *La structure du réseau urbain* devient chaque jour davantage le reflet de cet état de choses. A l'exception de quelques ports qui ont conservé une fonction industrielle propre, toutes les villes voient leur importance et surtout leur expansion dépendre de plus en plus de la commodité des liaisons avec Paris.

Au total, la structure économique de l'Ouest se confond chaque jour davantage avec l'image bien connue de la toile d'araignée; surtout depuis que les ports ont cessé d'exercer une attraction périphérique, toutes les lignes forces sont orientées vers la capitale.

Section II

LES TENDANCES

On pense généralement dans l'opinion publique que l'Ouest de la France a toujours été une région presque exclusivement agricole. Rien n'est plus contraire à la réalité des faits, car c'est l'effondrement de l'industrie — qui fut l'une des plus floris-

santes de France (1) — qui a déclenché la crise du monde rural que nous vivons encore aujourd'hui et dont l'agriculture a été la principale victime.

Toute la prospérité de l'Ouest reposait autrefois sur une profonde solidarité de l'agriculture et de l'industrie dispersée dans les campagnes. Les fabrications étaient liées aux productions du sol et du sous-sol local, à tel point que certains départements devaient à leur géologie très variée de posséder une industrie plus diversifiée, donc plus puissante. L'existence de grandes forêts concourait elle-même à cette prospérité, en fournissant de l'énergie par combustion, si bien qu'avant la découverte du charbon, les marches de l'Ouest (qui possèdent un peu partout du minéral de fer d'inégale teneur) étaient couvertes de hauts fourneaux. Jusqu'à un certain point, on pourrait dire que l'agriculture et l'industrie se confondent presque car les fermes étaient envahies par les métiers, de telle sorte qu'il n'y avait guère de différence entre le paysan-artisan et l'ouvrier rural.

On comprend donc à quel point l'effondrement successif des industries traditionnelles — dû à la concentration du machinisme (2) — a pu désorienter l'agriculture depuis plus d'un siècle. Celle-ci a été privée successivement d'une partie de ses débouchés et d'une partie de son travail d'hiver; l'exode consécutif à cette évolution a privé le paysan d'une partie de sa main-d'œuvre, généralement la plus entreprenante; puis le remplacement des cultures industrielles par l'herbage a contribué à amplifier le mouvement d'abandon, progressivement renforcé par la mécanisation et par le regroupement des exploitations devenues trop petites.

Il faut se pénétrer de ce qu'a pu être la vie intense dans une région linière, par exemple, pour mesurer tous les aspects d'un drame dont l'agriculture de l'Ouest français a profondément souffert. En tout cas, l'examen des dates ne laisse aucun doute sur l'origine industrielle de la crise.

Au total, la baisse d'activité qui avait joué surtout à l'origine dans les régions de l'intérieur *s'est étendue à l'ensemble de l'Ouest* jusqu'au moment où a été déclenché le mouvement de décentralisation.

C'est ce qui ressort d'un tableau comparatif portant sur l'évolution démographique au cours de la période 1946-1954, c'est-à-dire à la veille des premières mesures importantes du gouvernement français en faveur de l'aménagement du territoire.

Évolution de la population de l'Ouest (1946-1954)

	Population totale	Population active	Population inactive
1946	8 758 000	4 581 000	4 177 000
1954	8 974 000	4 024 000	4 950 000
Evolution	+ 216 000 (+ 2,5 %)	— 557 000 (— 12 %)	+ 773 000 (+ 18 %)

(1) Cf. notamment les études du professeur Musset.

(2) Entre 1896 et 1954, les industries du sous-sol, de l'alimentation, du textile, de la confection, du cuir et de bois, ont supprimé ensemble plus de 400 000 emplois dans le secteur Ouest.

Tel apparaissait le problème de l'Ouest à travers la sécheresse des chiffres : accroissement des charges pesant sur une population active en régression rapide, celle-ci devant encore participer au financement d'investissements considérables pour loger et pour instruire sa jeunesse qui risquait de désertier ensuite la région, exigeant alors de nouveaux investissements dans les régions d'accueil.

Dans l'état actuel des choses, les prévisions statistiques font apparaître un besoin de *50 000 emplois nouveaux chaque année* pour l'ensemble des vingt-deux départements de l'Ouest.

Pour la période 1960-1965, les prévisions du commissariat général au plan sont de :

- + 70 000 emplois pour la Bretagne (+ 14,2 %);
- + 75 000 emplois pour les pays de la Loire (+ 12,5 %);
- + 40 000 emplois pour la Basse-Normandie (+ 14 %).

Ces trois régions groupent en fait douze départements parmi les plus peuplés et appelés au plus fort accroissement démographique.

CHAPITRE II

Les solutions

ESPRIT GÉNÉRAL DE L'ACTION ENTREPRISE

L'observation objective nous a montré que le processus de désagrégation économique de l'Ouest se situait au niveau du tissu économique-social, c'est-à-dire qu'il est le fait d'une multitude de réactions et d'attitudes psychologiques individuelles. L'objectif fondamental d'un plan d'aménagement doit donc consister à rechercher un nouvel équilibre biologique, compatible avec les conditions de la vie économique moderne. Il s'agit essentiellement de trouver une nouvelle formule d'association localisée entre l'agriculture et l'industrie.

Or, il se trouve que le progrès technique a rendu aux petites villes une vocation industrielle qu'elles avaient perdue. Comme l'a dit un économiste : « la vapeur du XIX^e siècle a forcé l'industrie à se concentrer; l'électricité du XX^e siècle lui a laissé la possibilité de s'éparpiller ».

Il s'agit donc de déterminer l'échelle (d'ailleurs variable suivant les cas) des districts socio-économiques qu'il faut reconstituer. Chaque centre industrialisable doit devenir un « point d'ancrage » pour les jeunes ruraux excédentaires puis, progressivement, un pôle de croissance, d'organisation et d'équilibre de la vie humaine. Son rôle consiste à fournir une possibilité de travail dans un rayon de quinze à vingt kilomètres, mais aussi un ensemble de commodités, de moyens de formation et de distractions, à la disposition du monde rural. Sinon, les jeunes ne manqueraient pas d'aller chercher ailleurs ce que la société moderne leur aurait refusé chez eux.

En pratique, une zone de quarante kilomètres de diamètre groupe au moins 50 000 habitants dans les régions de bocagé, puisque la densité du tissu y dépasse

généralement 40 habitants au kilomètre carré. Il faut y ajouter la population du noyau urbain lui-même et il est alors évident que le potentiel humain du district justifie un équipement à la fois secondaire et tertiaire.

Mais il serait vain de penser qu'on puisse industrialiser la masse des districts ruraux sans faire de l'Ouest une véritable région industrielle. Les adversaires du saupoudrage ont raison dans la mesure où l'implantation isolée d'activités ne saurait donner des résultats durables et serait vite remise en cause; ils ont tort dans la mesure où ils refusent implicitement que l'Ouest devienne une grande région industrielle, alors que la chose n'a rien d'impossible.

Tout le problème consiste précisément à réunir les conditions d'une véritable croissance industrielle, seule capable de diffuser l'expansion jusque dans les centres secondaires. Les premiers résultats de la décentralisation ont amorcé la construction de l'édifice; mais l'équilibre biologique de l'Ouest suppose la création d'une industrie très structurée, disposant peu à peu d'une véritable infrastructure géographique et de ses propres impulsions techniques, commerciales et financières.

C'est ce à quoi tend le plan de développement et d'aménagement qui a été appliqué progressivement depuis plusieurs années, et qui porte principalement sur les équipements, sur l'industrialisation et sur la modernisation de l'économie rurale. La modernisation de l'agriculture est en effet l'objectif direct ou indirect de toutes les autres mesures et c'est la raison pour laquelle nous l'examinerons en dernier.

Section I

LES ÉQUIPEMENTS

La modernisation des équipements porte principalement sur les voies de communication et sur l'infrastructure urbaine

1. L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS

Nous avons vu que deux faits majeurs caractérisent l'orientation actuelle des courants d'affaires de l'Ouest :

- la fermeture des côtes aux grands trafics internationaux qui les contournent;
- la convergence de tous les courants intérieurs vers Paris.

La clef d'un plan d'aménagement de l'Ouest doit consister dans la rupture de cet isolement périphérique qui est la base de toute l'évolution. Les grands courants du monde extérieur doivent pénétrer à nouveau dans l'Ouest et irriguer son économie.

Le gouvernement français a déjà entrepris un gros effort en vue de rapprocher la périphérie de l'Ouest du cœur de l'Europe. Les décisions les plus récentes portent sur la réalisation de l'*autoroute Paris-Le Mans* et sur le prolongement d'électrification de la voie ferrée entre *Le Mans* et *Rennes*. Cet effort doit être complété progressivement par un certain nombre de mesures tendant à désenclaver la région.

A. *Le grand axe de la Loire*

Dans l'état actuel des choses, la vallée de la Loire est surtout un axe touristique. Il serait logique d'utiliser à nouveau cette grande voie de pénétration traditionnelle et de l'aménager en conséquence. Grâce à la qualité exceptionnelle du réseau urbain

de la Loire, cette voie pourrait rapidement devenir un axe de croissance et de trafic très important, reliant directement le cœur de la région Ouest à l'Europe centrale et méridionale.

On est conduit toutefois à considérer que l'itinéraire principal doit quitter la Loire à Tours pour emprunter la vallée du Cher en direction de Bourges et bifurquer plus loin *vers Bâle* (en direction de l'Europe centrale) et *Lyon* (en direction de l'Europe méridionale). En effet, seul cet itinéraire permet de s'appuyer à la fois sur la route, le fer et éventuellement sur l'eau, en se raccordant au Rhône et au Rhin; l'Association nationale pour l'étude de la communauté de la Loire et de ses affluents (A.N.E.C.L.A.) a mis au point un projet très important qui doit permettre de régulariser le cours du fleuve et, par voie de conséquence, d'améliorer l'étiage au profit de la navigation.

B. *L'axe vertical nord-sud*

Dans l'état actuel des choses, l'économie du secteur Ouest se trouve abusivement centralisée sur la région parisienne, ce qui l'isole, par voie de conséquence, des autres régions continentales.

La voie maritime et l'axe de la Loire doivent contribuer à rompre cet isolement; cependant l'établissement d'un axe vertical nord-sud est indispensable. Il a pour but de *relier directement l'Ouest* :

- au Mans et à Tours (liaison directe);
- à Caen, Rennes et Nantes (liaison périphérique).

Il s'agirait en somme d'une section d'un grand itinéraire qui reste à créer entre Copenhague et Lisbonne et qui desservirait toutes les régions côtières de l'Europe occidentale. Entre Rouen et Bordeaux, l'itinéraire devrait se dédoubler pour recouper le réseau centralisé :

- au Mans et à Tours (liaison directe);
- à Caen, Rennes et Nantes (liaison périphérique).

C. *La réfection du réseau breton*

Pour que la rupture d'isolement liée à l'établissement des grands axes décentralisés produise tout son effet en Bretagne, il est indispensable d'envisager la réfection quasi totale du réseau intérieur de cette région.

La réfection doit intéresser à la fois le réseau ferroviaire et routier, suivant un plan coordonné qui fait actuellement l'objet d'études très précises.

D. *La recherche d'une ouverture maritime et aérienne*

Il n'entre pas dans notre propos de définir dans le détail les moyens qui doivent permettre à l'économie des régions de l'Ouest de respirer à nouveau par la mer.

Il suffit de considérer en soi que la mer (et le cabotage en particulier) constitue le moyen normal qui doit permettre de rapprocher l'Ouest du cœur de l'Europe et bientôt peut-être de la Grande-Bretagne. Le principal handicap de l'Ouest provenant du coût de l'énergie et des matières pondéreuses en général, il est normal de

considérer maintenant la Manche comme une grande voie d'eau intérieure de l'Europe et d'en tirer toutes les conséquences.

Quant au trafic intercontinental, il est lié à la vitalité industrielle du secteur, à la fois comme conséquence et comme facteur de développement. Il faut donc prévoir la possibilité d'une relance de certains grands ports qui souffrent moins à l'heure actuelle d'un handicap technique que de l'absence d'arrière-pays.

En marge du réseau de transport qu'il convient de rénover sous ses divers aspects, la création de liaisons aériennes interrégionales doit constituer un moyen efficace de rapprochement, permettant notamment des relations d'affaires rapides et commodes à l'intérieur de la Communauté. D'ores et déjà a été créée une ligne de voyageurs entre Paris, Lorient et Brest. Elle vient s'ajouter aux quelques lignes qui fonctionnent déjà au départ de Nantes; mais ce n'est là que l'amorce d'un réseau qui doit nécessairement devenir beaucoup plus important.

2. L'ÉQUIPEMENT DU RÉSEAU URBAIN

Dans l'état actuel des choses, les grandes villes de l'Ouest sont loin de contribuer comme elles le devraient à l'expansion régionale, les unes parce qu'elles sont en perte de vitesse et les autres parce qu'elles sont trop asservies à la vie parisienne qui les prive d'un rayonnement propre.

La réorganisation des courants d'affaires doit faciliter la constitution de véritables pôles de croissance, et l'effet cumulatif de ces pôles doit permettre ultérieurement de couvrir le tissu rural d'un véritable maillage industriel.

Le recoupement des axes anciens (centralisés) et nouveaux (décentralisés) met en relief l'importance particulière de quatre grands carrefours qui constituent ensemble les sommets d'un rectangle : Nantes-Rennes-Le Mans-Tours.

Les deux premières de ces villes doivent être associées pour constituer un grand complexe périphérique, jouant le rôle de métropole; les deux dernières doivent être associées pour constituer à la fois un pôle d'arrêt pour les populations excédentaires de l'Ouest et un relais de l'expansion industrielle à partir de Paris.

Nous verrons plus loin que le quadrilatère formé par les quatre grandes villes (et à l'intérieur duquel Angers doit également jouer un rôle important) constitue la *zone forte* qui doit animer progressivement l'ensemble du secteur Ouest.

Les autres grandes villes constituent les pôles de développement des régions qui s'articulent autour de la zone forte :

- *Caen*, capitale de la Basse-Normandie;
- *Brest* et *Lorient*, principaux pôles de développement de la Bretagne périphérique;
- *Poitiers*, capitale de la région Poitou-Charente, etc.

En fait, l'équipement des grandes villes porte notamment sur l'enseignement scientifique et technique. C'est ainsi, par exemple, qu'on a créé une université à Nantes et des collèges scientifiques universitaires à Brest, Le Mans et Angers. Il s'agit de facultés embryonnaires qui sont appelées à se développer progressivement.

On pourrait citer également les constructions toutes récentes de lycées techniques dont les effectifs atteignent déjà près de 2 000 élèves, au Mans par exemple.

Toutes ces créations qui viennent renforcer les universités existantes (Caen, Rennes et Poitiers) préparent le terrain en profondeur pour une industrialisation générale qui s'effectue déjà à un rythme rapide.

Section II

LA RELANCE INDUSTRIELLE

La réorganisation des courants d'affaires et l'équipement coordonné des pôles de croissance doivent donner à la région de l'Ouest les éléments de base d'un véritable réseau de développement industriel.

Toutefois, un véritable développement dans ce domaine suppose :

a) *l'existence d'industries de base* (sidérurgie et pétrochimie); il faut en effet envisager la *constitution d'un circuit industriel complet* à partir des matières premières et c'est dans cette mesure que l'économie de l'Ouest pourra respirer à nouveau par la mer; c'est même l'implantation des industries de base à la périphérie maritime qui donnera tout son sens à l'implantation des industries de transformation, en réduisant le handicap des coûts de transport (il convient de rappeler d'ailleurs l'existence de gisements très importants de minerai de fer à proximité de Nantes);

b) *l'organisation de la zone forte*, définie plus haut, et dans laquelle il est souhaitable de voir s'implanter des activités de tête *très diversifiées*, pour déclencher le jeu des mécanismes multiplicateurs;

c) *une diffusion organisée* des activités à partir de la zone forte, pour atteindre progressivement les grands centres, les villes moyennes et les centres ruraux, lesquels constituent en fin de compte la clef du problème de l'aménagement, nous l'avons vu. Cette diffusion, qui est déjà bien amorcée dans certains départements, doit se poursuivre vers l'Ouest en se libérant peu à peu de l'emprise parisienne.

Cependant, il convient de *faire une place à part à la Bretagne* périphérique qui doit faire l'objet — et qui fait déjà l'objet — de mesures exceptionnelles destinées à précipiter l'évolution normale. Il ne nous appartient pas de traiter ici du détail de ces mesures, mais il ne faut pas se dissimuler que l'industrialisation de la Bretagne constitue l'un des objectifs urgents de l'aménagement du territoire européen : un échec dans cette région aurait en effet des répercussions qui dépasseraient de très loin le cadre de l'Ouest français.

En fait, la politique d'industrialisation de l'Ouest a déjà porté ses fruits puisqu'elle a permis la création de 61 000 emplois par la décentralisation de 277 usines, provenant surtout de la région parisienne ⁽¹⁾.

Le mouvement a commencé surtout au cours des années 1954-1955. Il intéressait alors surtout les départements les plus proches de la capitale et l'on sentait très bien que les chefs d'entreprise s'engageaient à pas prudents dans cette voie nouvelle. Puis les premiers succès obtenus, les rendements excellents de la main-d'œuvre, les aides accordées par l'Etat, l'action de plus en plus efficace des communes etc., contribuèrent à amplifier le mouvement vers l'Ouest, de telle sorte que, désormais, la preuve est faite qu'une relance est possible au bénéfice de tous les intéressés.

(1) Statistiques du ministère de la construction pour les 22 départements de l'Ouest. Il s'agit du total des emplois créés ou prévus pour les 277 opérations dont beaucoup sont en cours de réalisation.

Le problème consiste surtout maintenant à organiser l'Ouest industriel sur une base en partie autonome, en le dégageant peu à peu de l'emprise excessive de Paris pour lui donner un équilibre propre. Peu à peu se constitue d'ailleurs un véritable réseau d'usines d'automobiles, d'électronique, d'appareils électroménagers, de produits chimiques, etc., et il suffit donc de peu de choses pour que s'organise et se développe un véritable bassin industriel.

Section III

LA RESTRUCTURATION DE L'AGRICULTURE

Nous avons vu précédemment que l'industrialisation des villes secondaires était nécessaire pour permettre la rénovation du tissu rural et surtout le rajeunissement du milieu actif dans les districts ruraux.

Il reste cependant que la santé de ces districts dépendra largement de l'action qui sera menée parallèlement sur le plan agricole. Sans entrer dans le détail des mesures précises et complexes qui sont nécessaires à cet égard, il convient néanmoins d'en dessiner les grandes lignes.

1) *Une action foncière de grande envergure* a déjà été instaurée pour donner aux agriculteurs une surface de travail adaptée au matériel moderne.

— La dimension des exploitations doit nécessairement augmenter et particulièrement dans les régions de bocage situées à l'ouest de la ligne Rouen-Niort. Dans un rapport de synthèse portant sur les trois régions de programme de Basse-Normandie, de Bretagne et des pays de la Loire, M. Gessat estime que 150 000 exploitations y sont condamnées à disparaître, soit plus de la moitié des exploitations de moins de 5 hectares et plus du quart des exploitations de 10 à 20 hectares.

— Le remembrement, qu'il faut intensifier, doit également permettre d'améliorer les rendements en éliminant les pertes de temps et en facilitant l'utilisation des engins motorisés.

— La mise en valeur des friches doit être envisagée en liaison étroite avec les mesures précédentes. Le phénomène des friches n'est pas, en effet, le privilège des régions dépeuplées; il se développe parfois même dans les régions de culture intensive, par le simple jeu des successions.

2) *L'adaptation de l'équipement* individuel est la conséquence normale de l'amélioration des structures foncières. Elle permet de rationaliser cet équipement et de l'utiliser à plein rendement. Sous cet angle, on constate que la mécanisation a fait d'énormes progrès dans l'Ouest de la France au cours des dernières années.

Parallèlement, l'équipement collectif fait et doit faire l'objet d'un effort considérable portant notamment sur les chemins ruraux, l'électrification et les adductions d'eau. Sur ce dernier point, il faut insister sur l'intérêt que présente l'aménagement du bassin de la Loire pour l'intensification et la régularisation des productions agricoles dans de nombreux départements.

3) *La formation professionnelle* fait et va faire l'objet d'un effort également considérable. Il serait sans doute souhaitable d'organiser le réseau d'enseignement et de conseillers agricoles dans le cadre des districts ruraux.

La formation professionnelle industrielle et la formation agricole devraient y être étroitement associées, toujours dans le but d'éviter une ségrégation et une hiérarchisation entre le secteur primaire et le secteur secondaire.

4) *L'orientation de la production et l'organisation des marchés* : ces deux interventions sont liées. Elles doivent permettre de continuer à accroître la production agricole de l'Ouest en quantité et en qualité. L'effort doit porter principalement à cet égard sur l'élevage et sur les fruits et légumes.

La région de bocage qui couvre la majeure partie de l'Ouest français est naturellement structurée pour être l'un des fournisseurs de viande de l'Europe. Une action extrêmement énergique est entreprise actuellement sur le plan sanitaire, notamment pour éliminer totalement la fièvre aphteuse.

D'une façon générale, le secteur agricole fait maintenant l'objet d'une action très intensive ⁽¹⁾, grâce à laquelle le niveau de vie des paysans devrait augmenter rapidement. Cette action, liée à l'industrialisation des villes rurales et à la modernisation de l'habitat, doit permettre de rénover complètement ce que Jean-François Gravier a pu appeler « l'Ouest profond ».

Conclusion

L'Ouest de la France est bien représentatif de la région actuellement déprimée dans le cadre européen et qui présente néanmoins de très fortes virtualités de développement, aussi bien en raison de sa démographie que grâce à sa richesse naturelle.

En apparence, la construction du Marché commun semble éloigner encore ce secteur du foyer de l'activité générale.

Mais en réalité, il peut en résulter au contraire un sursaut, occasionné à la fois par l'évolution des structures à une échelle nouvelle, par le rapprochement qui peut être réalisé avec le cœur de l'Europe (ainsi qu'avec la Grande-Bretagne) en intensifiant les relations maritimes et aériennes, et enfin par l'ouverture de nouveaux débouchés justifiant de nouvelles implantations.

Il convient d'ajouter que, de plus en plus, l'Ouest de la France peut présenter un attrait résidentiel pour les personnes, et en particulier pour les cadres, à partir du moment où se trouve éliminé le handicap de l'isolement physique et moral. A cet égard, le développement des activités culturelles et de l'enseignement supérieur en particulier, de la télévision, des liaisons aériennes interrégionales, etc., pourraient contribuer à faire de la péninsule armoricaine une région neuve.

La cause est passionnante et le projet n'est pas du tout irréalisable. La réussite dépend surtout, en fin de compte, de l'optimisme avec lequel les autorités responsables à tous les échelons se lanceront dans l'action. Si toutes étaient convaincues des possibilités énormes qui s'offrent à l'Ouest français, dans un contexte humain renouvelé, le problème serait déjà plus qu'à moitié résolu.

(¹) Le gouvernement a même créé récemment une « zone spéciale d'action rurale » en Bretagne.

6.

Le programme de l'Emsland et le développement
intégral d'une zone frontalière agricole
de la République fédérale

Rapporteur: Ministerialdirektor a.D. J. D Lauenstein
directeur de l'Emsland GmbH

I. Les aspects particuliers de deux régions en voie de développement situées de part et d'autre d'une frontière nationale à l'intérieur de la C.E.E.

Le sujet de ce rapport a une signification particulière. Il ne traite pas seulement un problème économique régional, comme l'ensemble de ceux qui sont exposés à cette conférence, mais plus particulièrement des problèmes posés par les régions *frontalières*.

L'exposé doit porter sur une région qui fait l'objet d'une action de développement simultanée des deux côtés d'une frontière nationale. Il s'agit d'une région qui par sa nature présentait une certaine homogénéité et dont *la séparation, constituée autrefois par des marécages, n'existe plus* du fait des améliorations apportées au sol *de part et d'autre*.

Ce texte est accompagné de six cartes qui permettent aisément de situer la région à l'intérieur de la Communauté économique européenne.

Des deux côtés de la frontière nationale, des mesures de caractère *intégral* sont mises en œuvre, depuis dix ou douze ans de façon non concertée.

Il y a cependant un décalage entre les phases. Aux Pays-Bas, on a déjà achevé depuis un certain temps la transformation des zones incultes en territoire agricole et, partant, on a pu délibérément mettre l'accent sur le développement de l'industrie et la réalisation parallèle d'un plan culturel et social. En Allemagne, la première phase est essentiellement agricole, elle sera complétée par une phase d'industrialisation. Cette question présente ainsi un intérêt accru pour la Communauté car elle permet de comparer les effets de deux phases entreprises de façon autonome par deux pays membres de la Communauté. Une première partie de ces plans a été réalisée avant l'institution de la C.E.E.; depuis on constate une certaine harmonisation des mesures dans un esprit communautaire bien que les Etats poursuivent l'application de leur plan de façon indépendante (cartes 1 et 2).

Il s'agit enfin d'étudier une région qui, dans la préhistoire, ainsi que le travail des archéologues nous l'a enseigné, présentait partout la même structure, mais a été divisée à l'époque où le particularisme dominait en Europe. Aujourd'hui, dans une optique européenne, plus précisément nord-européenne, elle occupe une position favorable à l'intersection des voies de communication les plus courtes — routes et canaux — existantes ou à développer entre Rhin-Ruhr et mer du Nord ainsi qu'entre le Benelux et la Scandinavie (cartes 4 et 5).

II. La densité démographique des régions frontalières Part de l'Emsland dans le produit national allemand

Il est dans la nature des choses que les frontières continentales des régions démographiques et économiques s'établissent sans difficulté là où des terrains impraticables et les faibles ressources existantes réduisent l'intérêt de la possession du sol et diminuent le nombre des éléments perturbateurs. Mais des problèmes sur-

gissent lorsque le sol des régions frontalières révèle des richesses et des ressources ignorées jusqu'alors ou lorsque l'expansion de la population s'étend vers les frontières. Il incombe aux responsables de prendre les mesures nécessaires pour faire face à la situation.

Il va de soi que les responsables d'une région sous-développée — le sous-développement est une notion relative — tournent leurs regards vers la région située au-delà des frontières, lorsqu'elle présente un niveau de développement plus élevé et témoigne d'un effort pour accroître encore ce niveau. C'est ainsi que les regards des responsables de l'Emsland se tournent vers les Pays-Bas. Les limites de la zone à développer dans le cadre du programme de l'Emsland ont été tracées de façon à correspondre — approximativement — aux apparences de sous-développement. Il n'a pas été tenu compte des limites administratives officielles (carte 1).

Aux Pays-Bas, la concentration de la population, du commerce, de l'industrie et de l'horticulture industrialisée dans l'ouest du pays — dans des régions situées au-dessous du niveau de la mer — contraint à transformer l'ensemble des structures grâce à une politique de nouvelle colonisation rigoureusement conduite et visant à une décentralisation vers les régions agricoles de l'est du pays. A cet égard, on peut tirer parti de la diminution des besoins en main-d'œuvre dans l'agriculture et l'exploitation des tourbières.

La situation est entièrement différente dans l'Emsland qui à première vue peut être transformé en une zone agricole saine et qui requiert accessoirement la création d'un nombre suffisant de postes de travail dans l'industrie, y compris tous les services préliminaires et connexes. Car il n'y a pas d'aménagement du territoire qui porte uniquement sur certains secteurs de caractère technique.

Pourquoi une amélioration des structures ?

Les chiffres ci-après sont éloquentes à cet égard : 77 habitants au km² dans l'Emsland contre 147 en Basse-Saxe (sans l'Emsland) et 226 habitants au km² dans le reste de la République fédérale. Les provinces néerlandaises limitrophes de Frise, Groningue et Drenthe ont une densité de 157 habitants au km² (carte 3).

La région à développer (zone centrale) couvre 12 % de la superficie du Land de Basse-Saxe, mais sa population n'en représente que 6,4 %. Elle couvre 3,6 % de la superficie de la République fédérale, mais sa population n'en représente que 1,5 %. Sur les 5 500 km², il y a 3/5 de sols saturés d'eau, 1/5 de sols forestiers et 1/5 de sols de culture ancienne.

De 1936 à 1950, on évaluait le revenu intérieur net de l'Emsland à 1 % du revenu ouest-allemand, mais il n'était plus en 1954 que de 0,9 % en dépit des progrès considérables réalisés dans la région.

Pour l'ensemble de la République fédérale, ce revenu intérieur net exprimé en prix courants doit avoir triplé pendant la période considérée. Pour l'Emsland, on constate également un accroissement notable, mais qui reste inférieur de 10 % à l'accroissement enregistré pour l'Etat fédéral dans son ensemble. C'est là l'un des problèmes posés par toute concentration économique.

En d'autres termes, l'Emsland participe lui aussi depuis 1951 à la progression du produit national, mais l'écart s'accroît par rapport au groupe des régions qui

viennent en tête. Sans la mise en œuvre de moyens de développement, qui déclenchent à leur tour un effet économique secondaire sur le revenu et l'activité, l'écart serait encore plus marqué, d'autant plus que le revenu net provenant de l'agriculture, principale source de revenu, est en retard sur celui des autres secteurs économiques.

III. L'œuvre de mise en valeur intégrale de l'Emsland dans le cadre du développement général et de la représentation nationale

S'il est vrai que toute action de développement part des données de politique intérieure et, éventuellement, de politique extérieure, ainsi que des premiers objectifs qui en découlent, elle est soumise néanmoins à des variations comme toute entreprise humaine. Ce n'est pas en partant d'un point fixe que l'on peut parvenir au jour x au but y , c'est au contraire en quelque sorte dans le train en marche qu'il faut travailler en tenant compte des modifications du milieu. Ceci vaut à plus forte raison lorsqu'un financement ne peut être garanti à longue échéance, que ce soit pour des raisons liées à l'ampleur de l'action, à l'estimation des coûts, à la répartition des charges, ou tout simplement pour des raisons budgétaires. La tâche qui est donnée consiste donc à créer sans cesse de nouvelles ressources; on n'a pas affaire à une réalité administrative immuable.

À l'occasion du dixième anniversaire de la C.E.C.A., Robert Schumann a dit qu'*après la décision d'instituer la Communauté du charbon et de l'acier on s'était trouvé placé devant des problèmes inconnus jusqu'alors dont on ne pouvait mesurer toutes les implications*. La même situation se reproduit pour la C.E.E. et vaut également pour l'Emsland.

Dans le présent exposé, je pars du fait qu'une région frontalière, jusqu'ici à caractère purement agricole, connaît des deux côtés de la frontière un développement intégral qui non seulement intéresse cette région elle-même, mais vise à réaliser les conditions optimales de coexistence entre deux pays voisins. Dans les statuts de l'Emsland GmbH ce double objectif est exprimé par les termes de : « *mise en valeur intégrale* ».

L'Emsland GmbH dirige et coordonne les différents secteurs techniques et financiers en vue d'atteindre l'objectif final.

La mise en chantier des programmes de développement devrait impliquer la solution préalable de quatre questions fondamentales :

- 1) la détermination de la région à développer;
- 2) l'objectif fixé;
- 3) la continuité du financement;
- 4) la nature de la direction.

Mais il n'est pas rare que de tels programmes soient amorcés sous la pression d'événements extérieurs sans que les quatre questions susmentionnées aient été suffisamment élucidées.

Il convient alors d'insérer dans l'œuvre de développement toutes les recherches qui restent à effectuer pour répondre à la question 1).

En ce qui concerne le point 2), le programme se développe habituellement selon le mot du poète : « l'homme grandit en visant plus haut. »

Quant au point 3), même dans l'hypothèse où l'on dispose de moyens financiers suffisants, le régime des finances publiques est différent dans chaque cas. Or comme l'accroissement constant de l'ensemble des dépenses publiques, phénomène propre à tous les Etats, entraîne la centralisation et la redistribution des recettes fiscales, la solution pourrait consister à mettre les régions sous-développées en mesure de remédier elles-mêmes aux maux dont elles souffrent grâce à une compensation financière appropriée. L'expérience enseigne toutefois que cette solution est d'application difficile. Il reste alors la ressource de recourir aux subventions des caisses centrales, ce qui ne va pas sans difficulté lorsque l'on essaie de préciser dans le détail les affectations de crédits.

Au sujet du point 4), en Basse-Saxe, un financement central étant inévitable, on a estimé en 1950 qu'il convenait, conformément aux traditions de notre vie publique, de laisser leurs pleines responsabilités aux organes administratifs autonomes et de les faire participer aux décisions sans aucune restriction. En l'absence d'une expérience suffisante, on évita les affectations strictes de crédits, les relations de coûts, etc. Parmi les nombreuses formes d'organisation qui entraînent en ligne de compte, on a donc choisi la GmbH, société de droit privé, composée cependant de trois groupes d'organismes de droit public, à savoir les organes administratifs autonomes (8 Kreise), le gouvernement du Land (le développement relève de la compétence du Land) et le gouvernement fédéral (principal bailleur de fonds), participant chacun pour un tiers. L'assemblée de ces sociétaires constitue l'organe de décision unique.

On n'ignorait pas que l'action ne pouvait pas s'exercer d'emblée dans toute son intensité et qu'il valait mieux laisser la société agir avec une certaine souplesse, conformément à sa mission, plutôt que de prévoir des garanties formelles en recourant à une multitude d'instructions et de directives relatives à la technique et à la gestion financière. D'ailleurs, il convenait d'abord (en dépit de certaines enquêtes préliminaires) de laisser aux autorités et aux associations relevant des organes administratifs chargés de la réalisation, le temps de rassembler une documentation, d'examiner les données du problème et d'établir des plans, de mieux connaître le facteur humain et le milieu, et de soumettre des propositions, ainsi que de trouver des méthodes de travail et de coordonner les enseignements déjà acquis et les procédures. Il fallait tenir compte des répercussions sur les régions voisines. Des frais étaient à prévoir pour les travaux de recherche et d'essai.

A titre de comparaison, je rappellerai qu'à ma connaissance on travaille aux Pays-Bas en fonction de « directives globales » données par l'échelon central et appliquées à l'échelon communal après avoir été développées sur le plan régional.

Lorsqu'un Etat veut, en prélevant sur les recettes fiscales générales, apporter un concours financier aux habitants d'une région déterminée pour les faire participer à la prospérité de l'ensemble du pays et corriger des anomalies dont ils ne sont pas responsables, il reste indispensable, pendant toute la durée de l'action, d'étudier les possibilités d'assainissement du secteur public et du secteur privé, et de déterminer l'ampleur de l'aide encore nécessaire compte tenu de cet assainissement. Le changement intervenu doit notamment se refléter dans les recettes fiscales et dans la

gestion financière des communes. Mais dans le calcul du coût de l'aide, il faut en outre faire entrer en compte les dépenses privées qui interviendront nécessairement pour les habitations et pour les bâtiments d'exploitation, et, si on veut créer des installations communautaires, la participation financière nécessaire à l'entretien de toutes les installations publiques, y compris les institutions d'ordre culturel et social. La mise en valeur intégrale d'une région sous-développée impose donc à l'économiste et à l'administrateur communal au moins autant de travail de conception qu'à l'ingénieur.

Les mesures en matière de construction exercent sur chaque ménage des répercussions variées. C'est pourquoi nous disons : on peut toujours bâtir, mais on ne doit le faire que lorsque — selon la situation donnée — l'entretien et l'amortissement sont possibles en recourant aux finances publiques, aux participations des associations ou aux revenus des particuliers. L'appréciation des moyens de développement à mettre en œuvre doit éviter deux écueils également dangereux, à savoir « des demi-mesures dans l'intérêt d'économies passagères » et « la perfection au prix d'un déséquilibre dans le compte des profits et pertes ». Ce sont peut-être des vérités qui tombent sous le sens, mais nous les répétons ici pour préciser qu'elles s'appliquent particulièrement à l'action des pouvoirs publics en matière d'aide.

Toute action d'aide est exposée à un autre danger. Il faut éviter que l'aide soit distribuée trop généreusement et sans discernement. Les responsables et les exécutants du plan doivent créer des points de polarisation en fonction du lieu, de la nature et du moment de l'application de l'aide. C'est d'autant plus difficile lorsque la région bénéficie déjà d'actions du même genre ou poursuivant le même objet, ou lorsque d'autres actions voient le jour dans le même temps. C'est là souvent un problème des plus délicats.

IV. Fondements techniques

Pour le programme de développement de l'Emsland, il a été tout d'abord nécessaire de créer certaines bases de travail.

1. CARTES TOPOGRAPHIQUES

Il convenait de remettre à jour les cartes topographiques existantes qui ne répondaient plus aux besoins. On a adopté l'échelle 1/5000 (Deutsche Grundkarte). Les cartes existantes ont été complétées et corrigées grâce à l'utilisation de la photographie aérienne au 1/5000. Les courbes hypsométriques ont été également représentées avec plus de précision. On a imprimé des feuilles rectificatives indiquant les différentes parcelles.

2. CARTES GÉOLOGIQUES

Comme il y avait lieu de supposer que 25 à 50 % des sols sous-développés pouvaient être transformés en sols entièrement utilisables, leur structure et toutes les caractéristiques importantes pour la mise en valeur et l'utilisation ultérieure ont fait l'objet d'un ensemble de cartes et de notes descriptives. La superficie intéressée couvrait 2 264 km² à l'échelle 1/5000, soit 42,5 % de la surface totale. On a établi de la même façon une carte forestière parce qu'on présumait que certaines conceptions anciennes relatives au rapport sol/arbre devaient être corrigées.

3. CARTE DES TERRES INCULTES ET SEMI-CULTIVÉES

Compte tenu du fait qu'il ne suffisait pas de connaître approximativement la situation et l'étendue des terres incultes et semi-cultivées appartenant à des particuliers et qu'il importait au contraire de définir exactement la valeur de chaque parcelle en tant que partie intégrante des fermes — on en dénombre plusieurs milliers — on a procédé à l'établissement de cartes et de notices descriptives portant sur 145 000 ha, soit 27 % de la surface totale.

4. CARTE HYDRO-GÉOLOGIQUE

Afin de préparer sur une large échelle l'approvisionnement en eau, on a entrepris l'établissement d'une carte hydro-géologique précisant le niveau, la quantité, la qualité et les directions d'écoulement des eaux souterraines.

V. Modalités d'exécution

Dans l'exécution, la priorité revenait aux secteurs suivants :

1. MOYENS DE COMMUNICATION

Le développement de n'importe quelle région commence par la création de voies de communication.

a) LES VOIES D'EAU

Elles figurent sur la carte 2 déjà mentionnée. Le canal de Dortmund à l'Ems — accessible aux péniches de 1 350 t — et la branche constituée par le canal côtier relie la région Rhin-Ruhr à la mer. Ce système vient *immédiatement après le Rhin* pour la capacité et l'intensité du trafic dans la République fédérale. Les nombreux petits canaux datant du siècle dernier — 1 840 à 1 900 — ne jouent plus aucun rôle comme voies de communication. Ils disparaîtront ou ne serviront plus qu'aux mouvements de la marée. Aux Pays-Bas, ils ne figurent plus dans le « rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire des Pays-Bas (1960) ».

b) LES CHEMINS DE FER

A l'exception de la ligne Munster-Emden, leur développement est nettement insuffisant pour des raisons historiques. Il n'est plus possible de modifier cette situation.

c) LES ROUTES

Les routes revêtent donc d'autant plus d'importance (cartes 4 et 5).

On s'est tout d'abord efforcé systématiquement, dans le cadre de l'essor à donner aux transports, d'accroître et d'améliorer les routes du Bund, du Land de Basse-Saxe et des associations communales, en procédant à un regroupement à la charge des organismes disposant d'une puissance financière plus grande. On a particulièrement favorisé le trafic est-ouest entre les Pays-Bas d'une part et Hanovre et Brême d'autre part.

On nous a autorisés à donner au réseau des routes classées comme il est indiqué ci-dessus la densité moyenne du Land de Basse-Saxe. Initialement, le rapport était de 1/3. La construction de 500 km de nouvelles routes nous a déjà permis de combler la moitié du retard. Entre-temps, le développement général de la construction routière dans la République fédérale a apporté une solution à beaucoup de nos préoccupations.

En ce qui concerne les chemins d'exploitation utilisés par les paysans, on pouvait se passer pour la planification de chiffres ou de rapports km/ha. Les besoins étaient trop manifestes sur toute la ligne. Aussi sommes-nous encore très loin du but en dépit de la construction de 2 100 km de nouveaux chemins empierrés. Je reviendrai encore sur ce point.

2. L'HYDRAULIQUE

L'Emsland est une région basse qui s'étend entre les dernières hauteurs occidentales des montagnes du centre de l'Allemagne et la mer. Il est soumis à l'influence des larges cours d'eau dont l'ensablement et les crues nuisent au sol et font obstacle au peuplement. Les superficies qui se prêtent à l'agriculture sont situées le plus souvent à quelques mètres au-dessus du niveau de la mer (dans l'ensemble 1 à 25 m) et constituent les 3/5 des sols saturés d'eau mentionnés précédemment. Les marées pénètrent profondément à l'intérieur des terres. Les hommes doivent donc se défendre contre les eaux et les asservir. C'est pourquoi l'hydraulique absorbe encore annuellement plus du tiers de nos ressources financières.

Depuis 1951, un comité permanent des services de l'Etat et des associations élabore sous la présidence du directeur de l'Emsland GmbH les directives et les mesures destinées à créer un ensemble d'ouvrages techniques permettant d'accroître l'utilisation de l'Ems à la fois pour la navigation et pour l'agriculture. On a ainsi disposé également de données pour l'aménagement des affluents et autres petits cours d'eau secondaires (carte 2).

L'endiguement du lit du fleuve a été réalisé de 1951 à 1961. L'aménagement de la vallée ainsi que des autres cours d'eau se poursuit à un rythme rapide.

3. L'AMÉLIORATION DES SOLS ET DE LA RENTE FONCIÈRE

Si l'aménagement des fleuves permet tout d'abord de protéger des crues les populations riveraines et les sols de culture dans les vallées, l'action en étendue et en profondeur qui vise, jusqu'au moindre ruisseau et tuyau de drainage, à amener et à maintenir la nappe phréatique à un niveau suffisant pour la culture la plus exigeante est tout aussi importante et permet par conséquent d'assurer à coût *réduit* une récolte plus abondante et de meilleure qualité. Dans une région qui gardera encore longtemps ou qui gardera toujours un caractère agricole, c'est une condition essentielle pour accroître la prospérité, améliorer les rendements et mettre fin au sous-développement.

Une action efficace en matière d'hydraulique et d'amélioration des sols implique non seulement une technique constamment à jour, mais encore le groupement des agriculteurs intéressés dans des organisations particulières, associations d'aménagement hydraulique et d'amélioration foncière (Wasser- und Bodenverbände)

Il va de soi qu'il existait déjà en 1950-1951 de nombreuses associations petites et moyennes. Mais elles étaient toutes en retard sur le plan technique et avaient périclité en raison de la guerre. Elles ne pouvaient constituer la base de l'œuvre de mise en valeur. On a donc réformé ces associations en leur donnant des dimensions suffisantes pour qu'elles puissent répondre à toutes les exigences sans perdre de vue les intérêts de leurs membres. Aux sociétés existantes se sont substituées une cinquantaine d'associations avec 300 000 ha de superficie, regroupées en fonction des systèmes hydrographiques pour accomplir les tâches dépassant le cadre d'une seule association.

Un sol nouveau ou amélioré n'apporte aucun profit s'il n'est intégré directement dans l'exploitation grâce à une voirie suffisante. C'est pourquoi le « chemin d'exploitation » fait partie au premier chef du domaine d'activité des associations d'aménagement hydraulique et d'amélioration foncière. De même, le chemin d'exploitation trouve naturellement sa place dans le plan agricole général du gouvernement fédéral (plan vert).

Il y a douze ans, le chemin rural était encore conçu pour le cheval et les vaches de trait et pouvait suffire même lorsqu'il était étroit et rudimentaire. Aujourd'hui, la route doit servir au tracteur, à la moissonneuse, à l'arracheuse de pommes de terre entièrement automatique, au camion transportant la paille pressée et les engrais chimiques, etc., matériel que les exploitants peuvent obtenir en prêt. La technique de construction routière doit en tenir compte. Dans le cadre de l'effort de mécanisation visant à rattraper le retard dans ce domaine, l'Emsland enregistre la progression relativement la plus élevée du nombre des tracteurs.

L'objectif poursuivi en matière de technique hydraulique et routière est inséparable de l'objectif fixé dans le domaine de la technique agricole, c'est-à-dire l'amélioration de la structure des sols. Les sols de l'Emsland exigeant, en raison de leur structure et des conditions climatiques, une qualité minimum du facteur de travail, cet avantage doit être renforcé par l'activité de bonification.

On a gagné jusqu'ici 48 000 ha de terres nouvelles, ce qui doit représenter à peu près un tiers du chiffre assigné.

Lorsqu'une action locale est entreprise, le conseiller en matière de conversion intervient dans le cadre des services techniques coordonnés pour assister le paysan. Il apporte son concours en vue de la conversion de la ferme et donne des conseils pour les soins à donner aux nouvelles terres.

Comme l'agriculture de l'Emsland repose exclusivement sur les produits de transformation (lait, viande, œufs), nous espérons que la coopération qui s'établira entre conseiller, paysan et coopérative ouvrira la voie à la transformation et à la commercialisation par les producteurs eux-mêmes. On sait qu'actuellement les bénéfices n'en vont pas à la ferme.

Il va de soi que cette conversion des sols ne sera totale que lorsque le *remembrement* aura permis de regrouper en unités d'exploitation les parcelles appartenant à des propriétaires différents. C'est seulement lorsque l'objectif du remembrement est fixé, lorsque l'action s'inspire des enseignements de l'économie d'entreprise, et s'appuie sur le réseau des routes et des voies d'eau et sur la transformation des sols, que nous donnons le « feu vert » en accordant un concours financier conformément au plan de répartition des coûts.

Cette méthode rompt par conséquent avec la tradition qui veut que chaque service technique exécute sa tâche isolément selon ses compétences propres. Seuls les efforts conjoints de tous les intéressés permettent de réaliser l'objectif en tenant compte du moment et de l'ampleur de l'action à mettre en œuvre.

4. La forêt a nécessairement sa place dans la reconversion des terres. Notre programme d'aménagement du paysage et des forêts concerne des centaines de milliers de parcelles privées. Nous estimons à 100 000 ha les sols proprement forestiers. Le morcellement de la propriété privée rend impossible la sylviculture et oppose à la formation de forêts continues un obstacle qu'il fallait éliminer. Nous avons donc convaincu les paysans de la nécessité de constituer des coopératives de protection et d'exploitation forestière, seul moyen de pratiquer la sylviculture de façon rationnelle sans porter préjudice à la propriété privée.

Jusqu'à présent, 12 000 ha environ ont été boisés. Avec les forêts déjà existantes, on a actuellement 50 000 ha groupés dans le cadre de l'association coopérative. Il a fallu mener une lutte énergique et incessante contre les incendies et les parasites. Les essais effectués en matière de variétés végétales et de fumures ont ouvert de nouvelles perspectives. On a fait appel à l'industrie du bois.

Il faudra encore quelque temps pour que notre programme soit complet et pour que soient transférées à la sylviculture les surfaces de la petite propriété aujourd'hui encore consacrées aux labours et détournées de leur véritable destination.

Il va de soi que si nous accordons nos soins à la forêt dans l'intérêt des propriétaires, ce n'est pas seulement en vue de la production de bois. Cette action est menée également dans le cadre de la création d'installations pour la protection contre les vents et l'amélioration du paysage, la régularisation du climat, la répartition des précipitations ainsi que la qualité des eaux souterraines grâce aux mesures que nous prenons en matière agricole.

La forêt et les espaces verts — conçus selon un plan judicieux — constitueront un jour des zones de repos pour les habitants des zones de concentration environnantes ou des régions rurales privées de culture. Des initiatives se dessinent déjà qui intéressent tout particulièrement nos voisins néerlandais.

5. Nous avons exposé les moyens mis en œuvre pour une approche du problème de l'assainissement de l'agriculture, base de l'activité de l'Emsland dans le présent et dans l'avenir. A titre accessoire, nous voulons développer ou implanter dans la région une industrie suffisante pour assurer le plein emploi de toute la main-d'œuvre présente et à venir. C'est dans ces limites que le problème se pose provisoirement.

Toutefois, nous ne jugeons pas souhaitable ni nécessaire la création dans les zones rurales de grandes entreprises analogues à celles des agglomérations urbaines. Mais nous souhaitons que la campagne bénéficie le plus tôt possible des acquisitions valables de la ville et nous souscrivons à l'opinion que j'ai entendu un jour formuler par un Néerlandais, selon laquelle aucune constitution ne prévoit que les citoyens de régions dont les possibilités de développement sont entravées et dont le revenu est inférieur ont de ce fait même moins de revendications à exprimer et moins d'aides à attendre. C'est le contraire qui est vrai. L'art de gouverner réside dans le souci de l'équilibre.

L'égalité des droits sur le plan social ne concerne pas seulement l'individu, elle concerne également l'espace dans lequel vivent les individus. Elle englobe le droit reconnu généralement à l'homme de posséder une patrie et que celle-ci soit préservée et se développe. Cette vérité est apparue avec une force toute particulière lorsque à la mise en chantier du programme de l'Emsland nous avons dû donner une nouvelle patrie aux expulsés — immigration de 25 % — puis aux réfugiés arrivant sans cesse de l'Allemagne orientale.

6. Ceci dit, il est clair que seule une action graduelle et une combinaison appropriée de l'industrie et de l'agriculture permettent de stabiliser les mouvements migratoires ainsi que d'accroître et de garantir le bien-être. Aussi sommes-nous déjà parvenus à maintenir à un niveau constant le chiffre total de notre population, alors qu'il a diminué en Basse-Saxe dans tous les arrondissements ruraux.

Toutes les mesures d'encouragement prises en dehors des secteurs économiques visent par conséquent à *développer la vie communale*, notamment à transformer en pôles d'attraction de la vie économique les communes rurales et les localités d'une certaine importance. La contribution que nous pouvons leur apporter en vue de relever le niveau culturel et d'améliorer les communications resserre les liens entre la ville et le village et suscite un commencement d'industrialisation. Les liens sont également resserrés par-dessus les frontières. Des communes trop faiblement peuplées et trop peu productives créent des obstacles des deux côtés de la frontière, mais plus particulièrement chez nous.

Nous avons tout d'abord apporté un encouragement financier à *l'aménagement du réseau électrique*, de sorte que toutes les fermes soient raccordées dès 1955. L'essor économique général a permis ensuite aux entreprises de distribution d'électricité de moderniser le réseau à haute et moyenne tension de façon à procurer le courant nécessaire sur le plan industriel.

De même, nous nous sommes rendu compte d'emblée qu'un réseau continu d'approvisionnement en eau de toute la région était nécessaire tant pour l'usage domestique que pour les usages industriels.

L'élimination des eaux usées est également indispensable. Aucun ingénieur ou contremaître n'acceptera de loger avec sa famille dans des habitations qui ne satisfont pas à ces exigences en matière d'hygiène. Toutes les localités d'une certaine importance de l'Emsland ont prévu dans leur programme la construction d'égoûts en même temps que l'adduction d'eau.

Pendant que nous poursuivions nos travaux, la loi fédérale du 23 juin 1960 sur la construction a été promulguée. Toutes les communes doivent et peuvent désormais aménager judicieusement leur espace non encore bâti. Nous avons à cet égard voix au chapitre. Des terrains industriels sont attribués aux endroits convenables. Lorsque nous reconnaissons que les bases d'une industrialisation sont données et que le moment d'agir est venu, nous encourageons l'aménagement de ces terrains en prévoyant des raccordements au réseau routier, au réseau ferroviaire ou aux quais, ou des travaux de nivellement, de remblayage, d'assèchement, etc. Mais nous n'intervenons pas dans les préoccupations économiques des entreprises privées. L'action est à cet égard plus poussée aux Pays-Bas.

Lorsque les communes ne disposaient pas d'une capacité financière suffisante et qu'une intervention était conforme aux programmes de l'Etat, nous avons également accordé une aide pour l'aménagement d'établissements hospitaliers, ainsi que pour les écoles d'agriculture les plus importantes. Toutes les autres écoles ont cependant pu être modernisées sans notre concours, grâce aux efforts faits par les communes, les arrondissements et l'Etat. Toutes ces réalisations dans le domaine culturel étaient et sont, indépendamment de leur valeur propre, nécessaires dans l'intérêt d'une intensification de l'activité industrielle.

Le programme d'action dans le secteur touristique n'a pas encore été mis en chantier. Comme notre région est située entre des zones de concentration urbaine et dispose de nombreuses beautés naturelles, il conviendra de prendre un jour des initiatives dans ce domaine également.

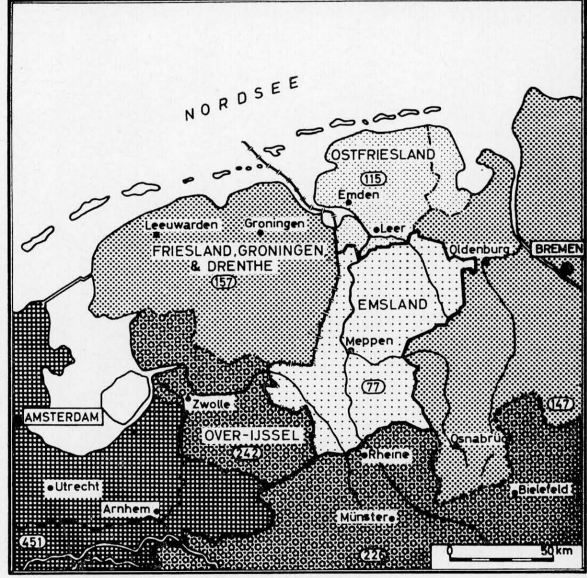
Des deux côtés de la frontière, un intérêt particulier est accordé aux efforts d'ordre culturel faits par les associations locales. C'est le cas notamment pour le comté de Bentheim qui s'enfonce profondément dans les provinces néerlandaises de Drenthe et Overijssel.

Nous reviendrons ainsi à l'époque où la frontière était pratiquement ouverte et où aucune opposition ne se manifestait du fait de la similitude du dialecte bas-allemand parlé de part et d'autre de la frontière.

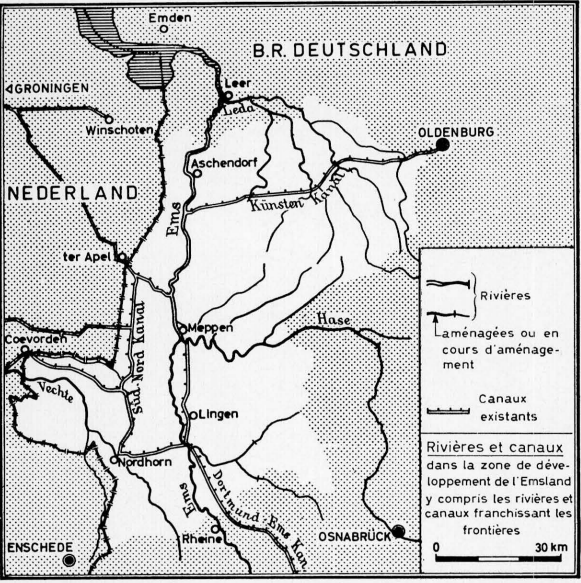
1 ZONES DE DEVELOPPEMENT DU NORD DES PAYS-BAS ET DU NORD-OUEST DE L'ALLEMAGNE



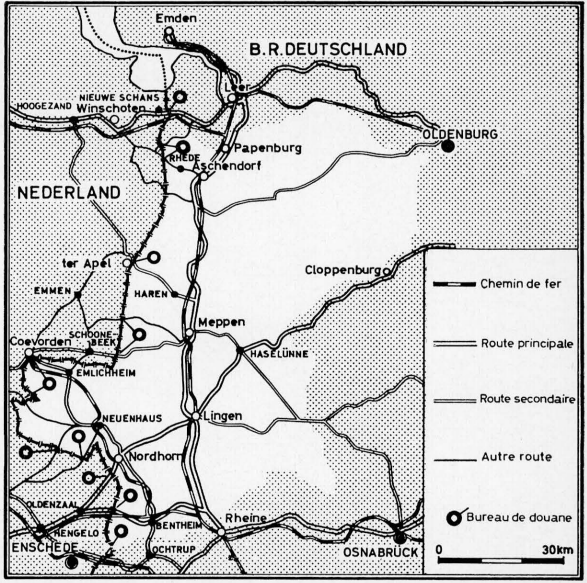
3 DENSITE DE LA POPULATION (H) HABITANTS AU km² (1960)



2 RIVIERES ET CANAUX

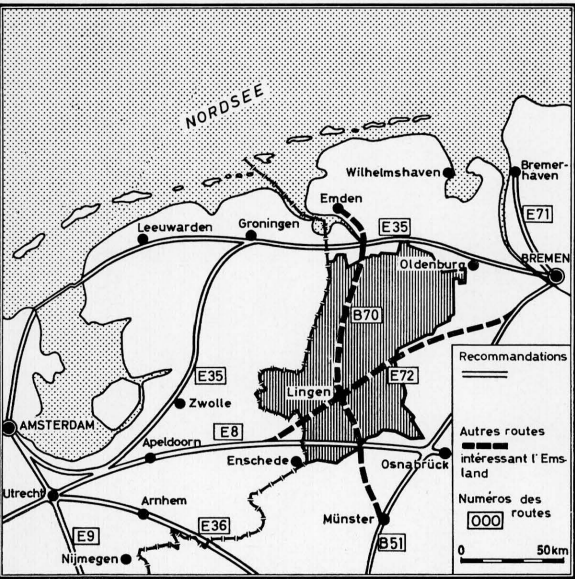


4 ROUTES ET LIAISONS FERROVIAIRES INTERNATIONALES



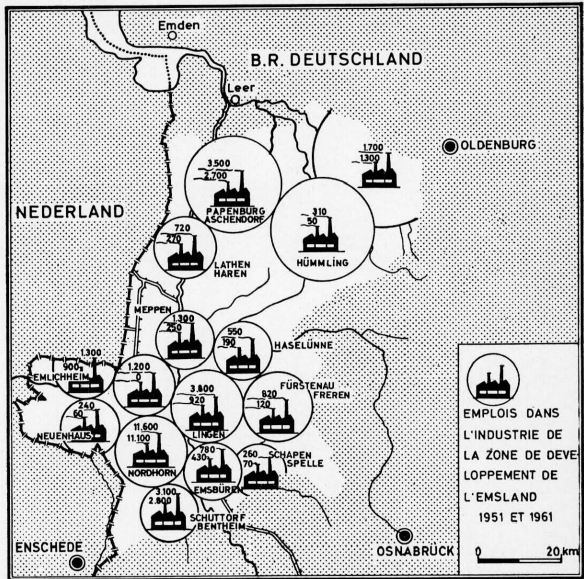
5

L'EMSLAND ET LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS DE LA C.E.E.



6

NOYAUX INDUSTRIELS



7.

L'évolution d'une région économiquement pauvre
illustrée par l'exemple de l'Eifel-Hunsruck

Rapporteur: F. von Berghes
secrétaire d'Etat, ministère des affaires économiques
Rhénanie-Palatinat, Mayence

I. Analyse structurelle de la région de l'Eifel-Hunsruck

1. SITUATION GÉOGRAPHIQUE

La région de l'Eifel-Hunsruck fait partie du massif schisteux rhénan situé à l'extrémité ouest de la république fédérale d'Allemagne. Elle est limitée au nord par la plaine du Rhin inférieur, à l'est par la vallée du Rhin, au sud par la vallée de la Nahe et le bassin de la Sarre, à l'ouest par les frontières du Luxembourg et de la Belgique. L'Eifel et le Hunsruck sont séparés par la vallée de la moyenne et de la basse Moselle.

La plus grande partie de la région de l'Eifel-Hunsruck appartient à la Rhénanie-Palatinat, l'un des Länder constituant la république fédérale d'Allemagne. Seule la partie septentrionale de l'Eifel empiète sur le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie.

Pour les besoins de la présente étude, il a fallu procéder à une délimitation de la région étudiée en fonction de critères bien déterminés. Dans la république fédérale d'Allemagne, ce sont en premier lieu les Länder qui sont responsables de la politique économique régionale. Le gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat limite nécessairement ses interventions de politique structurelle au territoire de son propre Land. C'est pourquoi le présent exposé ne porte que sur les parties de la région appartenant au Land de Rhénanie-Palatinat. Toutefois, comme la majeure partie de l'Eifel et du Hunsruck est située dans les frontières de ce Land, les constatations limitées à ces parties devraient revêtir un caractère suffisamment général. En revanche, certains Kreis du Land de Rhénanie-Palatinat n'appartiennent au territoire de l'Eifel-Hunsruck que pour une partie de leur superficie totale, tandis que le reste appartient à la plaine du Rhin ou de la Nahe. On n'a intentionnellement pas fait entrer ces Kreis dans le cadre du présent exposé, la description de la région ne devant pas être faussée par l'inclusion d'une partie d'autres régions. La région de l'Eifel-Hunsruck au sens du présent exposé englobe donc la circonscription (Regierungsbezirk) de Trèves, ainsi que, dans la circonscription (Regierungsbezirk) de Coblenche, les Kreis de Cochem et de Zell et la partie occidentale des Kreis de Mayen et de Ahrweiler.

Les Kreis du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie qui constituent le Nord de l'Eifel ainsi que la partie septentrionale du Luxembourg et les Ardennes belges ressemblent dans une large mesure, quant à leur structure générale, à la région que nous venons de délimiter. Un grand nombre des observations contenues dans le présent exposé seront donc également applicables à ces territoires sous une forme à peine modifiée.

2. LA STRUCTURE DE LA POPULATION ET DU PEUPEMENT

La densité moyenne de la population dans cette région est faible. Le 31 décembre 1960, 596 000 personnes seulement, soit 18 % environ de la population globale du Land, vivaient dans cette région qui, avec 6 456 km², représente presque exactement le tiers de la superficie totale du Land de Rhénanie-Palatinat. Par suite de migrations constantes, le chiffre de la population est dans une large mesure en stagnation dans cette région, malgré des excédents de naissances actuellement encore considérables. La seule ville d'une certaine importance est Trèves, qui compte

85 000 habitants environ. Le nombre des villes de petite et moyenne importance est également faible. Une seule d'entre elles (Mayen) fait partie du groupe des localités de 10 000 à 50 000 habitants; dix-huit autres petites villes ont un nombre d'habitants compris entre 2 000 et 10 000. Actuellement encore, près de 64 % de la population vivent dans des communes rurales de moins de 2 000 habitants, tandis que ce pourcentage n'atteint que 40 % environ pour la moyenne du Land de Rhénanie-Palatinat et pas même 24 % pour l'ensemble de la République fédérale.

3. LA STRUCTURE DES VOIES DE COMMUNICATION

La région de l'Eifel-Hunsrück est traversée par deux lignes de chemin de fer importantes. La ligne nord-sud des chemins de fer fédéraux Cologne-Trèves-Sarrebruck relie la région économique située autour de Cologne et de Düsseldorf au bassin de la Sarre, tandis que la ligne de la Moselle qui va du sud-ouest au nord-est relie Luxembourg à la plaine du Rhin (Coblence) en passant par Trèves. Indépendamment de ces deux lignes principales, le réseau des chemins de fer se limite dans la région à quelques lignes secondaires pour la plupart à voie unique.

La densité du réseau routier est encore relativement faible par rapport à d'autres régions. Les axes importants sont, dans la direction nord-sud, la nationale 51 qui relie Cologne à Sarrebruck par Trèves ainsi que la nationale 257 qui, venant de Bonn, traverse l'Eifel et atteint la frontière luxembourgeoise près d'Echternach; pour la direction est-ouest, il faut mentionner surtout la nationale 49, dont la majeure partie suit la vallée de la Moselle, et la route des crêtes du Hunsrück. Eu égard à la faible densité de la population et à la faible industrialisation de l'Eifel-Hunsrück aucune insuffisance notable ne s'est encore manifestée dans le secteur routier. Pour diverses raisons, il semble toutefois souhaitable que l'on procède dans les années à venir à une extension du réseau routier sur laquelle nous reviendrons à un autre propos.

Jusqu'à présent, la région n'était pas directement reliée au réseau des voies navigables. Cette situation se modifiera toutefois lorsque les travaux de canalisation de la Moselle, actuellement menés à un rythme accéléré, seront terminés, vers la fin de 1963.

4. LA STRUCTURE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La structure de l'activité économique dans la région de l'Eifel-Hunsrück diffère par des traits essentiels de la structure d'autres parties du Land de Rhénanie-Palatinat et des autres régions de la République fédérale.

Un phénomène est particulièrement frappant : comme par le passé, le pourcentage de la population exerçant une activité dans l'agriculture est très supérieur à la moyenne. En 1950, le pourcentage des personnes travaillant dans l'agriculture et la sylviculture atteignait dans cette région 54 % environ en moyenne, contre 36 % pour le Land et 23 % pour l'ensemble du territoire fédéral. Malheureusement, les résultats du recensement de la population, des professions et des emplois pour 1961 ne sont pas encore disponibles, de sorte qu'il n'est pas possible de préciser les modifications de ces pourcentages respectifs, intervenues au cours des dix dernières années. Il est certain toutefois qu'au cours de cette période un nombre non négligeable de personnes employées dans l'agriculture sont passées dans d'autres secteurs de l'économie. Cependant, comme ce transfert n'était pas limité à l'Eifel-Hunsrück, mais s'est également produit dans les autres régions de la République fédérale, il

subsiste, en ce qui concerne la répartition des personnes actives, une disparité notable entre les régions.

En conséquence, la proportion des personnes occupées dans l'industrie et l'artisanat ainsi que dans le secteur des services privés et publics est faible par rapport aux autres régions. En 1950, le pourcentage des personnes occupées dans l'industrie et l'artisanat n'était dans la région que de 23 %, contre 36 % pour la moyenne du Land et 44 % pour l'ensemble du territoire fédéral. Malgré les changements intervenus entre-temps, il manque toujours aux secteurs industriel, artisanal et commercial une base d'activité suffisante pour le nombre de personnes qu'il serait en fait nécessaire d'occuper.

Comme dans toutes les régions où la structure est dominée par la petite paysannerie, le pourcentage des personnes actives par rapport à la population totale est supérieur à la moyenne. Cela provient du fait qu'un nombre considérable d'« auxiliaires familiaux » employés dans l'agriculture figurent dans la statistique comme personnes actives. C'est ainsi que le pourcentage des personnes actives par rapport à la population totale de la région de l'Eifel-Hunsrück atteignait en 1950, 55 % environ, alors qu'il n'était que de 49 % pour la moyenne du Land Rhénanie-Palatinat. Cette pléthore de main-d'œuvre, qui n'est pas toujours économiquement utilisée, dans le secteur agricole, fait peser pour l'avenir un lourd handicap sur la structure de l'activité économique dans cette région.

Le rôle déterminant de l'agriculture confère toutefois à cette région un potentiel économique de loin inférieur à celui d'autres régions. D'après les calculs effectués par le groupe de travail pour le développement de la structure régionale (ARS), la création de richesse par unité de travail dans l'agriculture est de 3 000 à 3 500 DM par an, tandis que dans l'industrie elle a atteint 6 900 DM en 1957. De plus, l'agriculture souffre dans cette région d'un manque d'exploitations de dimension suffisante et d'un grand morcellement de la propriété. En 1960, 87 % environ du total des exploitations avaient une superficie agricole inférieure à 10 ha. Or, les experts estiment que, après la réalisation définitive de la Communauté économique européenne (C.E.E.), seules les exploitations de 10 ha au moins réussiront à la longue à se maintenir dans le Marché commun. Seules pourront échapper à cette règle quelques cultures spécialisées très intensives (vigne, culture de fruits et de légumes), qui sont toutefois en régression par rapport aux autres branches de l'agriculture dans la région de l'Eifel-Hunsrück, sauf dans la vallée de la Moselle. Le grand morcellement des propriétés agricoles dans la région a en outre pour conséquence d'empêcher souvent les exploitations d'utiliser pleinement les possibilités de la mécanisation et de la rationalisation, et pour cette raison d'entraver leur développement.

Le degré d'industrialisation est actuellement encore relativement faible. En 1960, l'industrie occupait dans cette région 25 430 personnes, soit quelque 4 % seulement de la population. En revanche, le pourcentage des personnes travaillant dans l'industrie représentait à la même date 11 % environ de la population pour la moyenne du Land de Rhénanie-Palatinat et même plus de 15 % pour la moyenne de la République fédérale. Malgré l'extension non négligeable du potentiel industriel au cours des dix dernières années, la région accuse donc encore, en ce qui concerne son degré d'industrialisation, un retard considérable par rapport à d'autres régions. Le commerce et l'artisanat ne sont également que relativement peu représentés si l'on compare la situation de l'Eifel-Hunsrück à celle de la moyenne du pays, encore que dans ce secteur les différences de structure soient beaucoup moins marquées que

dans le secteur industriel. Le tourisme dispose d'éléments prometteurs dans cette région dotée de nombreuses beautés naturelles, mais, jusqu'à présent, il n'a pas pu connaître non plus le même développement que dans les régions voisines, notamment dans la vallée du Rhin.

L'insuffisance du potentiel économique de la région se reflète dans la faiblesse du potentiel financier des communes. La moyenne des impôts réels perçus dans la circonscription de Trèves n'a atteint que 72 DM en 1959 et même 37 DM par habitant dans le Kreis le plus pauvre de la région de Prum. En revanche, la somme des impôts réels perçus par habitant s'élève à 108 DM pour la moyenne du Land de Rhénanie-Palatinat et à 140 DM pour la moyenne de la République fédérale. Par suite de cette insuffisance de leur potentiel financier, il est évident que les communes ne sont souvent pas en mesure de créer et d'entretenir à l'aide de leurs seuls moyens financiers les installations d'ordre culturel et économique actuellement considérées d'une façon générale comme indispensables (écoles, terrains de sport, espaces verts, routes, installations d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées).

Dans les efforts tendant à améliorer la structure industrielle de la région, il faudra bon gré mal gré tenir compte de cette situation initiale dans le domaine des finances communales.

5. RÉCAPITULATION

De cette brève analyse de la structure de l'Eifel-Hunsrück, il faut retenir que cette région, jusqu'à présent peu industrialisée, reste fortement dominée par l'agriculture qui, toutefois, n'est déjà plus en mesure de donner à toute la population paysanne une base d'existence suffisante. Si l'on parvenait à intensifier les efforts déjà entrepris au cours des dix dernières années en vue de pousser l'industrialisation de cette région, il pourrait en résulter, pour une partie notable de la population travaillant encore dans l'agriculture, des possibilités de gain nouvelles et attrayantes.

Cette situation entraîne dans la population agricole même une tendance effective depuis longtemps déjà, mais qui récemment n'a cessé de s'accroître, à émigrer vers d'autres secteurs de l'économie. Cela vaut notamment pour les propriétaires de très petites exploitations qui ont cessé d'être rentables, mais également pour de nombreux « auxiliaires familiaux » travaillant dans de petites et moyennes exploitations, et enfin pour les personnes qui, faute d'emplois appropriés dans leur région d'origine, ne sont pas encore intégrées dans la vie active. D'après les estimations d'organismes compétents, la région pourrait libérer à longue échéance, en vue d'une activité à exercer dans le secteur industriel, jusqu'à 30 000 travailleurs. Au cours d'une telle évolution, il deviendrait en même temps possible de procéder au remembrement, urgent du point de vue de la politique agricole, des exploitations familiales restantes en vue de leur donner des dimensions rationnelles, et de réaliser ainsi l'amélioration durable d'une structure agricole déficiente.

Les quelque 15 000 travailleurs qui, actuellement, faute d'emplois adéquats dans la région se rendent chaque jour dans d'autres parties du Land ainsi que dans les régions industrielles voisines (Sarre, Ruhr, région du Rhin et du Main) constituent également une réserve de main-d'œuvre considérable pour le cas où l'industrialisation de la région serait intensifiée.

II. Évolution historique de la région

1. L'ÉVOLUTION POLITIQUE AU COURS DES CINQUANTE DERNIÈRES ANNÉES ET SON INFLUENCE SUR LA STRUCTURE DE LA RÉGION

Il est incontestable que les changements politiques qui sont intervenus depuis le début de notre siècle ont laissé de profondes empreintes dans la structure générale de la région de l'Eifel-Hunsruck.

Nous devons tenir compte du fait que l'Eifel-Hunsruck faisait partie avant la première guerre mondiale d'une union douanière et économique englobant notamment le Luxembourg, la Sarre et l'Alsace-Lorraine. Sans que cette affirmation implique une appréciation du régime politique et économique de ces régions à l'époque considérée, il faut reconnaître que l'Eifel-Hunsruck a donné au cours de cette période les premiers signes, certes modestes, d'un développement positif de sa structure économique. Le fait que les instances politiques compétentes se soient uniquement inspirées, pour orienter le développement de la région, de préoccupations militaires a eu certes des conséquences néfastes au cours des décennies qui ont précédé la première guerre mondiale. Cela vaut en particulier pour le développement du réseau de voies de communication qui devait en premier lieu satisfaire les besoins de la troupe et à titre secondaire seulement les exigences économiques de la région.

La première guerre mondiale et les changements de frontières qu'elle entraîna eurent des conséquences fâcheuses pour la structure économique de l'Eifel-Hunsruck. Le Luxembourg se sépara de l'union douanière et économique avec le Reich; l'Alsace-Lorraine fut de nouveau rattachée au territoire français, et la Sarre obtint pour une durée de quinze ans un régime spécial qui impliquait également le retrait de l'union avec l'économie allemande. Il s'y ajouta la longue occupation de la Rhénanie par les troupes alliées, qui contraignit la région de la rive gauche du Rhin à un certain isolement par rapport également aux autres régions d'Allemagne, ce qui eut pour conséquence d'interrompre brutalement des relations économiques qui avaient mis des dizaines d'années à se former et de rejeter la région de l'Eifel-Hunsruck dans un coin oublié de l'économie allemande. L'adoption par la presque totalité des pays de l'Europe occidentale d'une politique protectionniste en matière de commerce extérieur a contribué à renforcer l'importance des frontières nationales dans le développement économique et à rendre encore plus difficile la situation d'une telle zone-frontière de l'économie nationale.

L'évolution économico-politique au temps de la domination nationale-socialiste fut très rapidement marquée par le souci exclusif d'une économie d'armement. Les considérations de technique militaire furent, pour le développement économique de la région-frontière de la rive gauche du Rhin, beaucoup plus déterminantes encore qu'avant la première guerre mondiale. L'Etat a interdit à certains secteurs industriels de créer des centres de production dans les régions frontalières. L'extension des fortifications à la frontière (mur de l'Ouest) donna lieu sans doute à un semblant de prospérité de courte durée dans certaines parties de la région, mais ne réussit pas à améliorer de façon durable la structure économique au fond absolument insuffisante.

Les événements de la seconde guerre mondiale ont, surtout au cours de la phase finale, durement affecté la région de l'Eifel-Hunsruck. De vastes portions de la

région-frontière furent détruites, et la guerre porta également de rudes coups aux autres parties de la région.

Après la guerre, l'Eifel-Hunsruck faisait partie de la zone française d'occupation en tant que portion du Land de Rhénanie-Palatinat récemment créé. Cette période également relégua la région dans un état d'isolement, de même que la nouvelle séparation de la Sarre en 1947 du territoire douanier et économique allemand.

Si l'évolution politique de ce siècle a été jusqu'en 1950 environ peu bénéfique à la région, cette situation a commencé à se modifier quelques années après la fin de la dernière guerre. Le rapprochement amical entre l'Allemagne et la France, et l'union de l'Europe occidentale dans le cadre de la C.E.C.A. et de la C.E.E. doivent être considérés comme extrêmement salutaires pour l'Eifel-Hunsruck. Le renoncement aux conceptions nationalistes, la création d'institutions supranationales et l'établissement d'un Marché commun pour tous les pays limitrophes revêtent évidemment une importance capitale pour une région qui, comme l'Eifel-Hunsruck, a eu particulièrement à souffrir au cours des cinquante dernières années des vicissitudes politiques.

2. LA SITUATION AU LENDEMAIN DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE ET LES TÂCHES QU'ELLE IMPLIQUE

Comme nous l'avons déjà mentionné, la seconde guerre mondiale a laissé, notamment dans l'Eifel-Hunsruck, de graves destructions. La production dans le secteur industriel et artisanal était au point mort, et l'agriculture également était dans une large mesure revenue à une forme primitive d'autarcie.

Compte tenu de cette situation, la première tâche qui incombait aux services responsables était de remettre sommairement en état le réseau de communications. Le gouvernement du nouveau Land de Rhénanie-Palatinat, constitué vers la fin de 1946, auquel, en l'absence d'un pouvoir allemand central, incombait désormais au premier chef la responsabilité de relever la région, commença donc immédiatement à se consacrer à la reconstitution des secteurs d'activité non agricoles de la région. Cette tâche était particulièrement délicate, car il n'y avait dans tous ces secteurs — industrie, commerce, artisanat, tourisme, etc. — que de petites et moyennes entreprises, qui n'étaient pas, ou n'étaient pas suffisamment, en mesure de retrouver par leurs propres moyens les anciennes capacités de production. L'économie dirigée pratiquée jusqu'à la réforme monétaire de 1948 empêcha en outre les entrepreneurs de faire preuve d'initiative et fit souvent apparaître les transactions de compensation — interdites en fait par la loi — comme le seul moyen de sortir d'un dilemme au demeurant insoluble.

Même après la réforme monétaire, il fut d'abord difficile à cette région de s'intégrer au développement des autres parties de l'Allemagne occidentale. Bien que la création de la République fédérale en 1949 ait fait tomber toutes les barrières existant encore entre les zones d'occupation occidentales, il fallut encore quelques années pour que le redressement économique de l'Eifel-Hunsruck, si entravé à ses débuts, s'achève dans une certaine mesure.

Dans l'ensemble, on pourrait dire que la phase de redressement de l'économie locale a duré jusqu'en 1952. Cela signifie qu'à ce moment-là seulement le niveau d'avant-guerre avait été rejoint, alors qu'il était déjà sensiblement dépassé dans d'autres régions de la République fédérale.

Bien qu'au cours des six ou sept premières années qui ont suivi la guerre la reconstruction ait été nettement au centre des préoccupations, le gouvernement du Land a été néanmoins soucieux dès cette première phase de jeter les bases d'une amélioration durable de la structure économique régionale. Dans le secteur de l'agriculture les premières mesures furent prises pour améliorer la structure agricole. On reprit notamment le remembrement déjà entamé avant la guerre. Dans les secteurs non agricoles, il s'agissait d'enrichir cette région, encore peu industrialisée dans l'ensemble, de nouvelles entreprises rentables.

Il faut donc retenir que, sans les mesures énergiques d'encouragement prises par les pouvoirs publics, il n'aurait guère été possible d'amorcer l'industrialisation de l'Eifel-Hunsrück. Cette constatation ne jette aucun discrédit sur l'esprit d'initiative des entrepreneurs qui, au cours des quinze dernières années, s'est manifesté partout où existaient déjà les éléments nécessaires à la création et à l'extension de centres de production. Toutefois, là où — du point de vue des entrepreneurs et des promoteurs de la politique économique — il n'existe que des terres entièrement incultes, il n'est pas possible de renoncer à l'appui et aux encouragements de l'Etat.

3. LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT ET SES RÉPERCUSSIONS

Compte tenu de cette situation, le gouvernement du Land et le gouvernement fédéral ont mis en œuvre divers programmes d'encouragement destinés à favoriser le développement économique de la région.

Le programme le plus important, par son ampleur, a été et est encore le programme du gouvernement fédéral pour le développement régional. Ce programme, qui n'est pas limité à l'Eifel-Hunsrück, mais dont bénéficient dans l'ensemble de la République fédérale toutes les régions en retard quant à leur développement économique, vise à accroître nettement le potentiel économique des territoires intéressés par le programme.

Il s'agit de corriger le déséquilibre structurel existant entre la population et les possibilités d'activité existantes. Le gouvernement fédéral statue sur la répartition des fonds entre les régions à développer dans les différents Länder. Les fonds du programme régional d'encouragement peuvent servir à l'octroi de prêts à des entreprises du secteur industriel, commercial et touristique. Ces crédits doivent être utilisés en premier lieu pour la création de nouveaux postes de travail permanents, puis pour la modernisation et la rationalisation d'entreprises existantes. Des conditions particulièrement favorables sont accordées aux entreprises qui créent ou transfèrent des centres de production dans les régions ayant fait l'objet de mesures d'assainissement. L'octroi de prêts au secteur du tourisme a pour but d'augmenter le nombre des lits disponibles pour les touristes. Dans le cadre du programme régional de développement, des prêts et des subventions sont également accordés en faveur de la création d'établissements de toute sorte favorisant le développement économique (services d'orientation professionnelle, ateliers d'apprentissage, écoles spécialisées, etc.) et de l'adoption de mesures communales visant à créer de nouvelles entreprises de production.

Enfin, des prêts et des subventions peuvent être également accordés en faveur d'opérations dans le secteur agricole, comme par exemple des projets d'aménagement hydraulique, le remembrement des terres, la construction de voies d'accès et la création d'installations rurales communautaires, la construction et l'extension de

voies de communication notamment de routes. En raison de la faiblesse de sa structure économique, la majeure partie de l'Eifel-Hunsrück est intéressée par le programme de développement régional. Le Land de Rhénanie-Palatinat a, dans le cadre d'un « programme complémentaire du Land », pratiquement assimilé d'autres parties de cette région aux Kreis couverts par le programme de développement régional.

En 1959, le gouvernement fédéral, en vue de compléter et d'étendre le programme de développement régional déjà appliqué depuis plusieurs années, a lancé un « programme de développement en faveur des centres situés dans des régions rurales à structure faible ». Ce programme a pour objet d'améliorer la structure économique et le niveau du revenu dans les régions rurales à structure faible, par l'implantation d'entreprises industrielles dans des villes de petite et moyenne importance. Ce programme qui, dans cette région, a intéressé tout d'abord la ville de Wittlich et la commune voisine de Wengerohr, puis récemment la ville de Bitburg, s'inspire pour la première fois de l'idée qu'il sera souvent plus avantageux de ne pas disperser dans toute une région les fonds destinés à l'amélioration des structures régionales mais de les investir en quelques points principaux. Ceci ne signifie nullement que les vastes mesures d'amélioration de la structure économique de l'Eifel-Hunsrück, dont la mise en œuvre a commencé au cours des années passées et se poursuit encore actuellement, aient été ou soient maintenant devenues superflues.

Dans le passé, l'industrialisation de la région était si insuffisante que toute mesure efficace tendant à l'améliorer — dans quelque partie de la région que ce soit — devait être approuvée sans réserve. Les autorités compétentes ont cependant constaté qu'il importait surtout actuellement, vers la fin de la première phase de développement, de tenir plus particulièrement compte, dans la région, de certains pôles essentiels, afin que ceux-ci puissent exercer une influence favorable sur les territoires voisins. Les crédits accordés dans le cadre du programme spécial de développement des centres doivent être consacrés en premier lieu à l'aménagement de terrains industriels, à la création et à l'extension des installations communales nécessaires, ainsi qu'à l'octroi de prêts à des entreprises industrielles désireuses de s'établir dans ces centres. Dans ce programme, la création d'entreprises industrielles est mise beaucoup plus encore en relief que dans le programme régional de développement. L'expérience enseigne, en effet, qu'il est impossible de réaliser une amélioration durable de la structure industrielle et économique dans les régions auxquelles s'applique l'assainissement, sans créer de nouvelles entreprises de production et élargir les entreprises déjà existantes.

Le fonds spécial des régions frontalières (Grenzlandfonds) du Land de Rhénanie-Palatinat permet depuis une dizaine d'années déjà d'accorder des prêts et des subventions en faveur de projets d'investissement dans les régions frontalières. Certes, ce fonds spécial ne sert pas uniquement — et pas même en premier lieu — à la mise en œuvre de mesures destinées à développer l'économie au sens strict, mais à un relèvement général du niveau de vie dans les Kreis frontaliers, ce qui implique notamment la construction d'écoles et d'hôpitaux, la création d'institutions sociales et l'amélioration du niveau de la culture.

Le Land contribue également au développement économique de l'Eifel-Hunsrück par l'octroi de garanties et de bonifications d'intérêt, mesures essentiellement destinées à encourager les petites et moyennes entreprises compte tenu de leur structure particulière. Sans doute ces programmes ne sont-ils pas limités au plan régional.

Toutefois, comme l'économie de l'Eifel-Hunsruck est presque exclusivement constituée de petites et moyennes entreprises, la région bénéficie également d'une fraction non négligeable de ces programmes de développement.

Du 20 juin 1948 (réforme monétaire) au 31 décembre 1960 les pouvoirs publics ont accordé au secteur industriel et commercial de l'Eifel-Hunsruck, dans le cadre des divers programmes, 61,2 millions de DM environ sous forme de prêts, tandis qu'ils ont accordé des bonifications d'intérêt pour un volume de prêts d'environ 19,1 millions de DM et des garanties pour 34,8 millions de DM. Sur ces aides de financement, qui ont porté au total sur 115,1 millions de DM, l'industrie a reçu environ 74,5 millions, le commerce 13,4 millions, l'artisanat 13,1 millions, le tourisme 12,4 millions et les autres secteurs non agricoles 1,75 million. Les sommes accordées pour le développement de l'agriculture sont au total de loin supérieures aux aides de financement dont les secteurs non agricoles ont bénéficié. Selon une estimation du groupe de travail pour le développement régional des structures, le Bund et le Land ont consacré, de 1949 à 1960, 175 millions de DM à l'amélioration des structures agricoles proprement dites et 175 millions de DM également à des investissements dans le secteur de l'hydraulique. D'autres sommes considérables ont été attribuées à l'agriculture dans son ensemble — c'est-à-dire également aux exploitations agricoles de la région — sous forme de contributions à l'amélioration du revenu.

Les répercussions des mesures d'encouragement mises en œuvre dans le passé sont considérables, encore que l'on n'ait pas réussi jusqu'à présent à effacer la disparité existant du point de vue du potentiel économique entre cette région et d'autres parties de la République fédérale. Depuis la réforme monétaire jusqu'au mois de mars 1961 inclus, il a été créé, dans la région, 165 entreprises industrielles au total. Les pouvoirs publics ont contribué à la création de 79 d'entre elles par l'octroi de prêts, de bonifications d'intérêt ou de garanties, ce qui a permis, dès le premier stade d'établissement des diverses entreprises, la création de 4 300 postes de travail environ. On peut estimer que les aides de financement qui seront accordées d'ici la fin de 1961 permettront de créer 1 800 autres postes de travail environ. Une part considérable des aides de financement susmentionnées accordées à l'industrie ont trouvé un emploi dans ces divers projets d'implantation dont la réalisation a été couronnée de succès. Dans cette région le nombre des personnes employées dans l'industrie est passé de 10 000 à 25 000, de la réforme monétaire à la fin de 1960.

Dans le cadre de l'amélioration des structures agricoles c'est surtout le remembrement qui a enregistré des progrès relativement marqués. Ceci s'explique, il est vrai, par le fait que le remembrement, contrairement à d'autres mesures d'amélioration des structures, n'a pas commencé seulement après la seconde guerre mondiale mais déjà beaucoup plus tôt. Au total, le remembrement a porté jusqu'à présent sur 44 % environ de la superficie agricole. Toutefois, en raison de nouveaux morcellements de terrains intervenus entre-temps, il semble qu'il serait nécessaire de procéder dans un grand nombre de cas à un nouveau remembrement (« deuxième remembrement »).

Jusqu'à présent, 285 fermes au total ont été transférées du centre des villages dans la campagne. Dans les seuls Kreis de la circonscription de Trèves (70 % environ de l'ensemble de la région) le nombre des exploitations paysannes entrant en ligne de compte pour un transfert est toutefois estimé à environ 3 000. La situation se

présente de façon analogue en ce qui concerne les autres mesures d'amélioration des structures agricoles lancées entre-temps, mais qui n'en sont encore qu'au stade initial. Font uniquement exception à cette règle les mesures adoptées dans le secteur de l'hydraulique et de l'électrification. On est parvenu au cours des dernières années à raccorder presque toutes les communes rurales de la région à un réseau central de distribution d'eau et au réseau de distribution d'électricité. L'évacuation des eaux usées et la construction de voies d'accès ont également progressé.

Dans l'ensemble, on pourrait dire que les multiples mesures adoptées par les pouvoirs publics en vue d'améliorer la structure économique de l'Eifel-Hunsrück ont réussi à empêcher que ne s'accroisse la disparité existant entre cette région et les zones de concentration industrielle. C'est la première fois depuis le début de la révolution industrielle que semble se manifester un renversement de la tendance prétendument irrésistible à la différenciation régionale entre zones à grand potentiel économique et zones « sous-développées ». Toutefois, il est évident que les efforts faits jusqu'à présent sont encore insuffisants si l'on veut, à la longue, non seulement empêcher les disparités économiques et sociales de s'accroître mais réaliser progressivement un développement économique équilibré dans toutes les parties de la Communauté économique européenne.

III. Objectifs et méthodes du développement de l'Eifel-Hunsrück

L'Eifel-Hunsrück est, comme le montre la brève analyse de structure à laquelle nous avons procédé, un « territoire en voie de développement » d'un type particulier. Cette affirmation ne signifie nullement bien entendu que les problèmes de structure de cette région soient directement comparables à ceux des « pays en voie de développement » situés en Europe ou hors d'Europe. On pourra au contraire estimer que la région a un certain niveau social, culturel et même économique. Toutefois, par rapport au potentiel d'activité et au potentiel économique des régions voisines situées dans le Marché commun, l'Eifel-Hunsrück accuse un retard considérable. La politique structurelle doit, pour réussir, tenir compte de ce retard, tant en ce qui concerne les objectifs fixés que les méthodes à adopter.

1. OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT STRUCTUREL RÉGIONAL

Le but du développement structurel régional est actuellement d'améliorer le revenu de la population autochtone et de lui permettre de s'aligner dans le domaine économique, social et culturel sur les régions jusqu'à présent plus développées. Dans le cas de l'Eifel-Hunsrück, cela signifie que la région doit être entièrement intégrée dans le territoire économique européen en voie d'unification, ce qui suppose la suppression de l'écart entre cette région et les zones voisines de concentration industrielle (centre charbonnier belge, Ruhr, région du Rhin et du Main, Sarre et bassin charbonnier lorrain et luxembourgeois).

Comme la région est entourée de telles zones de concentration, toutes les mesures tendant à améliorer la structure régionale doivent également permettre indirectement de remédier à la concentration de la population et des industries dans les principaux centres industriels ou au moins d'empêcher qu'elle ne s'intensifie. La population vivant dans les régions jusqu'à présent moins industrialisées ne sera plus disposée à la longue à accepter une base d'existence moins favorable que celle dont bénéficie la population des régions historiquement plus favorisées.

Si l'on ne voulait pas tirer de ces faits la conclusion qu'une amélioration de la structure économique dans les régions « en retard » est inéluctable, les seuls recours qui s'offriraient seraient une émigration plus intensive encore de la population dans les zones de concentration ou — ce qui à la longue revient au même — une intensification des migrations alternantes sur des distances plus longues (Fernpendler).

Les inconvénients d'une telle évolution sont évidents. La forte concentration de la population et des entreprises industrielles, artisanales et commerciales dans certains centres pose dès maintenant des problèmes de plus en plus difficiles en ce qui concerne l'urbanisme, l'approvisionnement en énergie et en eau, l'évacuation des eaux usées et la répartition du terrain. Il n'est presque plus possible, dans de nombreux cas, de trouver dans les zones de concentration le terrain nécessaire pour la construction d'habitations et d'immeubles administratifs ainsi que pour la création et l'extension d'entreprises industrielles, artisanales ou commerciales. Les ressources financières des villes et des communes situées dans ces zones ne leur permettent plus de faire face à la nécessité de créer, au fur et à mesure de l'accroissement de la population et du potentiel économique, un équipement sanitaire, culturel et économique (hôpitaux, canalisations, écoles, installations de distribution d'énergie et d'eau et d'évacuation des eaux usées). Le maintien de la pureté de l'air et la préservation ou la création des espaces verts indispensables à la santé publique se révèlent souvent des problèmes insolubles. En outre, par suite de l'expansion conjoncturelle qui s'est manifestée dans presque tous les pays d'Europe occidentale, on ne trouve souvent plus, même en offrant des salaires et des appointements très élevés, de travailleurs permettant une extension du potentiel industriel existant.

2. MÉTHODES D'AMÉLIORATION DE LA STRUCTURE ÉCONOMIQUE RÉGIONALE

Une région dont la structure économique a été jusqu'à présent dominée dans une large mesure par l'agriculture se voit contrainte, pour assurer son développement structurel, non seulement d'améliorer les structures agricoles, mais également d'intensifier l'industrialisation. Ces deux impératifs — mais surtout l'industrialisation — supposent nécessairement une forte extension du réseau des voies de communication ainsi qu'une amélioration dans le secteur des services publics et privés. Avant de nous étendre sur les exigences spéciales de l'expansion justement dans la région de l'Eifel-Hunsrück, il importe d'abord de se rendre compte des voies dans lesquelles la politique régionale devra s'engager, d'une façon générale, dans une région dotée de cette structure particulière.

Si le développement de l'agriculture est entravé par un grand morcellement de la propriété et par l'insuffisance de la dimension des exploitations, diverses possibilités s'offrent pour combler ces lacunes. Le remembrement, qui comporte non seulement au sens étroit le regroupement de propriétés dispersées, mais également la construction de voies d'accès, l'amélioration des sols et certaines mesures relevant de l'aménagement hydraulique, permet d'éliminer, dans une large mesure, les inconvénients d'un morcellement de la propriété dû à des causes historiques. Il est évident que l'on peut rationaliser l'exploitation du sol lorsque les terres d'une exploitation agricole ne sont pas divisées en un grand nombre de parcelles séparées, mais concentrées sur un petit nombre de surfaces formant un tout. Le transfert, déjà mentionné, de fermes mal situées, des localités où elles se trouvent en pleine campagne, a les mêmes effets. Cette opération permet également une utilisation plus rationnelle de la main-d'œuvre paysanne et sert ainsi à améliorer la structure. Il s'y ajoute des mesures d'élargissement des petites exploitations paysannes à des

dimensions leur permettant de soutenir la concurrence plus âpre due au Marché commun.

Il importe de noter que les mesures d'encouragement en faveur de l'agriculture doivent le plus possible mettre l'accent sur l'amélioration des structures agricoles.

Si une amélioration durable de la structure agricole ne peut être obtenue que par agrandissement d'une partie des exploitations paysannes et la suppression d'autres exploitations, il faut nécessairement créer, par une industrialisation plus poussée de la région considérée, de nouveaux emplois pour ces travailleurs devenus disponibles.

En outre cette industrialisation plus poussée est également nécessaire parce que, eu égard au niveau beaucoup plus élevé de la création de richesses dans l'industrie, il ne serait pas possible autrement d'adapter la structure de l'activité économique à la situation existant dans des territoires plus industrialisés. Les entreprises industrielles, artisanales et commerciales existant déjà dans une région économiquement faible ne suffisent souvent pas à constituer un noyau de cristallisation pour cette industrialisation. Sans doute devraient-elles, autant que possible, être fortement encouragées à donner de l'extension à leurs centres de production par les services responsables de la politique régionale. Toutefois, l'effet souhaité ne saurait se produire sans une création massive d'entreprises industrielles, artisanales et commerciales.

Dans l'économie de marché, un principe veut que l'Etat — abstraction faite d'exceptions très particulières — n'intervienne pas lui-même comme entrepreneur, mais qu'il surveille simplement et règle dans certaines limites le jeu des forces de la libre entreprise sur les marchés des biens et des services.

Ce postulat est fondé sur la conviction qu'en règle générale l'entrepreneur privé soumis à une âpre concurrence est mieux à même d'apprécier les chances et les risques d'un investissement déterminé — et par conséquent de la création de centres de production — que l'Etat ou une société placée sous le contrôle direct de celui-ci. En revanche, l'Etat ne peut pas non plus dans le cadre de sa politique régionale de structure renoncer à orienter, dans la mesure du possible, cette initiative des entrepreneurs vers les secteurs qui réclament tout particulièrement une industrialisation plus poussée. Cette intervention de l'Etat ne devrait toutefois pas prendre la forme de commandements ou d'interdictions en matière d'investissements, ce qui entraînerait également une restriction fatale de l'esprit d'initiative faussant le marché. Au contraire, dans l'économie sociale de marché, l'Etat s'efforcera d'orienter les décisions des entrepreneurs vers certains secteurs qu'il estime dignes de développement en donnant à ces investissements un attrait particulier. Cet objectif peut être atteint par une publicité intensive préconisant l'implantation d'industries dans les secteurs à développer, et soulignant de façon aussi claire que possible les avantages d'une telle opération pour les entrepreneurs. Toutefois, il semble également tout à fait légitime que, pour intéresser les entrepreneurs privés à l'implantation d'industries dans les secteurs à développer, les pouvoirs publics encouragent directement la création d'entreprises par l'octroi de prêts, de garanties et de bonifications d'intérêt.

Il ne faut pas perdre de vue à cet égard qu'il ne s'agit pas, par exemple, d'accorder des avantages concurrentiels à certaines entreprises ou branches économiques, mais exclusivement d'améliorer la structure de l'activité économique de la région. C'est pourquoi on n'envisagera pas en règle générale une participation aux frais généraux

de l'exploitation, mais uniquement une aide initiale lors du transfert ou de la création de centres de production dans la zone à développer.

Les mesures d'amélioration des structures que nous venons de mentionner — et notamment l'implantation d'industries — ne peuvent généralement être mises en œuvre sans une amélioration des réseaux de voies de communication conçus actuellement en fonction d'exigences beaucoup plus limitées. Aujourd'hui, à l'époque de la motorisation, l'essentiel à cet égard est de développer le réseau routier. A ce propos, les pouvoirs publics — c'est-à-dire en premier lieu l'Etat — ont pour tâche d'apporter une contribution substantielle au résultat qu'ils désirent obtenir, par des investissements directs qui doivent toutefois être harmonisés avec les autres mesures d'amélioration des structures. Dans le secteur des transports ferroviaires, il importe non seulement d'accélérer la modernisation et la rationalisation de l'exploitation, mais également de s'opposer aux tentatives de l'administration des chemins de fer visant à réduire, souvent par souci d'économie, les prestations et le nombre de lignes. Enfin, il peut également être judicieux et opportun, sous certaines conditions, de construire de nouvelles voies navigables et d'élargir celles qui existent déjà.

Dans tous ces cas, il faut également tenir compte du fait qu'il incombe aux communes de la région dont il s'agit d'améliorer la structure des dépenses accrues auxquelles elles ne peuvent souvent faire face par leurs propres moyens étant donné leur faible potentiel financier. Ces dépenses concernent des aménagements communaux, déjà mentionnés, sur le plan social, sanitaire et culturel, mais aussi, très directement, l'aménagement du terrain nécessaire à l'implantation des industries. Sans un puissant soutien de l'Etat, les communes ne seront guère en mesure de faire face à cette situation. Un vaste programme de soutien en faveur des communes et des autres collectivités locales fait donc nécessairement partie d'un programme d'amélioration régionale des structures.

On se demande à ce propos si les mesures d'amélioration de la structure économique régionale doivent être réparties sur toute la région ou limitées à certaines localités. Des arguments de poids militent en faveur de la concentration des multiples mesures, dont nous n'avons pu mentionner que les principales, sur certains points essentiels à l'intérieur de la région. Les entreprises qui ont l'intention de s'implanter dans cette région ne peuvent généralement trouver qu'en un petit nombre de points principaux la combinaison désirable des avantages de localisation qu'elles recherchent. Cela vaut notamment pour les transports, pour un approvisionnement économique en énergie et en eau, et pour l'offre des services publics et privés mentionnés à plusieurs reprises. Ces localités industrielles devraient être situées de telle façon que, dans un rayon d'environ 10 à 15 km, les travailleurs disponibles soient en nombre suffisant pour pouvoir satisfaire les besoins en main-d'œuvre des entreprises nouvellement créées. Un rayon de 10 à 15 km à vol d'oiseau correspond dans la pratique à un trajet journalier entre le domicile et le lieu de travail d'environ 20 km. Cette « navette » sur une distance relativement courte est parfaitement acceptable tant du point de vue social que du point de vue de l'économie d'entreprise et de l'économie nationale.

Lorsque le choix et la répartition des principaux points de développement prévus sont judicieux, il en résulte d'autres avantages pour tous les intéressés. Un nouveau champ d'activité élargi s'offre aux entreprises du secteur des prestations de services, établies aux principaux points de développement. C'est également cette concentration des lieux d'implantation qui permettra de tenir le mieux compte des besoins

culturels de la région tout entière. Les communes intéressées ont ainsi la possibilité d'améliorer de façon durable leur potentiel financier grâce à l'augmentation, mieux répartie, de leurs ressources fiscales au titre des impôts réels. En même temps, la possibilité est donnée aux habitants des communes qui ne sont pas directement intéressés par l'implantation d'industries de participer à l'augmentation du potentiel des principaux points de développement. Enfin, il est également possible, grâce à cette concentration du développement industriel, artisanal et commercial, de faire bénéficier en premier lieu les parties de la région, qui se prêtent moins à l'implantation d'entreprises industrielles, des fonds destinés à une amélioration de la structure agricole.

Tous ces éléments montrent clairement qu'un développement concentré en certains points principaux présente des avantages substantiels sur une vaste dispersion de tous les moyens d'encouragement. Il est toutefois nécessaire de donner à ces principaux points de développement un rayonnement suffisant et de faire en sorte que le réseau qu'ils forment couvre aussi complètement que possible la région considérée. Nous précisons dans la suite de l'exposé les modalités de réalisation de ce programme dans la région de l'Eifel-Hunsrück.

3. PROPOSITIONS PRATIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EIFEL-HUNSRUCK

Le groupe de travail pour le développement régional des structures (ARS), de Francfort-sur-le-Main, a élaboré, avec l'aide du gouvernement du Land de Rhénanie-Palatinat, un rapport sur les possibilités de développement économique offertes à l'Eifel-Hunsrück. Les auteurs de ce rapport, qui sera prochainement terminé, estiment qu'il conviendrait de choisir au total cinq points principaux de développement comme noyaux de cristallisation pour le développement économique de l'Eifel-Hunsrück.

En ce qui concerne le choix des pôles de croissance, il est essentiel de déterminer dans quelle mesure les noyaux de cristallisation locaux qui existent déjà pourraient être transformés en véritables centres de développement pour l'ensemble de la région.

La seule ville d'une certaine importance dans la région dont le développement plus intense s'impose tout particulièrement à première vue est Trèves. Un nombre assez considérable d'entreprises industrielles sont dès maintenant concentrées dans la région de Trèves, encore que jusqu'à présent la ville elle-même ne présente pas l'aspect d'un centre industriel. La situation de cette ville au croisement de nombreuses voies de communications et son importance historique contribuent à la faire paraître toute désignée pour devenir un centre culturel, économique et administratif. Dans le cadre de cette vocation la ville de Trèves devra, au-delà de son rayonnement direct, assumer d'importantes fonctions pour l'ensemble de la région. Le nouveau port sur la Moselle, en voie de construction près de Trèves, et les terrains industriels qui s'y rattachent mettront particulièrement en relief le rôle économique de cette ville, pour la région également.

Les localités de Wittlich-Wengerohr offrent pour une industrialisation intensive des conditions extrêmement favorables. Il existe dans leur zone de rayonnement des réserves considérables de main-d'œuvre, d'autant plus que cette région a justement tout particulièrement besoin d'une forte amélioration de sa structure agricole. Dès

la première étape du développement, l'agriculture et le groupe des migrants journaliers pourraient, semble-t-il, libérer de 1 000 à 1 200 travailleurs environ, nombre qui augmentera encore sensiblement au cours des prochaines années. La zone de Wittlich-Wengerohr est située sur la route et la ligne de chemin de fer reliant Trèves à Coblenze. Le projet d'extension de la nouvelle liaison routière entre ces deux villes améliorera encore la situation de cette zone du point de vue des communications. Wittlich — qui ne se trouve qu'à 15 km du canal de la Moselle — peut également bénéficier des avantages considérables qu'offre une voie navigable.

Indépendamment de cette situation favorable du point de vue des communications, la zone de Wittlich-Wengerohr se signale également par la présence d'une vaste étendue de terrains se prêtant à l'implantation d'un nombre relativement élevé d'entreprises industrielles. L'alimentation en eau et en énergie est assurée.

Il semble particulièrement urgent d'intensifier l'industrialisation dans la zone de Prum-Pronsfeld. Ces localités sont situées au nord-ouest de l'Eifel-Hunsrück, à proximité de la frontière belgo-luxembourgeoise. Les chances de trouver des réserves de main-d'œuvre sont nombreuses, l'excédent des naissances étant élevé, ainsi que le nombre de migrants journaliers.

En ce qui concerne les voies de communication, la situation est caractérisée par une ligne secondaire des chemins de fer fédéraux et par la nationale 51 (route européenne). Il est donc essentiel, pour intensifier l'industrialisation de cette partie de la région, de développer largement le réseau routier existant. Les possibilités d'alimentation en eau et en énergie doivent être considérées comme très satisfaisantes.

La ville de Bitburg se présente également comme une base possible pour l'implantation d'entreprises industrielles, artisanales et commerciales dans cette partie de la région. Elle est située sur la nationale 51 qui relie Trèves à Cologne et dont un tronçon doit être élargi en route européenne (E 42). La ville est reliée au réseau des chemins de fer fédéraux par une ligne secondaire aboutissant à la ligne de chemin de fer Trèves-Cologne et continuant en direction de la frontière luxembourgeoise. On dispose de terrains se prêtant facilement à l'implantation d'industries.

Outre les zones de Wittlich-Wengerohr, Prum-Pronsfeld et Bitburg, dont la position-clé pour le développement économique de la région apparaît clairement depuis quelque temps déjà, l'ARS propose également, au nord-est de la région, le développement de Ulmen-Meisserich et au sud celui de Hermeskeil. Il s'agit dans les deux cas de petites localités qui semblent cependant appelées, en raison de leur position favorable par rapport aux voies de communications et de leur zone de rayonnement étendue, à constituer les bases d'un développement futur.

La tâche la plus urgente dans ces communes à caractère essentiellement rural est naturellement de créer toutes les installations et tous les aménagements indispensables à un centre sur le plan de l'urbanisme et sur les plans économique et culturel. Des communes rurales de ce type, dépourvues d'un potentiel économique et financier approprié, ne sont justement pas en mesure, généralement, de faire face par leurs propres moyens aux frais résultant de leur transformation en centre.

Indépendamment des investissements les plus divers qui doivent être effectués aux principaux points de développement eux-mêmes, il est également indispensable de

prendre toute une série de mesures dont les effets dépassent le cadre régional dans le secteur des transports, de l'énergie et de l'aménagement hydraulique ainsi que du tourisme. Il s'agit en l'occurrence à la fois de relier judicieusement entre eux les principaux points de développement et d'assurer leur raccordement aux régions voisines.

Dans le domaine des transports routiers, l'aménagement de la liaison rapide (B 408) qui doit aller de la région de Coblenche à Trèves par le sud de l'Eifel en passant par Wittlich et de là vers l'ouest du Palatinat est déjà en cours. Il faudra éventuellement compléter cette route par un axe routier tracé dans la direction nord-sud qui couperait la liaison rapide Coblenche-Trèves près de Mehren. On prévoit l'extension prochaine de la route B 49 qui suit la Moselle de Coblenche à Trèves, ainsi que le raccordement de cette route à la nationale 50 près de Simmern — en traversant par conséquent la partie occidentale du Hunsruck dans la direction ouest-est. La nationale 408 (liaison rapide Trèves-Coblenche) doit être complétée dans la direction de Luxembourg et de la frontière sarroise par l'extension des routes déjà existantes. La nationale 51, qui va de Trèves vers le nord en passant par Bitburg et Prum et qui à partir de Bitburg s'appelle « route européenne 42 », sera également élargie et l'on prévoit notamment qu'elle contournera la ville de Prum. On doit également procéder à une extension des routes allant de Pronsfeld à St-Vith dans la direction nord-ouest et de Prum en direction de l'est en passant par Gerolstein. En liaison avec la route des crêtes du Hunsruck qui va de Coblenche en direction du sud-ouest en passant par la crête du Hunsruck en direction de Hermeskeil (d'où elle continue sur Sarrebruck), on prévoit une amélioration des communications routières vers la basse vallée de la Sarre, de même qu'une amélioration de la nationale 52 qui relie Hermeskeil à la région de Trèves en passant par Schweich. La région bénéficiera aussi, indirectement, de la construction, à l'état de projet, de la nationale 9a parallèle à la vallée du Rhin, car cette route qui suivra la route de la rive du Rhin à 15 ou 20 km de distance contribuera à doter de meilleures communications la partie est de la région (qu'elle ne touche pas elle-même directement).

La transformation de la Moselle en grande voie navigable, qui pour la première fois dans son histoire contemporaine raccordera cette région au réseau international des voies navigables, implique la construction de ports et de lieux de transbordement sur les rives du fleuve rendu navigable. Outre la construction d'un port industriel et commercial au nord de Trèves, dont le programme est déjà établi, on peut envisager en premier lieu, dans l'intérêt de la zone de Wittlich-Wengerohr, la construction d'un lieu de transbordement à proximité de Bernkastel-Kues (Lieser). Dans les deux cas, une capacité initiale de transbordement de 0,5 million de tonnes par an pour chaque port serait probablement suffisante, encore que dans le cas du port de Trèves il convienne d'envisager une extension ultérieure permettant d'obtenir une capacité d'un million de tonnes par an.

Un raccordement de la région au réseau européen et intercontinental de communications aériennes ne peut évidemment être réalisé qu'indirectement par l'aménagement de petits terrains d'atterrissage pouvant faciliter l'accès aux grands aéroports. C'est, semble-t-il, d'abord à Trèves et à Wittlich que ce projet pourrait être réalisé, ces villes possédant d'anciennes installations qu'il serait possible d'utiliser.

En ce qui concerne l'approvisionnement de la région en eau potable, les conditions nécessaires, qui existent déjà dans une partie importante de l'Eifel-Hunsruck, sont

relativement favorables. Tel n'est toutefois pas le cas pour Ulmen et Hermeskeil, principaux points de développement proposés par l'ARS. Presque toutes les parties de la région offrent cependant la possibilité, en raison des conditions géographiques, de construire, à l'aide de barrages aménagés sur les affluents de la Moselle, des réservoirs de retenue des eaux qui assureront à longue échéance un approvisionnement suffisant. Cette possibilité existe notamment dans la vallée de la Lieser en amont de Wittlich, où l'on pourrait construire un réservoir de retenue de 70 millions de mètres cubes.

Sur le plan énergétique, la partie septentrionale de la région peut dès maintenant utiliser la ligne de 380 kV qui va de Cologne à Trèves et qui doit ultérieurement être prolongée vers le sud jusqu'en Sarre. En outre, une ligne de 220 kV qui, venant de la Sarre, va jusqu'à Coblenze en passant par Trèves, suit la vallée de la Moselle. Il existe également plusieurs lignes de 110 kV dont on pourrait tirer parti sans grandes difficultés en cas d'industrialisation de la région.

Grâce à ses beautés naturelles la région de l'Eifel-Hunsrück aura sur le plan du tourisme un rôle important à jouer. Les grandes étendues de forêts, les vallées tranquilles, l'air pur et le grand nombre de sources thermales sont de nature à attirer un nombre sans cesse croissant de touristes.

Dans le choix des principaux points de développement industriel et économique, il faut veiller à ce que toutes les parties de la région pouvant jouer en premier lieu le rôle de stations de repos soient épargnées. Dès maintenant le tourisme est actif dans les vallées de la Moselle, de la Sarre et de l'Ahr. Il semble urgent de procéder, dans les communes touristiques de ces vallées, à une amélioration des moyens de transport, notamment en aménageant des parkings et en prévoyant le contournement des localités. Dans les forêts du Hunsrück et du Hochwald jusqu'à présent peu visitées par les touristes, mais également dans diverses parties de l'Eifel, il importe d'augmenter le nombre des hôtels et d'agrandir les installations déjà existantes. Il importe également de créer des installations de transports, des terrains de sport et des aménagements culturels. Dans le sud de l'Eifel — région de Gerolstein, Daun, Manderscheid, Kyllburg — où le touriste s'est déjà développé de façon satisfaisante mais beaucoup moins toutefois que dans la vallée du Rhin ou de la Moselle par exemple, il faut créer les conditions nécessaires au maintien et à l'amélioration de l'aspect caractéristique du paysage. Il semble qu'à la longue on ne pourra pas éviter dans ce domaine non plus élaborer des programmes de développement coordonnés.

Dans tous les centres, il est nécessaire, pour implanter des entreprises industrielles, d'acquérir de nouveaux terrains et de les aménager. En outre, des établissements doivent être créés pour la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre disponible sur place et dans la zone de rayonnement immédiat de la localité considérée. Il faut notamment songer à cet égard à des centres d'apprentissage et de réadaptation professionnelle. En outre, les communes des principaux points à développer se voient obligées de prévoir les aménagements communaux les plus divers (extension du réseau de communications urbain, construction et agrandissement d'écoles, d'hôpitaux et d'immeubles administratifs, attribution de terrains pour la construction d'habitations et construction de logements destinés aux cadres de l'industrie).

Selon des estimations de l'ARS, il semble qu'il faudrait, au cours de la première phase de développement, 44 millions de DM environ pour l'acquisition et l'aména-

gement de terrains industriels, le développement de centres d'apprentissage, pour apporter une contribution à la construction d'immeubles à usage commercial, pour les aménagements communaux les plus divers et pour la construction de logements en faveur des cadres des entreprises.

Il n'est pas encore possible de prévoir en détail le montant des aides de financement nécessaires pour les phases de développement ultérieures.

Pour l'amélioration du réseau de communications sur le plan régional et supra-régional, on a prévu, dans le cadre de la première étape de développement 121,6 millions de DM, pour les deux autres étapes 141,2 millions de DM, soit au total 262,8 millions de DM de dépenses.

4. PERSPECTIVES

Ces quelques indications chiffrées qui ne sont nullement exhaustives peuvent servir d'exemple pour donner une idée de l'ordre de grandeur des mesures qui devront être prises pour le développement structurel de la région de l'Eifel-Hunsrück. En renonçant à disséminer les crédits de développement dans toute la région, comme on le faisait jusqu'à présent, pour les concentrer sur un nombre déterminé de points principaux de développement, on n'a donc pas réduit, mais au contraire accru les besoins de financement. Il apparaît néanmoins inévitable de donner une nouvelle base à la politique régionale de structure pratiquée sous cette forme si l'on veut atteindre l'objectif visé qui consiste en une amélioration durable du revenu pour la population de la région considérée.

Il est incontestable que les crédits nécessaires au financement de tous les projets d'investissement ne peuvent être fournis par le seul Land de Rhénanie-Palatinat. Comme il l'a déjà fait dans le passé, le gouvernement fédéral devra participer aux différentes mesures de développement de la région. Etant donné que l'Eifel et le Hunsrück font partie du noyau géographique de la Communauté économique européenne, il y a toutefois des raisons valables pour que les organes compétents de la C.E.E. — Commission et Banque européenne d'investissement — accordent une attention accrue à l'amélioration des structures régionales dans cette région. Une étroite collaboration entre la C.E.E., la République fédérale et le Land de Rhénanie-Palatinat s'impose réellement, tant en ce qui concerne l'élaboration des programmes que le financement. C'est cette collaboration qui permettrait en même temps de tenir le mieux compte des intérêts similaires des régions qui bordent l'Eifel-Hunsrück à l'ouest (Ardennes belgo-luxembourgeoises).

Si l'on parvient effectivement au cours des prochaines années à cette coopération intensive — et de nombreux indices permettent de le penser — les dix années à venir pourraient permettre à l'Eifel-Hunsrück d'aligner rapidement sa structure économique sur celle des régions voisines.

8.

Problèmes et perspectives
d'une région frontalière belge : la Flandre occidentale

Rapporteur: O. Vanneste
directeur du «Westvlaamse Economische Raad»,
Bruges

I. La Flandre occidentale, région frontalière

La Flandre occidentale, province dont la population compte actuellement 1 065 000 habitants, constitue un exemple remarquable de région frontalière. En effet, les deux tiers des limites de cette province située à l'extrême ouest de la Belgique sont formés de frontières d'Etats : au nord le littoral de la mer du Nord, les Pays-Bas (Flandre zélandaise) au nord-est, et le nord de la France (département du Nord) au sud et à l'ouest.

La Flandre occidentale peut certainement être considérée comme une région structurellement faible. Au cours de la période s'étendant de 1951 à 1954, on a enregistré une moyenne de chômage d'environ 15 % des ouvriers et des employés, tandis que 23 % de cette même main-d'œuvre étaient occupés en dehors de la province proprement dite.

En dépit de la forte expansion industrielle observée depuis 1958, le chômage touche encore en 1960, en pleine période de haute conjoncture, environ 9 % des travailleurs et plus de 50 000 personnes sont contraintes à chercher de l'embauche dans le nord de la France, dans le Hainaut ou dans les régions bruxelloise et gantoise.

Il est évident que dans le passé la situation géographique de la Flandre occidentale a contrarié son développement économique. La distance qui la sépare du centre du pays, le fait d'être limitée par des frontières d'Etats, l'ont tenue à l'écart des grands courants de circulation.

Les contacts avec les zones frontalières des pays limitrophes et les conséquences de ces contacts feront l'objet d'une analyse particulière dans le présent rapport.

Le partage, entre trois pays, d'une zone géographiquement et économiquement homogène a conduit à de très nombreux contacts internationaux et à des relations sociales et économiques très particulières. D'autre part, l'histoire en général et l'histoire économique en particulier, ont façonné de notables différences entre ces trois pays si proches et influencé à leur tour les relations qu'ils entretiennent.

L'existence d'un littoral de 67 km de long a puissamment contribué au développement économique de la Flandre occidentale. Le tourisme a modifié, au cours du XX^e siècle, l'aspect de la zone côtière tout entière. De très nombreux touristes étrangers y passent, d'ailleurs, leurs vacances; on a enregistré, en 1960, tant sur le littoral de la province qu'à Bruges, ville d'art et d'histoire, 1 700 000 nuitées de touristes étrangers.

Sa position en bordure de la mer a doté la Flandre occidentale de trois ports : Zeebrugge, Ostende et Nieuport, dont l'activité est centrée sur la pêche maritime. Le port de Zeebrugge est devenu le pôle de développement le plus important dans le cadre de la conversion industrielle actuellement en cours en Flandre occidentale.

Si les relations avec les Pays-Bas n'ont jamais été très suivies, cela est imputable à la structure de la Flandre zélandaise même (région agricole) et à sa situation sur le plan des communications (isolement provoqué par l'embouchure de l'Escaut). Quelque cent personnes à peine, venant des communes situées dans le nord de la Flandre occidentale, vont travailler chaque jour en Flandre zélandaise. Sur le plan touristique, par contre, l'interpénétration est bien plus importante et, au cours de

ces dernières années, le nombre de touristes passant de la côte belge en Flandre zélandaise et vice-versa a fortement augmenté. Pourtant le nombre des Néerlandais qui viennent pour un séjour plus long reste peu élevé par suite de la distance séparant les centres urbains néerlandais de la côte belge et de l'existence, aux Pays-Bas, d'une zone littorale très étendue.

Il en va tout autrement des relations avec le nord de la France, une des régions les plus industrialisées de France; les contacts sont très nombreux comme ils l'étaient déjà au XIX^e siècle et même au Moyen Age. En dehors des relations commerciales — d'ailleurs fortement influencées par la politique économique générale des deux Etats voisins sur laquelle les intérêts régionaux, y compris ceux des régions frontalières, n'ont eu que fort peu d'influence — sont apparues de part et d'autre de la zone frontière un certain nombre de relations spécifiquement liées à cette frontière.

Dans une région frontalière, les principales relations, en matière sociale et économique, sont constituées par : la migration (A), le travail frontalier (B), le travail saisonnier (C) et le trafic touristique (D).

A. LE MOUVEMENT MIGRATOIRE AUX XIX^e ET XX^e SIÈCLES

L'exode, vers le nord de la France, de familles d'agriculteurs et de travailleurs originaires de Flandre occidentale, fut assez considérable entre 1850 et 1890, ainsi qu'après la deuxième guerre mondiale. Par contre, un mouvement d'immigration de France vers la zone frontière en Flandre occidentale n'a jamais eu lieu.

En 1883, les Belges constituaient le sixième (300 000 personnes environ) de la population du département du Nord. Ils formaient 75 % de la population d'Halluin, commune frontalière française, et on comptait plus de Belges que de Français à Roubaix et sa banlieue (Roncq, Wervicq); à Lille même, où vivaient 50 000 Belges, on en dénombrait un pour trois Français⁽¹⁾. En 1906, on comptait encore, dans le département du Nord, 177 138 habitants de nationalité belge. Depuis lors, nombre d'entre eux ont opté pour la nationalité française, de sorte qu'en 1954 il n'y avait plus que 34 419 habitants de nationalité belge⁽²⁾. Il ressort de certaines estimations que 80 % de ceux qui allèrent, de Belgique, se fixer en France étaient originaires de Flandre occidentale.

Aux environs des années 1900, l'émigration définitive de la Belgique vers la France s'arrêta et fit place au travail frontalier. Cette évolution s'explique pour plusieurs raisons : le développement des chemins de fer vicinaux et de la bicyclette comme moyen de transport, la baisse en Belgique du prix de produits intervenant largement dans le budget du travailleur et, en 1889, le vote en France d'une loi sur la naturalisation, en vertu de laquelle les jeunes immigrants belges étaient astreints au service militaire, alors que cette obligation n'existait pas encore en Belgique.

Après la première guerre mondiale, l'émigration reprit. De nombreux agriculteurs et ouvriers agricoles quittèrent définitivement les régions frontalières dévastées pour aller se fixer en France, pays qui leur était connu, tant par le travail frontalier et saisonnier que par l'exode forcé au cours des hostilités.

(1) F. Lentacker : « Les frontaliers dans la région du Nord », Revue politique et parlementaire, mai 1959, p. 472.

(2) Recensements I.N.S.E.E.

La position géographique de la Flandre occidentale est indirectement à la base de l'émigration vers l'Amérique du Nord. Il existait, en Flandre occidentale, une tradition d'émigration vers la France. Lorsque diminuèrent, vers les années 1900, les possibilités d'établissement dans ce pays, on chercha une issue nouvelle, en l'occurrence vers l'Amérique du Nord. Les deux tiers des Belges qui émigrèrent aux Etats-Unis et au Canada sont originaires de Flandre occidentale.

Quant au mouvement de migration le long de la frontière belgo-néerlandaise, il fut toujours très limité, par suite de la structure de la zone frontière de la Flandre zélandaise et de la Flandre occidentale.

B. LE TRAVAIL FRONTALIER

On dénombre actuellement en Flandre occidentale environ 35 000 travailleurs frontaliers, soit 9 % de la population active ou 17 % des salariés. En dehors de cette province, on dénombre encore quelque 10 000 frontaliers dans le Hainaut et les provinces de Namur et de Luxembourg.

Le sud de la Flandre occidentale est une zone de résidence typique pour cette main-d'œuvre qui, chaque jour, prend le chemin du nord de la France. Il s'agit toutefois ici d'un mouvement à sens unique, car il n'y a pratiquement pas de main-d'œuvre française occupée en Flandre occidentale.

Les frontaliers sont surtout concentrés dans le sud de la province, région limitrophe du complexe industriel Lille - Roubaix - Tourcoing et de la région d'Armentières. Le travail frontalier est moins répandu dans l'ouest de la province, région à population clairsemée dont l'agriculture est demeurée l'activité principale et qui touche à une région française similaire.

Vers les années 1900, une série de villes-dortoirs de travailleurs frontaliers se sont constituées en Flandre occidentale, dont aujourd'hui encore la population active est employée à concurrence de 40 %, voire même de 70 %, dans les industries du nord de la France.

Vers 1850, le nord de la France était en pleine révolution industrielle. A la même époque, en Flandre occidentale, l'industrie textile traversait une crise qui ruinait l'industrie à domicile et qui privait de travail de nombreux Flamands. L'exode de ces derniers vers les centres industriels du nord de la France, au cours de ces années, fut considérable. Cependant, vers 1890, l'émigration définitive s'arrêta et fit place à une concentration de la population dans les communes belges voisines de la frontière, entre lesquelles les travailleurs faisaient la « navette » avec la France, d'abord une fois par semaine, et chaque jour ensuite.

En 1910, la Flandre occidentale comptait 21 802 frontaliers, nombre qui ne fit que croître après la première guerre mondiale pour atteindre son maximum vers 1930, peu avant la grande dépression économique. Leur nombre était estimé pour la Belgique entière, et pour les années 1926-1928, à 100 000 environ. En 1928, les gouvernements des deux pays conclurent un accord aux termes duquel fut instauré le système de la carte de frontalier, qui devint un instrument permettant de diminuer ou d'augmenter le nombre des frontaliers en fonction des besoins en main-d'œuvre du marché du travail du nord de la France. En 1935, furent délimitées des zones frontalières où l'industrie du nord de la France pouvait recruter de la main-d'œuvre.

L'ampleur du mouvement des travailleurs frontaliers est jusqu'à présent assez sujette à fluctuations. En période de haute conjoncture, leur nombre croît assez rapidement en Flandre occidentale, tandis qu'en période de récession, un grand nombre d'entre eux est réduit rapidement au chômage ⁽¹⁾. Une grande partie de la main-d'œuvre disponible en Flandre occidentale joue le rôle de réserve de main-d'œuvre pour les industries du nord de la France. La politique de protectionnisme pratiquée par la France, et la concurrence sur le marché du travail, ont également contribué à entraver l'industrialisation de la zone frontière belge. L'exode massif de Flamands vers les industries du nord de la France en période de haute conjoncture — et il s'en trouve beaucoup parmi eux qui ont quitté leur emploi en Belgique — a contrecarré les tentatives d'industrialisation de la zone frontière belge et y rend le marché du travail bien plus sensible aux fluctuations de la conjoncture qu'ailleurs dans le pays. En soulignant combien cette masse de frontaliers est sensible aux variations de la conjoncture, il convient de mentionner également que le niveau d'instruction de ces travailleurs est assez faible et que leur groupe ne compte qu'un nombre restreint d'employés ⁽²⁾.

Le travail frontalier agit donc fortement sur l'économie de la Flandre occidentale, dont la population ouvrière est constituée de frontaliers à concurrence d'un sixième; dans la zone frontière, cette proportion atteint même deux tiers. Il en découle que :

— le pouvoir d'achat de la zone frontière belge est largement tributaire de la situation économique du nord de la France; le salaire réel des frontaliers est lié au taux de change de la monnaie française et au pouvoir d'achat de la monnaie belge ou à une intervention des autorités en la matière; cet aspect de la question, comme la différence entre le niveau des salaires, semble avoir été, dans le passé, un élément important de l'attraction exercée par le nord de la France; la situation, aujourd'hui, est retournée, car le pouvoir d'achat de la plupart des frontaliers n'atteint que 80 % de celui des ouvriers travaillant en Belgique;

— par suite d'une moindre stabilité de l'emploi d'un certain nombre de frontaliers, le pouvoir d'achat dans la zone frontière est sujet à de plus fortes fluctuations ⁽¹⁾.

Le grand problème actuel est, cependant, celui de la continuation du travail frontalier. Au cours des vingt-cinq dernières années, le nord de la France n'a pas vu augmenter sa population active; par contre, depuis 1961, celle-ci s'accroît de 10 000 unités par an. D'autre part, on s'attend à ce que le nombre des emplois dans l'industrie textile, les mines, l'agriculture et les transports diminue de 80 000 unités d'ici 1970 ⁽³⁾.

(1) Entre 1950 et 1954, l'effectif des ouvriers français employés dans l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing baissa de 17 %; pendant la même période et dans les mêmes entreprises, l'effectif des frontaliers a été réduit de 35 %. Données fournies par le syndicat patronal de l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing.

(2) En 1948, parmi les 38 170 frontaliers de Flandre occidentale, on ne comptait que 1,2 % d'employés; parmi les 16 745 autres frontaliers, habitant en Wallonie, on comptait 8 % d'employés. Il est donc évident que la différence de langues a freiné la mobilité sociale des frontaliers flamands.

(3) R. Nistri-F. Lentacker : « Peuplement et population active de la région du Nord et perspectives d'évolution de 1954 à 1970 ». C.E.R.E.S., Lille, 1956, p. 73.

C'est à juste titre que, dans la zone frontière, on se préoccupe de l'avenir des 35 000 frontaliers. Le problème est rendu plus ardu encore par le fait que les frontaliers habitent des régions dont le revenu local dépend, en grande partie, du textile (arrondissement de Courtrai et de Roulers) et de l'agriculture (arrondissement d'Ypres et de Furnes). Il est évident que, tant sur le plan national que sur le plan de la Communauté européenne, il faut rechercher des moyens de favoriser la reconversion de la zone frontière belge de la Flandre occidentale.

Il a déjà été signalé que du côté de la frontière belgo-néerlandaise, le phénomène du travail frontalier est pratiquement inexistant.

C. LE TRAVAIL SAISONNIER

La Flandre occidentale connaît, outre le travail frontalier, le phénomène du travail saisonnier, car un grand nombre de personnes partent travailler en France, chaque année à la même époque. Ce phénomène est issu de la combinaison d'une position frontière et d'une situation économique particulière. Au milieu du XIX^e siècle, la Flandre occidentale fut fortement frappée dans son agriculture; de mauvaises récoltes répétées, la disparition progressive de l'industrie à domicile et l'effondrement des prix des produits agricoles par suite de l'importation de produits en provenance des continents nouveaux provoquèrent une très grave crise dans le secteur agricole. Le manque d'emplois dans l'industrie, la densité de la population agricole et les hauts fermages donnèrent naissance dans le centre de la Flandre occidentale au travail saisonnier.

A l'origine, ce mouvement se dirigea tant vers les régions agricoles de la Belgique que vers celles de la France. Mais bien vite cependant, la route de la France fut celle choisie par la majorité des Flamands. Le maintien de cette situation trouve sa cause et sa justification dans la stabilité du taux du change jusqu'au seuil de la deuxième guerre mondiale et dans la présence, en France, après la première guerre mondiale, de nombreux agriculteurs flamands. Chaque année, sous la conduite de « chefs de bandes », les saisonniers partaient en France effectuer, de ferme en ferme et pour un salaire forfaitaire, des travaux manuels. A nouveau, cette forme de mobilité se manifeste à sens unique, car il n'y a pas de mouvement saisonnier de main-d'œuvre française vers la zone frontière belge.

Au début du XX^e siècle, les travailleurs saisonniers belges atteignaient environ le chiffre de 40 000, dont près de la moitié habitait la Flandre occidentale et, bien que depuis lors le phénomène ait perdu beaucoup de son importance, il subsiste en tant que phénomène de masse dans certaines communes de Flandre occidentale à forte densité de population et à structure purement agricole. En effet, nombreux sont ceux pour lesquels cette forme de travail reste la seule manière de se procurer, parallèlement à la culture d'un petit lopin de terre personnel, un revenu en partie en espèces et en partie en nature. Dans la première partie du XX^e siècle, la tradition a joué un rôle non négligeable à cet égard. Actuellement, le nombre des saisonniers se rendant en France est d'environ 4 600 alors qu'il était de 18 000 en 1946. Cette diminution est due surtout à la mécanisation de l'agriculture et au contingentement imposé par les autorités françaises.

Le recul du nombre des saisonniers, en chiffres absolus, va cependant de pair avec une localisation très nette du phénomène en Flandre occidentale. Alors que

cette province fournissait, en 1948, 60 % des saisonniers belges, elle en fournit aujourd'hui 70 %. Cette forme d'occupation, marginale par excellence, est devenue un phénomène typique de la Flandre occidentale. Elle est liée à la pénurie de postes de travail sur place et à la position frontière de la province. Environ 50 % des saisonniers flamands qui partent en France trouvent à s'employer dans les départements limitrophes.

Il n'y a pas de mouvement de saisonniers vers les Pays-Bas ou des Pays-Bas vers la Flandre occidentale.

D. LE TRAFIC TOURISTIQUE

Le développement du tourisme est à l'origine de nouvelles relations frontalières. Les Français des départements du Nord apprécient beaucoup, comme lieu de villégiature, l'ouest de la côte belge, et notamment la région s'étendant de La Panne à Nieuport. Les touristes venant de l'agglomération Lille-Roubaix gagnent la côte en entrant par le sud de la Flandre occidentale. En 1960, ont été enregistrées quelque 500 000 nuitées de touristes français à la côte. Les collines flamandes, situées à proximité de la frontière franco-belge, sont également très en faveur auprès des touristes français, lesquels sont pratiquement les seuls touristes à y séjourner.

Les touristes néerlandais fréquentent peu les stations balnéaires flamandes : 70 000 nuitées en 1960. Contrairement aux touristes français, les touristes néerlandais proviennent en général de régions situées en dehors de la zone frontière.

En 1960, 665 000 voyageurs ont débarqué au port d'Ostende et 214 000 à l'aéroport de la même ville. La proximité relative de la Grande-Bretagne et de la côte flamande suscite un fort courant touristique. Ainsi a-t-on enregistré 750 000 nuitées britanniques, en 1960.

Le trafic touristique proprement dit des habitants de la Flandre occidentale vers les zones frontières des Pays-Bas et de France est peu important; seul Lille exerce une forte attraction sur les habitants de la région frontalière flamande.

II. Conséquences de la situation frontalière

La situation frontalière de la Flandre occidentale a donné naissance à des problèmes assez particuliers relevant de nombreux domaines, mais tout spécialement du domaine social et économique.

A. GÉNÉRALITÉS

Les zones frontalières ont, par définition, une position excentrique par rapport aux régions centrales et les entraves à la libre circulation en contrecarrent le développement. Leur intégration dans l'économie nationale est souvent difficile et les frontières politiques, qui au cours des temps se sont muées en frontières économiques, font de ces zones des points d'aboutissement dont l'éloignement pèse lourdement sur les frais de transport.

Les relations sur le plan officiel sont également très difficiles, les autorités centrales ayant souvent tendance à les juger de manière trop critique.

Les frontières entravent par elles-mêmes le développement naturel des régions qui leur sont contiguës. Les régions frontalières subissent forcément le plein impact des mesures qui font obstacle à un échange naturel des personnes, des marchandises et des services.

B. INFRASTRUCTURE

Les conséquences d'une situation frontalière sont particulièrement importantes dans le domaine du développement de l'infrastructure, élément dont l'économie moderne souligne de plus en plus la signification.

1. Routes

Les carences les plus importantes sont :

- l'absence de communications convenables par delà les frontières et les arrêts aux postes de douane;
- l'adaptation insuffisante ou trop longtemps différée des points de passage de la frontière aux exigences d'un trafic en augmentation constante; lorsque le déplacement du trafic rend nécessaire un aménagement des points de passage, les mesures appropriées ne sont pas prises ou sont prises tardivement;
- l'absence d'unité dans l'élaboration et la réalisation de programmes de construction de routes;
- le fait de ne pas tenir compte des relations interrégionales par-delà les frontières;
- la coordination insuffisante en matière de timing, largeur, revêtement et tracé des nouvelles artères routières.

Dans cet ordre d'idées, il faut souligner la nécessité de procéder à la construction de l'autoroute E 3 Lille-Courtrai-Gand-Anvers, afin de dévier du centre même de ces villes un trafic sans cesse plus important. Eu égard au tourisme, il convient de souligner la nécessité de créer de nouveaux accès à la côte belge à partir du nord de la France, car il faut actuellement, en période de week-end, plus d'une heure pour franchir la frontière. Une amélioration des communications sur l'axe Armentières-Ypres-Dixmude-Ostende favoriserait les relations touristiques entre le nord de la France et le centre de la côte. Une amélioration des voies de communication dans la région de Poperinge ne pourrait que profiter au trafic touristique en direction ou en provenance de la côte ouest.

2. Voies d'eau navigables

- Les différences de gabarit entravent une interpénétration normale;
- Absence d'accords quant aux projets, notamment en matière de calendrier des travaux.

3. Approvisionnement en eau, problème des eaux usées

- Il est extrêmement urgent de procéder en commun à des études sur le problème des réserves et celles des fournitures d'eau aux populations locales, à l'industrie et à l'agriculture;

— Nécessité d'étudier la question de l'épuration des eaux usées et polluées; actuellement ces eaux sont déversées dans les rivières (par exemple la Lys, la Spiere).

4. *Chemins de fer*

— Il n'est pas toujours suffisamment tenu compte des vrais besoins des transports de personnes et de marchandises au-delà des frontières, notamment en matière d'horaires.

C. *LE MARCHÉ DU TRAVAIL*

Des mesures administratives peuvent faire des frontières d'un Etat un instrument limitant la mobilité de la main-d'œuvre. La quantité de main-d'œuvre frontalière admise dans le nord de la France fut ainsi maintes fois réduite et elle est extrêmement sensible à la conjoncture.

Une très grande importance revient à cet égard aux différences entre les salaires horaires, les législations sociales, les avantages sociaux, les durées du travail et les autres conditions secondaires de travail, les possibilités d'apprentissage et les taux de change. La combinaison de ces divers éléments donnait naissance jadis à un phénomène particulier : dans les périodes de haute conjoncture, la main-d'œuvre flamande quittait ses emplois pour s'embaucher dans le nord de la France. La succession des périodes de plein emploi et de chômage se trouve accélérée par le prompt retour de ces frontaliers.

D. *LES POSSIBILITÉS D'ÉCOULEMENT*

Des mesures de politique commerciale ont entravé les relations régionales normales : l'interdiction ou la limitation des importations et des exportations, les droits de douane, le contrôle des changes, les formalités administratives ont fait des frontières politiques des barrières économiques. En pratique, la zone normale d'écoulement autour des centres de production ou d'approvisionnement se trouve ainsi réduite de moitié.

Pour conserver leurs débouchés, des moyennes ou grandes entreprises établies en Flandre occidentale ont été obligées de fonder des filiales de l'autre côté de la frontière. De nombreuses entreprises ont des usines de montage aux Pays-Bas et pratiquement toutes les exploitations importantes situées en Flandre occidentale ont un centre de production ou des participations dans le nord de la France. Il en est ainsi tant dans l'industrie textile que dans celle du bois, tant dans la métallurgie que dans le secteur des produits alimentaires. Bien souvent cet éparpillement dans l'assemblage ou même dans la fabrication des pièces détachées se répercute défavorablement sur le prix de revient.

Un exemple des plus frappants d'un tel transfert au-delà des frontières est fourni par le déplacement de l'industrie linière. Pour pouvoir profiter du protectionnisme en matière d'exportation de la paille de lin, et des primes à la production à tous

ses stades, de nombreux producteurs flamands de lin se sont établis de l'autre côté de la frontière, en territoire français.

Le réseau de distribution d'une ville frontière porte également les traces de sa situation. On peut citer, par exemple, Sluis, en Flandre zélandaise, dont le réseau de distribution est considérable car il est basé sur les acheteurs belges, et aussi Menin et Mouscron où certains secteurs sont fortement représentés du fait de la frontière. Mais c'est l'amputation de la zone d'écoulement du commerce local et des petits producteurs qui pèse le plus lourdement sur la ville frontière. Poperinge, Menin, Wervik entre autres, en sont des exemples.

La formation du Benelux a déjà augmenté le volume des relations commerciales réciproques.

La réalisation de la Communauté économique européenne ne pourra qu'influencer favorablement les relations entre la Flandre occidentale et le nord de la France. De nombreux industriels flamands n'attendent un futur développement de leurs entreprises que d'une extension des relations commerciales avec la France. L'industrie spécialisée des accessoires du textile par exemple, concentrée à Roulers et celle des métiers à tisser automatiques, établie à Courtrai et à Ypres, trouvent déjà maintenant dans les régions textiles françaises un débouché supplémentaire. Un développement plus rapide des possibilités d'exportation est attendu d'une libération plus poussée du commerce extérieur. Il n'est pas douteux qu'il existe en France une forte demande pour nombre d'articles produits en Flandre occidentale, comme par exemple les machines agricoles, les meubles, les vélomoteurs, le verre, les aliments composés, et certains articles des industries du vêtement et de la confection. En contrepartie, les produits français qui, en divers domaines, ont connu une expansion si remarquable, prendront une plus grande place sur notre marché. Car c'est ainsi que se développe toujours le commerce extérieur : de l'échange de marchandises sur de très longues distances, il passe à une multiplication des courants commerciaux entre des régions plus rapprochées.

D'une enquête menée par le Bureau d'études économiques de la Flandre occidentale auprès d'un certain nombre de chefs d'entreprise de cette province représentant les principaux secteurs de l'industrie, il ressort qu'un élargissement des possibilités d'écoulement en France est envisagé avec optimisme. Les grandes entreprises, surtout, escomptent des débouchés plus importants vers l'étranger. Les prévisions sont particulièrement favorables en ce qui concerne les machines agricoles et les produits chimiques.

Il ressort également de cette enquête qu'un élargissement des débouchés dans le nord de la France est surtout attendu pour les groupes de produits suivants :

i) marchandises dont les frais de transport sont peu élevés et que le nord de la France importe actuellement de régions plus éloignées, parce que ces marchandises paient de lourds droits de douane (par exemple les engrais);

ii) marchandises qui, après leur livraison, exigent encore un entretien ou une surveillance particulière (par exemple machines, installations);

iii) marchandises pour lesquelles le nord de la France semble être le débouché naturel de la Flandre occidentale (par exemple tourisme côtier, produits de la pêche, aliments composés).

III. Collaboration régionale de part et d'autre des frontières

A. LE COMITÉ BENELUX POUR LES FLANDRES OCCIDENTALE ET ORIENTALE ET LA ZÉLANDE

L'Union économique Benelux n'a guère amélioré jusqu'à présent la situation des régions frontalières. Les décisions prises par les autorités centrales ne prêtent que peu d'attention au point de vue régional; la question des voies navigables en fut un exemple frappant.

Le point crucial pour l'amélioration des relations interrégionales est celui des communications entre les rives de l'Escaut occidental.

L'absence de telles communications s'explique précisément par l'existence d'une frontière entre Etats et par l'internationalisation de l'Escaut occidental. Il en découle que les courants de circulation évitent actuellement la région frontalière.

En 1958 déjà, une première journée d'études a réuni des représentants de l'institut de technologie économique de Zélande, du conseil économique de la Flandre orientale et du conseil économique de la Flandre occidentale. Un programme de consultations systématiques entre les instituts de technologie économique des régions frontalières néerlandaises et les conseils économiques des régions flamandes a été mis récemment sur pied, et des données concernant ces diverses régions ont déjà été échangées.

Ici également le but poursuivi est l'élaboration d'un plan d'ensemble pour un développement progressif commun des régions frontalières.

Au premier stade, le rôle essentiel revient surtout à l'information et à la coordination en matière de l'infrastructure et de la politique régionale. On peut citer ici les publications concernant la région centrale du Benelux, qui se rapportent aux provinces du Brabant septentrional et du Limbourg néerlandais d'une part, et aux provinces d'Anvers et de Limbourg et à l'arrondissement de Louvain (Belgique) d'autre part, ainsi que le rapport publié sur la situation et les pôles d'attraction de la Zélande et des Flandres occidentale et orientale. Dans la Communauté européenne de demain, la région intermédiaire du Benelux occupera une position centrale.

L'attention commune des Flandres occidentale, orientale et zélandaise se tourne surtout vers les aspects suivants de la politique économique et sociale :

- Harmonisation des travaux d'infrastructure dans le sens large du terme (zone du canal Gand-Terneuzen, problème du collecteur des eaux usées pour les industries établies le long du canal Gand-Terneuzen, amélioration de la collaboration en matière d'entreprises d'utilité publique, harmonisation des tarifs, adaptation réciproque des améliorations en matière de technique agricole);
- Politique homogène dans le domaine du tourisme (pour le tourisme une position frontière constitue virtuellement un avantage) et du développement régional dans ses conséquences sur l'aménagement du territoire.

Une étude en commun des phénomènes et problèmes qui se manifesteront ou pourront se manifester en relation avec le développement de l'économie des

régions frontalières actuelles lorsqu'une union économique complète aura été réalisée revêt une grande utilité et ne peut que profiter largement à l'épanouissement des régions frontalières.

B. LE C.L.E.R. (*comité de liaison des économies régionales*)

Les contacts pris, au début de 1960, entre le C.E.R.E.S. (Comité d'études régionales économiques et sociales) de Lille, le C.E.W. (conseil économique wallon), groupement du Hainaut, de Charleroi et le Conseil économique de la Flandre occidentale de Bruges, ont abouti à la constitution sous le nom de comité de liaison des économies régionales (C.L.E.R.) d'un comité de contact économique régional groupant la Flandre occidentale, le Hainaut, le Nord et le Pas-de-Calais.

Ce comité s'est donné pour objectif la coordination, dans le cadre du Marché commun, des efforts régionaux de développement au nord et au sud de la frontière franco-belge en vue d'assurer le plein emploi et l'utilisation optimale des facteurs de production disponibles dans la région. Ce comité de contacts économiques fut installé à Lille, le 2 avril 1960, sous la présidence de M. R. Hirsch, préfet du département du Nord.

Deux commissions de travail furent créées au sein de ce comité : une commission « démographie et emploi » et une commission « infrastructure ». Des problèmes d'intérêt mutuel y sont étudiés en commun et les méthodes de travail sont comparées. Au nombre des problèmes qui retiennent l'attention de ces commissions figure celui des disparités dans l'évolution démographique des diverses zones, celui de l'avenir du travail frontalier et celui de la création de nouvelles voies de communication.

Dans le domaine de l'infrastructure, l'attention se porte surtout sur la construction de l'autoroute E 3 Lille-Courtrai-Gand-Anvers et de ses raccordements avec la route de Wallonie, avec la route touristique Knokke-Calais et sa liaison avec Dunkerque. La Flandre occidentale a un intérêt concret et immédiat à voir entamer, sur le plan interrégional, l'étude de problèmes comme celui de l'adaptation des points de passage de la frontière (Menin-Rekkem), celui de la construction, dans la région de Mouscron, d'un réseau d'égouts destiné à recueillir les eaux usées et enfin celui de l'épuration des eaux usées des industries du nord de la France.

Les motifs d'opposition et de friction qui existent encore actuellement dans ces régions dépendant les unes des autres devront être progressivement éliminés.

La Flandre occidentale et plus particulièrement la partie sud de cette province, est en effet, de par sa position géographique, tournée vers le sud, vers le département du Nord. La frontière franco-belge est sans influence sur le milieu physique et humain; si cette frontière politique n'existait pas, la Flandre occidentale tout entière, à l'exception de la région brugeoise, graviterait autour de ce centre que forment Lille-Roubaix-Tourcoing. Et, en dépit du fait que cette frontière politique a servi à des fins économiques, la Flandre occidentale est devenue en quelque sorte complémentaire du nord de la France, notamment dans le domaine de la main-d'œuvre.

La constitution de la C.E.E. doit normaliser cette situation. L'action du C.L.E.R. contribue beaucoup à cette normalisation puisqu'elle prépare l'unification d'un vaste espace géographique et économique.

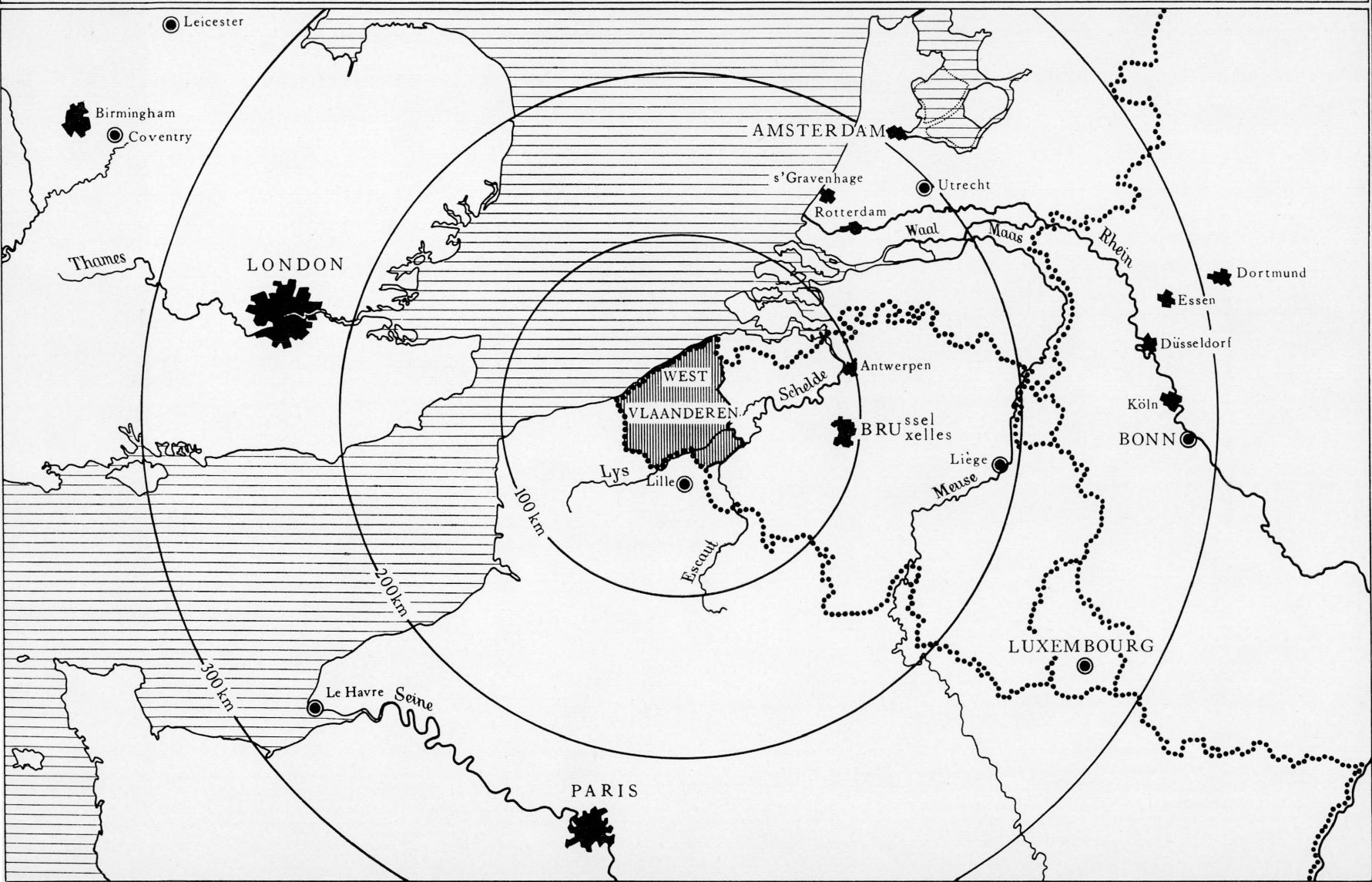
La disparition des frontières pose de nouveaux problèmes aux autorités nationales et régionales et, étant donné la complexité et la diversité de ces problèmes, leur étude n'aura de chance d'aboutir heureusement et rapidement que si elle est entreprise à l'échelle régionale.

Pour supprimer les obstacles au développement économique, l'appui des autorités nationales et de la Communauté économique européenne est indispensable, car les problèmes particuliers que posent l'infrastructure, l'interdépendance des producteurs et le plein emploi requièrent une attention constante.

Le faible épanouissement de la prospérité économique de la Flandre occidentale est sans doute largement imputable à sa position frontalière qui a freiné le développement normal de son infrastructure, et scindé en deux le champ d'action de sa production et de son commerce. Le reflux, prévu, de nombreux flamands travaillant dans le nord de la France, justifie en outre une attention toute particulière de la part des autorités afin d'éviter que la plupart de ces 35 000 frontaliers ne viennent grossir les rangs des 25 000 chômeurs déclarés et des autres chômeurs non recensés que compte la Flandre occidentale dans l'agriculture et le secteur des services. Le nombre élevé des chômeurs en Flandre occidentale, en période de haute conjoncture, est d'ailleurs partiellement imputable à la régression du travail saisonnier et du travail frontalier en France. En 1946, on dénombreait 18 000 saisonniers, en 1960, 4 600; les frontaliers étaient 40 000 environ en 1957-1958, ils sont 35 000 aujourd'hui.

Nous apprenons aujourd'hui à penser dans un contexte européen, sans frontière belgo-néerlandaise ou belgo-française. Demain, cette manière de penser nous paraîtra normale. Cependant, pour l'économie des régions frontalières, l'effort doit commencer dès à présent.

LA FLANDRE OCCIDENTALE



9.

Développement harmonisé de la
Lorraine et du Sud-Luxembourg belge

Rapporteur: B. de Maud'huy
président du Comité du Bassin lorrain, Metz

Les deux aspects d'une même région

Le Nord-Ouest lorrain forme avec le Sud-Luxembourg belge une région géographique homogène séparée artificiellement par une frontière qui disparaît peu à peu, la géographie reprenant fort logiquement le pas sur l'histoire en cette fin du XX^e siècle. Cette frontière militaire a eu comme conséquence d'empêcher pour des raisons stratégiques l'implantation d'industries de transformation, alors que l'industrie sidérurgique s'installait sur le minerai de fer. Les dernières manifestations du massif schisteux ardennais qui constituent la base géologique de la région considérée lui donnent son unité et en font une entité géographique incontestable.

Arrondissements belges d'Arlon et de Virton au nord drainés par la Semois, cantons français de Longwy, Longuyon et Montmédy au sud drainés par la Chiens présentent les mêmes caractéristiques géographiques et sont intégrés dans le bassin de la Meuse dont les affluents ont trouvé des vocations différentes, touristique pour la Semois et industrielle pour la Chiens, étant entendu qu'il s'agit seulement là d'une industrie lourde basée sur le fer.

C'est ainsi que les marnes et les argiles sableuses de Longuyon et de Montmédy sont des fragments du Pays gaumais, tandis que les calcaires bajociens et bathoniens de Longwy pénétrés d'argiles font suite aux terrains semblables du Luxembourg.

Si la région considérée présente les mêmes aspects physiques des deux côtés de la frontière, on peut dire que sa vie économique fait d'abord apparaître un contraste saisissant entre l'activité industrielle du Sud et le retard du Nord et de l'Ouest dans ce domaine.

Cette première vue fait place ensuite à la découverte d'une complémentarité entre les pôles d'attraction (Longwy-Villerupt) et la zone périphérique qui les entoure (Longuyon - Montmédy - Virton - Arlon).

D'importants problèmes économiques et humains se posent à cette région de frontière que doivent résoudre en commun les gouvernements belge et français avec l'aide des Communautés européennes.

I. L'évolution et les perspectives économiques du bassin de Longwy et de son arrière-plan lorrain

Le bassin de Longwy, complété par celui de Villerupt, représente une unité économique considérable dont il convient d'examiner les composantes : les hommes, les outils de travail, les outils d'échange et de formation, pour avoir ensuite une vue d'ensemble sur son avenir sidérurgique contrastant avec la situation de ses confins meusiens.

1. LES HOMMES

L'évolution de la population des cantons de Longuyon, Longwy et Montmédy

Cantons	1861	1911	1936	1954
Longuyon	12 512	12 573	14 362	13 948
Longwy	15 388	49 805	61 546	70 886
Montmédy	15 976	11 134	9 475	8 865

La population de ces trois cantons a doublé en soixante-quinze ans entre 1861 et 1916 et son augmentation continue à un rythme beaucoup plus accéléré depuis, ce qui la porte certainement au-delà des 100 000 habitants en 1961.

Mais l'évolution de la population du canton de Longwy ⁽¹⁾ est encore beaucoup plus significative, puisqu'elle a plus que triplé en cinquante ans, quadruplé en quinze ans et quintuplé en un siècle entre 1861 et 1961.

La population du bassin de Longwy et de la partie française de sa zone d'attraction est donc une population en accroissement demandant pour ses jeunes générations une expansion industrielle continue.

L'ensemble des usines sidérurgiques donnait du travail à 26 410 personnes en 1960 (contre 20 000 en 1936 et 22 000 en 1954) ⁽²⁾, ce qui faisait marquer une très légère progression à l'effectif ouvrier par rapport à 1959 (+ 1,6 %).

La ventilation de ce personnel en 1960 faisait apparaître, par rapport à 1959, une augmentation des Français métropolitains (54,18 % contre 53,80 %) et de la main-d'œuvre algérienne (1 804 unités contre 1 692), ainsi que de la main-d'œuvre frontalière belge (3 118 unités contre 3 029).

2. LES OUTILS DE TRAVAIL

Le bassin de Longwy-Villerupt représente 3 000 000 de tonnes de fonte et 3 300 000 tonnes d'acier, ce qui correspond à 25 % de la fonte et 20 % de l'acier français, à 33 % de la fonte et 30 % de l'acier lorrains.

Le groupe de Longwy comprend six usines : Mont-Saint-Martin et Senelles (Société Lorraine-Escaut), la Chiers de Longwy (Société des Hauts Fourneaux de la Chiers), la Providence de Rehon (Société des Forges de la Providence), Saulnes et Gorcy (Société des Hauts Fourneaux et Forges de Saulnes et Gorcy), plus la petite unité d'Hussigny.

Ce groupe se classe au premier plan de la sidérurgie lorraine pour la fonte et au deuxième pour l'acier.

⁽¹⁾ Voir en annexe le tableau de l'évolution de la population du canton de Longwy par commune.

⁽²⁾ Voir en annexe le tableau des effectifs et de la production des usines sidérurgiques du bassin de Longwy-Villerupt.

Né du minerai local, il est maintenant ravitaillé par les grandes mines du bassin de Briey.

Il est appelé à un développement continu dans le cadre de la C.E.C.A., mais ne pouvant plus s'étendre vers l'aval de la vallée de la Chiers, il devra profiter des possibilités d'extension vers l'amont en franchissant la frontière belge.

Le groupe de Villerupt comprend seulement deux usines : Aubrives-Villerupt (Société Métallurgique d'Aubrives-Villerupt) et Micheville (Union Sidérurgique Lorraine Sidelor).

Le bassin de Longwy-Villerupt dispose d'un équipement impressionnant qui se développe et se modernise sans cesse : 28 hauts fourneaux à feu, 25 convertisseurs Thomas, 8 fours Martin, 7 fours électriques, 125 fours de cokeries.

Grâce à ces moyens puissants, l'évolution de la production de fonte et d'acier des usines sidérurgiques du bassin de Longwy-Villerupt est spectaculaire ⁽¹⁾.

Il suffit de noter qu'en 1960 l'amélioration de la production de fonte brute est de 8,8 % et celle de la production d'acier en lingots de 10,1 % par rapport à 1959.

3. LES OUTILS D'ÉCHANGE ET DE FORMATION

C'est certainement dans le domaine des infrastructures que le bassin de Longwy rencontre ses principales difficultés. Le problème de son alimentation en eau qu'il est urgent de résoudre sera évoqué plus loin dans toute sa gravité.

En dehors de ce problème capital, deux autres problèmes non moins graves se posent dans le cadre de cette région industrielle : les voies de communication et les moyens de formation.

En matière de transports, seule la voie ferrée peut remplir sa tâche à l'heure actuelle grâce à l'électrification du réseau.

La canalisation de la Moselle en cours de réalisation ne s'avérera vraiment utile au bassin de Longwy que dans la mesure où elle sera prolongée vers le sud, ce qui fait apparaître la nécessité de la liaison fluviale à grand gabarit Rhin-Moselle-Saône-Rhône pour le trafic des matières premières et des produits bruts de la sidérurgie.

Cette canalisation de l'axe mosellan devra être complétée par celle de la Meuse en amont de Givet pour desservir les régions ardennaise et meusienne qui sont rattachées économiquement au Bassin lorrain et qui doivent également bénéficier de la voie d'eau internationale.

Quant aux communications routières, malheureusement trop négligées jusqu'ici, de part et d'autre de la frontière, elles doivent être entièrement reconsidérées dans une optique interrégionale et européenne sur le plan des infrastructures et des formalités douanières.

(1) Voir en annexe le tableau de l'évolution de la production de fonte et d'acier des usines sidérurgiques du bassin de Longwy-Villerupt.

En ce qui concerne l'enseignement et la formation, le bassin de Longwy dispose de huit collèges d'enseignement général (1 640 élèves), trois lycées d'enseignement général (1 650 élèves), mais ces différents établissements, pour la plupart privés, son notoirement insuffisants (1).

Le collège d'enseignement technique en création et le lycée d'enseignement technique en projet à Longwy qui pourront recevoir 1 200 élèves constituent des étapes appréciables, mais doivent être suivis par d'autres réalisations.

4. L'AVENIR SIDÉRURGIQUE DU BASSIN DE LONGWY

Le IV^e Plan de modernisation et d'équipement actuellement en cours d'élaboration prévoit pour la sidérurgie française une capacité de production de 25 000 000 de tonnes en 1965 contre 18 500 000 tonnes prévues en 1961 par le Plan intérimaire.

L'effort d'équipement doit être particulièrement axé sur le laminage et la production d'acier à l'oxygène. La comparaison des pourcentages de 1959 avec ceux prévus pour 1965 est significative à ce sujet :

1959 : 61 % d'acier Thomas, 30 % d'acier Martin, 9 % d'acier électrique,

1965 : 41 % d'acier Thomas, 26,7 % d'acier à l'oxygène, 22,3 % d'acier Martin, 10 % d'acier électrique.

L'augmentation de la capacité de production sera essentiellement réalisée par la création d'aciéries à l'oxygène.

Il est à noter que la production d'acier Thomas doit diminuer en pourcentage mais non en valeur absolue, contrairement aux autres pays producteurs européens.

Sur le plan régional, les grandes lignes de la politique prévue par le IV^e Plan sont les suivantes :

— *Secteur « mines »* : enrichissement du minerai, modernisation des procédés d'extraction;

— *Secteur « sidérurgie »* : développement de la préparation des charges, augmentation de la capacité des aciéries Thomas et Martin (ces dernières avec appoints d'oxygène), création d'aciéries à oxygène pur, transformation et augmentation de capacité de certains trains existants, création de nouveaux laminoirs spécialisés.

— *Secteur « tubes »* : augmentation des capacités de laminage, construction de nouvelles unités, recherche d'une haute qualité dans le domaine des tubes spéciaux ou de précision.

Devançant les objectifs sidérurgiques du IV^e Plan, les sociétés du bassin de Longwy ont inscrit à leur programme d'équipement d'importants projets dont l'exécution doit être entreprise sans tarder :

— *Lorraine-Escaut* : accroissement de la capacité de l'aciérie Thomas de Senelle, implantation d'une aciérie à l'oxygène pur à Mont-Saint-Martin, construction

(1) Voir en annexe les rubriques « équipements scolaires » des fascicules documentaires sur Longuyon, Longwy et Villerupt.

d'un nouveau train à poutrelles et à laminés marchands à Longwy, installation d'un nouveau train à fils à Saulnes utilisé en commun avec la Société des Hauts-Fourneaux et Forges de Saulnes et Gorcy;

— *Chiers* : installation d'un nouveau blooming;

— *Providence* : augmentation de la production de feuillards, mise en service d'une installation de préparation des charges et d'agglomération des minerais fins, mise au point de nouvelles techniques d'affinage à l'oxygène.

5. LE SOUS-DÉVELOPPEMENT DU NORD DE LA MEUSE

Il ne faudrait pas croire que le caractère spectaculaire de l'expansion industrielle du bassin de Longwy intéresse tout le Nord de la Lorraine. Bien sûr, la zone frontitière meusienne est attirée irrésistiblement par le pôle d'attraction de Longwy et vit complètement dans son orbite, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un secteur sous-développé qui ressemble étrangement au Pays gaumais voisin.

La zone de Stenay-Montmédy a perdu près de la moitié de sa population en un siècle (1851-1954) passant de 29 000 à 16 000 habitants.

Ces deux cantons, qui avaient, en 1954, une densité de 37,4 hab./km² pour Stenay et de 34,6 hab./km² pour Montmédy, avaient vu leur population diminuer respectivement de 20,7 % et de 6,4 % entre 1936 et 1954. D'ailleurs, si le canton de Montmédy a 1 300 travailleurs employés dans l'industrie sur une population active de 3 200 unités, il ne peut donner du travail sur place qu'à 200 personnes, les 1 100 autres étant absorbées par les usines du bassin de Longwy.

Le Nord de la Meuse est donc une région qui dépérit et qui s'appauvrit en hommes tout comme la région voisine du Sud-Luxembourg.

La frontière n'a pas réussi à différencier ces deux terroirs qui n'ont pas la même nationalité, mais qui ont connu et connaissent encore une évolution identique avec les mêmes problèmes à résoudre et les mêmes difficultés à surmonter.

L'économie nord-meusienne est celle d'un pays en perte de vitesse qui ne peut plus vivre exclusivement de son agriculture et qui ne possède pas les industries de transformation susceptibles d'assurer la relève.

II. Les données économiques et humaines du Sud-Luxembourg

Le Sud de la province du Luxembourg, qui comprend les arrondissements administratifs d'Arlon et de Virton, constitue une région homogène sur les plans géographique, économique et humain, s'étendant le long de la frontière française et grand-ducale et couvrant une superficie de 1 040 km² pour une population de 88 000 habitants.

Il convient de présenter d'abord la situation économique et sociale de cette région, d'étudier ensuite les conditions humaines de son développement, puis d'examiner les mesures à prendre pour remédier à cette situation préoccupante.

1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Trois éléments fondamentaux pèsent sur le Sud-Luxembourg :

1. Son éloignement des grands centres belges de production et de consommation et la faiblesse du réseau de communications la reliant au reste du pays;
2. Sa position en impasse dans l'économie nationale et le retard considérable de son développement industriel par rapport aux zones en expansion;
3. Son caractère de région-frontière, coupée depuis très longtemps de ses pôles d'attraction.

L'influence de ces facteurs sur l'économie de la zone peut se déceler rapidement à la lecture des chiffres suivants :

- de 1846 à 1957, la population du Sud-Luxembourg, malgré une forte natalité est passée de 68 951 à 85 000 habitants, tandis que la population de la Belgique était plus que doublée;
- de 1910 à 1950, 9 000 personnes ont émigré définitivement, soit plus du dixième de la population actuelle;
- de 1950 à 1957, 2 000 exploitations agricoles sur 6 113 ont disparu;
- sur 9 400 travailleurs du secteur secondaire, moins de 4 000 trouvent une occupation sur place. Parmi eux, 2 300 sont employés dans la sidérurgie et 1 200 dans le bâtiment. Plus de 5 000 sont occupés dans la sidérurgie française et grand-ducale et sont astreints à de longs déplacements journaliers.

En bref, on peut résumer ainsi la situation économique et sociale du Sud-Luxembourg : émigration alarmante, surtout dans l'arrondissement de Virton; à l'intérieur même de la région, concentration autour de quelques centres vivant quasi uniquement de l'industrie sidérurgique située en dehors des frontières, vieillissement inquiétant de la population, forte régression des professions agricoles, activités industrielles et commerciales peu diversifiées et souvent vieilles.

Le Sud-Luxembourg belge présente donc, par rapport à la Belgique et aux régions voisines, un sous-développement relatif, avec une tendance marquée vers un déclin de ses activités économiques dominantes, pourtant faibles. On rappellera qu'il fait partie intégrante de la Wallonie méridionale dont l'un des meilleurs économistes belges disait en 1956 : « L'économie de la Wallonie méridionale n'assure même pas le travail et un minimum de bien-être à tous ses enfants ».

2. LES CONDITIONS HUMAINES DU DÉVELOPPEMENT SUD-LUXEMBOURGEOIS

L'insertion du Sud-Luxembourg dans la province de Luxembourg et dans le Sud-Est de la Belgique apparaît nettement entravée par l'existence de la forêt ardennaise et par l'opposition des conditions géographiques.

Par ailleurs, les contacts subsistant entre l'Ardenne et le Sud-Luxembourg sont fortement concurrencés par les contacts qu'entraînent les nombreux déplacements professionnels qui se sont établis malgré les frontières entre le Sud-Luxembourg, d'une part, le Grand-Duché et la Lorraine d'autre part.

Orienté dans des directions divergentes mais borné aussi dans toutes directions par des barrières politiques ou géographiques, le Sud-Luxembourg constitue ainsi une unité sociale dotée d'une réelle personnalité.

L'hétérogénéité sociale du Sud-Luxembourg s'inscrit dans son paysage où s'opposent les imposants établissements métallurgiques de l'extrême Sud-Est, et des zones qui semblent être restées purement agricoles, cependant qu'Arlon apparaît comme un important centre administratif et que quelques localités tendent à affirmer leur vocation touristique.

Même s'ils travaillent dans la région, et plus encore s'ils franchissent quotidiennement la frontière, les travailleurs du Sud-Luxembourg ne sont cependant pas cantonnés dans des agglomérations industrielles ou urbaines. Ils se trouvent en fait dispersés jusque dans les villages les plus petits et les plus écartés.

En raison de la distance qui les sépare des grands bassins industriels de Belgique, les villes et les localités industrielles du Sud-Luxembourg conservent des liens étroits avec le milieu rural. Mais, inversement, presque tous les villages restent, par nombre de leurs habitants, en contact quotidien avec la vie d'usine.

L'organisation de la vie sociale des villages doit nécessairement tenir compte de la coexistence entre différentes catégories de travailleurs, qui introduit en milieu rural les influences et les séductions de la société industrielle.

Deux facteurs freinent considérablement le développement régional : d'une part, l'émigration qui arrache au Sud-Luxembourg une bonne partie de sa jeunesse, d'autre part, l'inadaptation des cadres des communautés rurales aux conditions de vie nouvelles, ce qui pose le problème de la promotion culturelle de toute la population.

Le développement du Sud-Luxembourg doit être favorisé par l'amélioration des moyens de communication pour permettre des relations plus aisées et plus rapides entre les principaux centres de la région et de celle-ci avec les régions avoisinantes, et par la création d'équipements collectifs destinés à la formation des jeunes pour mettre à la portée de tous un enseignement valable susceptible de contribuer au progrès de la région.

La vie sociale du Sud-Luxembourg s'organise autour de quatre centres constituant les noyaux de quatre sous-régions économiques : la sous-région d'Athus, la moins étendue, mais la plus industrielle (65 % de sa population active travaille dans l'industrie) et la plus prospère (18 000 habitants); la sous-région d'Arlon (35 000 habitants), très étendue et, avec le chef-lieu de la province, la contrée la plus « tertiaire » (50 % de sa population active étant occupés dans les services), la sous-région de Virton (18 000 habitants), également « tertiaire » mais grâce aux transports et aux commerces; la sous-région de Florenville enfin, la moins peuplée (11 000 habitants), rurale, et la plus éloignée des centres industriels frontaliers.

L'industrie du Sud-Luxembourg dépend, pour beaucoup, de l'extérieur, puisque près de la moitié de ses travailleurs industriels (5 000 sur 10 500) ont le statut de frontalier dans la sidérurgie française et grand-ducale.

Il s'agit d'une industrie peu diversifiée : plus des trois quarts des salariés de l'industrie dépendent uniquement de la métallurgie, et même principalement de la sidérurgie des pays voisins, le quart restant étant employé pour moitié dans la construction.

Cette industrie est trop peu concentrée dans presque tous les secteurs, à l'exception de la sidérurgie dont l'unique grande unité de production a plus que doublé son personnel en vingt ans.

Enfin, l'activité industrielle du Sud-Luxembourg est visiblement influencée par les conditions économiques extérieures aussi bien que nationales. Elle peut être caractérisée par son état de sensibilité au climat général des affaires, et de dépendance étroite vis-à-vis des conditions économiques et démographiques du Bassin lorrain.

Telles sont les conditions économiques et humaines qui rendent le développement sud-luxembourgeois assez problématiques, tout comme celui du Nord de la Meuse, du fait du déphasage de l'évolution intérieure par rapport à celle des régions voisines en pleine expansion, bassins sidérurgiques de Longwy-Villerupt et du Grand-Duché.

3. LES MESURES

Le gouvernement belge, en décembre 1959, a conféré au Sud-Luxembourg le statut des zones de développement prévu par la loi du 18 juillet 1959. Les autorités régionales belges sont d'autant plus inquiètes du déséquilibre économique dont souffre le Sud-Luxembourg que près de 5 000 travailleurs dépendent, quant à leurs possibilités d'emploi, de la Lorraine française.

Or, cette dernière est en pleine expansion démographique. Les études faites à ce sujet en Lorraine laissent prévoir que, dans un avenir rapproché, la population active passera de 800 000 à 865 000 travailleurs, soit 65 000 demandes d'emplois nouveaux.

On peut craindre qu'il en résulte une diminution de l'emploi en Lorraine des travailleurs belges et le licenciement progressif des frontaliers non qualifiés. Ceci pourrait entraîner pour le Sud-Luxembourg de graves conséquences : on assisterait alors à une dégradation complète et peut-être irréparable de son économie alors qu'il doit lui-même faire face à une augmentation de population de 7 000 habitants d'ici 1970.

Devant cette situation, deux idées maîtresses doivent conduire toute la politique d'expansion et d'aménagement du Sud-Luxembourg :

— Voisine des bassins sidérurgiques du Grand-Duché de Luxembourg, de la Sarre et de la Lorraine, cette région doit pouvoir s'intégrer dans une économie d'ensemble en pleine expansion;

— Le problème majeur du Sud-Luxembourg est un problème d'emploi. Il faut d'abord arrêter la fuite sous forme de migrations définitives ou alternantes de ses forces actives. Il faut ensuite retenir et utiliser au mieux le surcroît de population que laissent prévoir les études démographiques.

Trois moyens devraient permettre d'atteindre ces objectifs : la valorisation des abondantes ressources en eau de la région comme élément d'attraction pour des industries nouvelles et comme instrument de négociation, l'association très étroite du secteur privé aux mesures d'expansion et d'aménagement des pouvoirs publics, la mise en chantier d'un programme concerté et dynamique de formation professionnelle.

La mise en application du Marché commun doit rendre possible une harmonisation de l'économie du Sud-Luxembourg, zone économiquement faible, avec celle de la Lorraine, région économiquement forte pour sa partie sidérurgique et faible pour sa partie meusienne, ainsi qu'avec celle du grand-duché de Luxembourg dont le bassin industriel jouxte le secteur français similaire.

III. La préoccupation de l'eau

Le problème de l'alimentation en eau du Nord de la Lorraine constitue une préoccupation majeure et conditionne les possibilités de développement des installations industrielles.

C'est un problème régional qui n'intéresse pas seulement le bassin de Longwy et qui doit donc être élargi aux dimensions du bassin industriel lorrain : il nécessite la recherche d'une solution d'ensemble pour répondre aux besoins.

Il faut d'abord trouver la solution du problème posé et étudier ensuite l'application pratique de la solution envisagée.

1. LA SOLUTION DU PROBLÈME POSÉ

Une grave pénurie d'eau industrielle et de consommation risque de se faire sentir à assez bref délai dans la région du Nord des départements de Meurthe-et-Moselle (région de Longwy et Villerupt) et de Moselle (vallée de la Fensch et région de Thionville). Un inventaire systématique des besoins, dressé dans le but de chiffrer le déficit en eau prévisible, montre en effet que les besoins non satisfaits de ce secteur atteindront en 1965, en débit de pointe, 100 000 m³/jour et en débit annuel, 22 800 000 m³, alors qu'en 1975 ces débits seront vraisemblablement portés respectivement à 160 000 m³/jour et 46 300 000 m³/an.

Les ressources existantes en eaux industrielles — nappe alluviale de la Moselle, eaux d'exhaure des mines ou nappe du grès vosgiens — sont soit insuffisantes, soit d'exploitation trop incertaine pour permettre de faire face à de tels besoins, de sorte qu'il est indispensable d'envisager un très large recours aux eaux de surface.

Pour diverses raisons d'ordre technique, on a été conduit à penser à faire appel à une réserve d'eau qui pourrait être créée immédiatement au nord de la région de Longwy, sur le territoire du Sud-Luxembourg belge. Une étude entreprise par la Société d'études pour l'alimentation en eau de l'Est de la France (S.E.A.E.E.F.) en liaison avec les services belges intéressés dans le domaine de l'hydrographie, de la géologie et de la topographie régionale, a fait ressortir qu'il apparaît techniquement possible de dériver environ 25 millions de m³ d'eau

par an à partir de réserves constituées par une retenue sur la Rulles, complétées par des prélèvements au fil de l'eau sur l'Anlier et l'Arlune. Ces eaux seraient acheminées à Longwy par adduction gravitaire.

Ainsi que le montrent les chiffres donnés plus haut, les eaux ainsi importées en Lorraine française seraient en quantité insuffisante pour résoudre totalement le problème posé et un apport complémentaire devra être recherché sur le sol français par pompage des eaux de la Chiers dans la région de Montmédy et refoulement sur Longwy. A partir de cette ville, les volumes d'eau reçus seraient distribués pour partie dans la région longovicienne et refoulés, pour le reste vers Villerupt et vers le nord de la Moselle.

Les responsables auxquels a été soumis ce projet d'alimentation en eau de la Lorraine française à partir de la Belgique s'y sont montrés a priori favorables, sous réserve, bien entendu, d'y trouver une contrepartie dans leur pays. D'un commun accord, il a été envisagé que cette contrepartie pourrait consister pour la France à accepter le paiement d'un péage sur les quantités d'eau fournies par la Belgique, le produit de ce péage étant utilisé pour la constitution du Fonds d'expansion dont il a été question précédemment, et dans la recherche de solutions concrètes d'harmonisation économique des deux zones envisagées.

La solution qui devrait être retenue combine donc les possibilités belges et françaises en permettant l'alimentation du secteur « Longwy-Villerupt » par l'eau de la Chiers pompée à Montmédy et refoulée jusqu'à Longwy par la vallée du Dornon, et l'alimentation du secteur « Thionville-Fameck » par l'eau de la Rulles envoyée à Longwy par adduction gravitaire et refoulée ensuite jusqu'à Fontoy. Le district urbain de Longwy (1) a déjà donné son agrément pour cette solution susceptible de donner satisfaction à tous.

Il est à noter d'autre part, que le projet d'ensemble est accepté par le commissariat général du plan et de la productivité et que l'accord de principe du gouvernement belge est acquis sous réserve d'un certain nombre de conditions techniques, qui doivent faire l'objet d'une convention, et de conditions financières qui constituent une base de discussion permettant d'aboutir au développement harmonisé des deux régions considérées.

2. L'APPLICATION PRATIQUE DE LA SOLUTION ENVISAGÉE

Le problème de l'eau qui se pose à elle fait de la Lorraine une région-test, dans le cadre de la section de l'eau du plan de modernisation et d'équipement, ce qui doit faciliter le financement de l'opération envisagée.

La réalisation de l'ensemble du projet d'alimentation en eau du nord des départements de Meurthe-et-Moselle et de Moselle, à partir de la Chiers et de la Rulles, représenterait une dépense importante de l'ordre de 138 000 000 de nouveaux francs, dont environ, les six dixièmes se situeraient sur le sol français et les quatre dixièmes sur le sol belge.

La France ferait son affaire propre de la réalisation des travaux situés sur son sol. Par contre, les travaux à réaliser en Belgique seraient exécutés par une collaboration franco-belge. Ces travaux belges pourraient être financés par les

(1) Communes de Cosnes-et-Romain, Herserange, Lexy, Longwy et Mont-Saint-Martin.

organismes prêteurs belges (Crédit communal, éventuellement Caisse générale d'épargne et de retraite), qui sont habilités à financer les collectivités locales et les sociétés intercommunales. Une association intercommunale mixte serait constituée et aurait pour objet social d'obtenir du gouvernement belge la concession des eaux de la Rulles, de l'Anlier et de l'Arlune, de réaliser les ouvrages d'art prévus au projet et, en outre, de gérer le Fonds d'expansion régional. Cette association intercommunale contracterait auprès des organismes prêteurs belges les emprunts nécessaires et exécuterait les travaux en accord avec les autorités françaises.

Des avances sur péages accordées dès le début des travaux, puis le produit des péages à partir des premières livraisons en eau à la France, permettraient parallèlement l'implantation de zones industrielles et l'exécution de tous travaux d'équipement dans le Sud-Luxembourg, suivant un plan à établir par l'association intercommunale.

Les collectivités françaises qui bénéficient de l'opération, c'est-à-dire les deux départements de Meurthe-et-Moselle et de Moselle, apparaissent disposées à garantir à la société intercommunale belge les charges financières et d'exploitation assurées par elle.

Une expérience d'harmonisation économique et sociale ⁽¹⁾

Le contraste économique existant entre le bassin de la Chiers française et celui de la Semois belge, ou plus exactement entre le bassin de Longwy et sa zone périphérique nord-meusienne et sud-luxembourgeoise, n'empêche pas de reconnaître à ces deux régions non seulement une unité géographique certaine, mais encore une complémentarité évidente dans beaucoup de domaines. Il s'agit bien là d'une seule région divisée artificiellement, mais qui reste une dans sa diversité.

Les grands problèmes qui se posent à cette zone à cheval sur la frontière doivent pouvoir se résoudre sans tenir compte de cette frontière. Le problème de la main-d'œuvre attirée par le pôle d'attraction du bassin de Longwy intéresse toute la périphérie de ce bassin industriel, c'est-à-dire aussi bien Longuyon et Montmédy qu'Arlon et Virton. Le problème de l'alimentation en eau du Nord de la Lorraine doit être résolu dans le cadre régional, comme le permet la solution internationale développée dans le présent rapport.

Le Sud-Luxembourg peut retrouver, grâce au Marché commun, sa vocation économique orientée naturellement vers le Bassin lorrain.

Le développement et l'aménagement d'une partie de la Lorraine étant gravement compromis par manque d'eau potable et industrielle, le Sud-Luxembourg qui, lui, est abondamment pourvu en eau, peut en fournir au Bassin lorrain sans compromettre l'alimentation nationale.

En revanche, la Lorraine peut, en considérant le Sud-Luxembourg comme intégré dans son plan d'action régionale, l'aider puissamment à installer les industries modernes et diversifiées qui lui font totalement défaut.

(1) Voir en annexe la déclaration commune d'intérêts « Lorraine-Luxembourg belge ».

Les deux régions doivent s'épauler mutuellement pour réaliser une politique coordonnée de formation professionnelle et technique.

L'étude des ressources économiques et humaines des bassins de la Chiers et de la Semois vient d'être menée dans ce rapport comme si la frontière n'existait pas, pour que la zone forte contribue au développement des zones faibles qui l'entourent au nord et à l'ouest.

Cet objectif impose à chacun des deux pays de prendre des mesures correspondantes dans différents domaines pour réaliser les infrastructures nécessaires en ce qui concerne l'eau, l'équipement industriel, les moyens de formation et de communication.

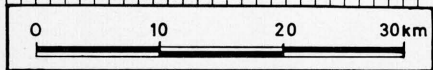
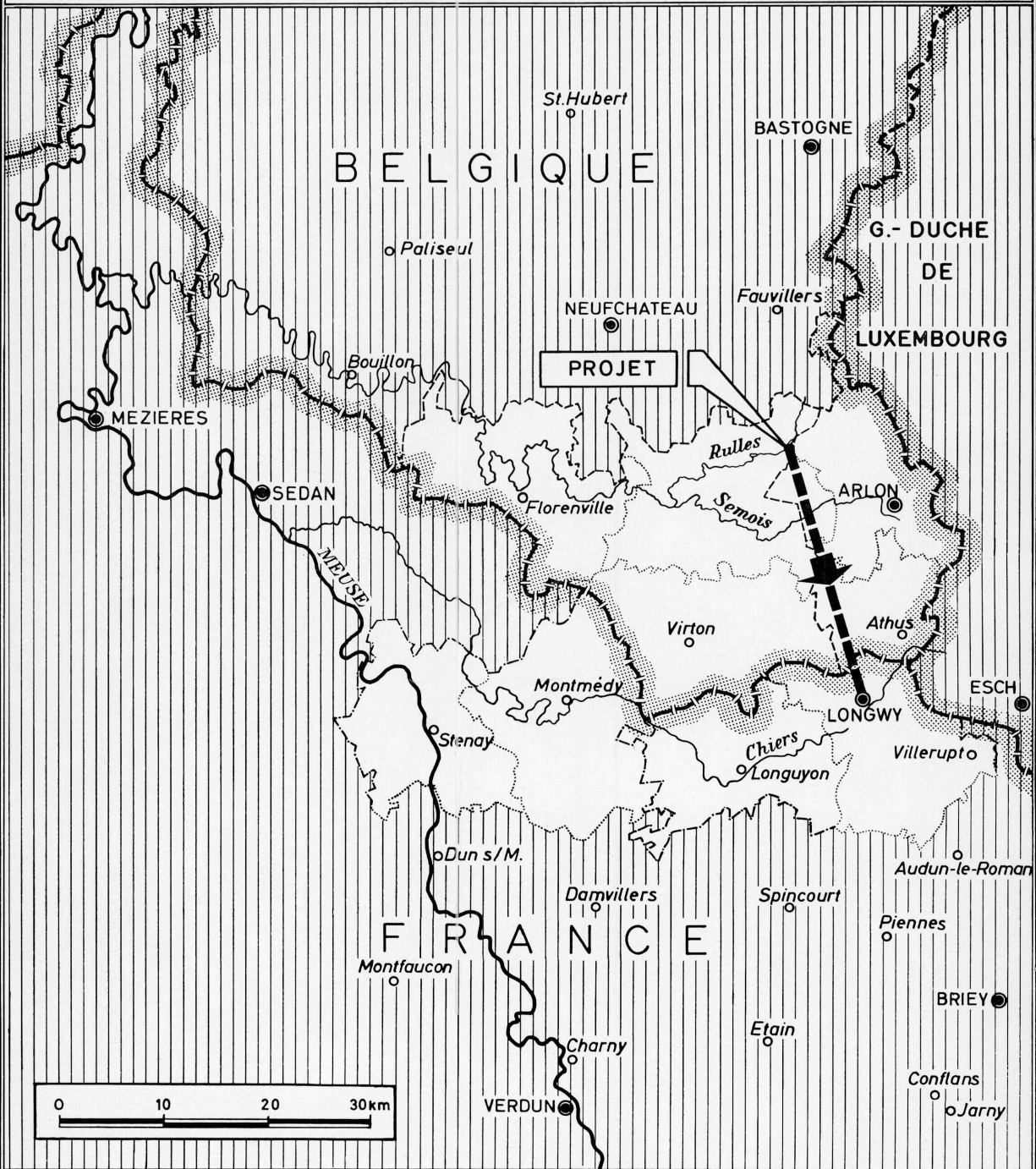
C'est la raison pour laquelle, il serait souhaitable que la Communauté économique européenne puisse faire à chaque gouvernement, à partir d'une étude approfondie, des recommandations communes qui seraient insérées dans la convention en cours de préparation.


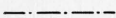

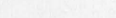
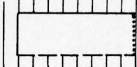



Ce projet de développement harmonisé de deux régions-frontières peut être, en effet, considéré par les Communautés européennes comme une opération pilote traduisant concrètement l'esprit du traité de Rome.

Les formules de financement et de structure imaginées pour résoudre le problème posé ont le plus grand mérite de ne demander qu'une très faible participation au pouvoir central, et de faire retomber sur les collectivités locales et régionales ainsi que sur les principaux utilisateurs le poids financier et la responsabilité de l'opération.

Il reste à souhaiter que l'accord puisse se réaliser très rapidement entre les gouvernements belge et français, puisque cet accord est déjà pratiquement réalisé à l'échelon régional entre Lorrains et Luxembourgeois. Les recommandations de la Communauté économique européenne pourraient y aider grandement. Elles définiraient les actions à entreprendre pour permettre à deux zones insuffisamment développées par suite des conditions politiques diverses dans lesquelles elles se sont trouvées placées depuis plus d'un siècle de s'appuyer sur l'expansion de la zone forte voisine pour y trouver leur équilibre et assurer à la population croissante les emplois nécessaires, faute de quoi elles se dépeuplèrent de leurs éléments les plus dynamiques.

ZONE D'ETUDES "CHIERS-SEMOIS,,



-  LIMITE D'ETAT
-  LIMITE DE DEPARTEMENT
-  LIMITE D'ARRONDISSEMENT
-  LIMITE DE CANTON
-  LIMITE DE LA ZONE ETUDIEE
-  LOCALITES PRINCIPALES
-  LOCALITES PRINCIPALES
-  PROJET DE CONDUITE D'EAU

Annexe 2

Evolution de la population du canton de Longwy par commune

Communes	Population aux recensements de				Indice de majoration
	1876	1911	1931	1954	
<i>Canton de Longwy :</i>				(1)	
Basilieux	643	461	350	1 204	1,87
Bazailles	306	224	188	223	0,73
Boismont	432	373	466	474	1,10
Brehain-la-Ville	255	251	205	151	0,59
Chenières	333	305	308	261	0,78
Cosnes-et-Romain	1 050	1 217	1 369	1 285	1,22
Cutry	321	372	447	532	1,66
Fillières	683	556	485	542	0,79
Gorcy	799	1 512	1 516	1 835	2,30
Haucourt-Moulaine	315	821	1 194	1 796	5,70
Herserange	870	2 283	7 824	7 009	8,05
Hussigny-Goderange	934	3 569	4 043	3 886	4,16
Laix	289	215	211	216	0,75
Lexy	403	548	1 168	1 670	4,14
Longlaville	—	2 858	4 300	3 819	—
Longwy	4 225	17 144	14 811	20 232	4,79
Mexy	—	384	557	630	—
Mont-Saint-Martin	1 337	4 558	6 182	7 079	5,29
Morfontaine	472	344	291	1 182	2,50
Rehon	845	2 049	5 178	5 044	5,96
Saulnes	742	2 528	3 212	3 536	4,77
Thil	337	2 450	3 214	3 240	9,61
Tiercelet	320	358	353	282	0,88
Ville-au-Montois	636	428	372	323	0,51
Ville-Houdlemont	507	456	348	332	0,65
Villiers-la-Montagne	147	972	884	929	0,81
Villerupt	726	8 569	11 005	11 766	16,21
Total	18 927			79 478	4,20

(1) Avec correctif 1959.

Annexe 3

Evolution des effectifs et de la production des usines sidérurgiques du bassin de Longwy

Année de référence	Effectifs totaux	Production brute exprimée en tonnes acier lingots
1929	22 000	2 046 000
1938	20 000	1 166 256
1947	19 365	1 157 928
1948	21 995	1 465 920
1949	22 441	1 991 741
1950	22 478	1 843 369
1951	22 710	1 884 625
1952	22 630	2 094 000
1953	22 253	2 097 557
1954	22 142	2 178 837
1955	22 910	2 436 057
1956	23 643	2 570 692
1957	24 861	2 638 118
1958	25 357	2 802 827
1959	25 771	2 925 452

Annexe 4

Evolution de la production de fonte et d'acier des usines sidérurgiques du bassin de Longwy

(en 1 000 tonnes métriques)

Usines productrices de fonte	Production de fonte				
	1913	1929	1952	1955	1956
Mont-St-Martin (Lorraine-Escaut)	390	446	359	} 871	885
Senelle (Lorraine-Escaut)	250	363	334		
Micheville (Sidélor)	390	453	326	413	401
La Chiers	80	323	429	518	585
Rehon	190	433	451	511	462
Saulnes	95	200	256		282
Hussigny	52		50		56
Aubrives-Villerupt	70	84	96	90	81
Total	1 517	2 302	2 301	2 403	2 752

Usines productrices d'acier	Production d'acier				
	1913	1929	1952	1955	1956
Mont-St-Martin (Lorraine-Escaut)	315	530	485	} 1 077	1 119
Senelle (Lorraine-Escaut)	280	425	422		
Micheville (Sidélor)	309	396	363	457	449
La Chiers	100	300	401	461	551
Rehon	100	300	421	440	452
Total	1 104	1 951	2 092	2 435	2 571

Agglomération de Longwy-Herserange Lexy-Longlaville-Mt-St-Martin Rehon-Saulnes

Poste frontière au passé mouvementé, devenu grâce à la présence du minéral de fer, l'une des capitales de la sidérurgie française.

POPULATION

Près de 50 000 habitants dans l'agglomération en 1954 (augmentation de 75 % en 10 ans).

FONCTIONS URBAINES

Chef-lieu de canton et centre industriel en pleine expansion (75 % de sa population active travaille dans l'industrie) à proximité des frontières belge et luxembourgeoise.

SITUATION

Luxembourg	31 km	Saarbruck	125 km
Thionville	44 km	Bruxelles	213 km
Nancy	120 km	Paris	315 km

COMMUNICATIONS

Voies ferrées : Réseau entièrement électrifié et très dense

- 2 aller-retour quotidiens avec Paris *
- 3 aller-retour quotidiens avec Luxembourg

Routes nationales : Longwy-Luxembourg (n° 5)
Verdun-Arlon (Belgique) (n° 18)
Longwy-Sayange (n° 52)

Service de cars : « Rapides de Lorraine »

ENTREPRISES PRINCIPALES

		<i>Salariés</i>
<i>Sidérurgie</i> :	Société Lorraine-Escaut	Plus de 8 000
	Société des Hauts Fourneaux de la Chiers	Plus de 3 000
	Société La Providence	Plus de 3 000
	Société Saulnes et Gorcy	Plus de 1 000
<i>Produits réfractaires</i> :	Société Savoie	100 à 500
<i>Faïenceries</i> :	de Longwy	100 à 500
<i>Centrale thermique</i> :	d'Herserange	100 à 500
<i>Industrie chimique</i> :	L'Air Liquide	100 à 500

MAIN-D'ŒUVRE

Zone d'attraction de main-d'œuvre masculine, plein emploi assuré jusque 1968 selon les prévisions actuelles

Sous-emploi féminin (les femmes ne représentent que 15 % de la population active)

LOGEMENTS

2 300 construits de 1954 à 1960 dans l'agglomération. La zone à urbaniser par priorité de Mont-Saint-Martin s'étend sur 200 ha sur lesquels s'élèveront une première tranche de 3 000 logements

ÉQUIPEMENTS SANITAIRES

2 hôpitaux (300 lits)	40 médecins
3 cliniques	14 pharmacies
2 dispensaires	14 dentistes
Crèches	15 sages-femmes
Ambulances	

ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

	Privé	Public	Capacité
Enseignement secondaire	C.E.G. (1) filles	2 C.E.G. (1)	750 élèves
	2. L.E.G. (2)	L.E.G. (2) mixte	1 650 élèves
Enseignement technique	7 C.E.T. (3)	C.E.T. (3) filles	950 élèves

Niveau atteint : baccalauréat complet

C.A.F. préparés : couture, commerce, employé de bureau, sténo-dactylo, aide-comptable, ajusteur, aciériste, électromécanicien, électromonteur, fondeur, fraiseur, forgeron, dessinateur, lamineur, mouleur, soudeur, tourneur, etc.

(1) Collège d'enseignement général.

(2) Lycée d'enseignement général.

(3) Collège d'enseignement technique.

Depuis 1942, l'Ecole des maîtres ouvriers métallurgistes forme des techniciens supérieurs

*En projet (1964) : 300 places supplémentaires pour le L.E.G. mixte
Création d'un L.E.T. (1) et d'un C.E.T. (2) de garçons de 1 200 places*

ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX ET ADMINISTRATIFS

Tous les commerces de détail, grands magasins, marché, abattoir
2 hôtels-restaurants classés, offrant 45 chambres
6 établissements bancaires : Banque de France, B.N.C.I., Crédit Lyonnais, Caisse d'épargne, Société Générale, Société Nancéienne
Notaires, agents d'assurances, architectes, consulats de Belgique et du Luxembourg, tribunal d'instance, bureau payeur de la Sécurité sociale, bureaux de la main-d'œuvre

ÉQUIPEMENTS CULTURELS, TOURISTIQUES ET SPORTIFS

Bibliothèques, salle des fêtes, théâtre, cinéma, ciné-club, maison de jeunes
Cultes catholiques, israélites et protestants
Environs pittoresques et reposants
Stade, piscine, salles de sport, tennis, nombreuses sociétés sportives (athlétisme, judo, ping-pong, etc.)

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

- Les cantons de Longuyon et Longwy — C.A.P.E.M.M.
— 1959
Plaquette : Longwy-Villerupt 1956
- Jalouneix :* Essai sur les ouvriers étrangers dans la sidérurgie et les mines du bassin de Longwy — D.E.S. — I.D.U.N.
— 1959
Rapports d'activité de la Société d'études pour l'alimentation en eau de l'Est de la France
Bassin lorrain 1959
- Cl. Prêcheur :* Lorraine sidérurgique — étude économique et humaine
— thèse 1959
- Nistri et Prêcheur :* La région du Nord/Nord-Est — P.U.F. 1959
Les cantons de Longuyon et Longwy — C.A.P.E.M.M.

(1) Lycée d'enseignement technique.

(2) Collège d'enseignement technique.

Situation démographique

1. Répartition de la population dans le temps et par tranches d'âge

Communes	Population totale					Recensement de 1954 (en pourcentage)		
	1911	1936	1946	1954	1959	— de 20 ans	de 20 à 65 ans	+ de 65 ans
Longwy	17 144	14 464	12 393	16 578	20 232	33,8	60,7	5,5
Herserange	2 283	6 315	5 525	7 009		26	68,8	5,2
Lexy	548	1 005	945	986	1 670			
Lonciaville	2 858	3 452	3 051	3 819		28,4	65	6,6
Mont-St-Martin	4 558	5 010	4 280	5 811	7 079	29,7	64	6,3
Rehon	2 049	4 270	3 908	5 044		34	61	5
Saulnes	2 528	2 415	2 360	3 536				
Total pour l'agglomération	31 968	36 931	32 462	42 783		31,5	62,9	5,6

2. Structure des établissements par groupe d'activités collectives

Catégories	Nombre d'établissements employant des salariés							Total
	0	1 à 10	11 à 50	51 à 200	201 à 1 000	+ de 1 000	non déterminé	
Industries extractives		3	2	2	1			8
Bâtiments	54	64	25	7				150
Industries de transformation	99	69	8	5	1	3		185
Transports	40	17	5	2				64
Commerces	360	351	28	1				740
Services	29	30	1					60
Administration		6		1	1			8
Totaux	582	540	69	18	3	3		1 215

Agglomération de Longwy

Répartition de la population active en 10 branches.

Groupes d'activités collectives	Masculin	Féminin	Ensemble
Agriculture et forêts	52	23	75
Industries extractives	49		49
Bâtiments et travaux publics	1 577	45	1 622
Autres industries de transformation	11 035	935	11 970
Transports	777	43	820
Commerces, banques, assurances.	976	782	1 758
Services	246	679	925
Services publics, administration, armée	692	356	1 048
Activités collectives non déclarées	415	40	455
Total	15 819	2 903	18 722

Source : I.N.S.E.E. — recensement 1954.

Ville de Longuyon

Dans la vallée de la Chiers, à proximité des centres sidérurgiques du Pays-Haut, dans une région en pleine expansion démographique et économique .

POPULATION

7 725 habitants en 1959

FONCTIONS URBAINES

Chef-lieu de canton et gare très importante à quelques km de la frontière franco-belge

SITUATION

Longwy	15 km	Luxembourg	45 km
Montmédy	25 km	Paris	295 km
Briet	40 km		

COMMUNICATIONS

Voies ferrées : Thionville-Mézières (électrifié)
 Longuyon-Luxembourg
 Longuyon-Nancy

2 aller-retour quotidiens avec Paris
 4 aller-retour quotidiens avec Nancy

Routes nationales : Verdun-Longwy (n° 18)
 Longuyon-Vouziers (n° 47)
 Longuyon-Metz (n° 381)

Service de cars : « Rapides de Lorraine »

ENTREPRISES EXISTANTES

Chaudronnerie lorraine
 Menuiserie Poul & Fils

Salariés
 50 à 100
 20 à 50

MAIN-D'ŒUVRE

500 personnes vont travailler au dehors
 sous-emploi féminin
 jeunesse de la population urbaine

LOGEMENTS

632 construits à Longuyon de 1954 à 1960

ÉQUIPEMENTS SANITAIRES

1 hôpital
1 dispensaire
3 sages-femmes

5 médecins
3 pharmaciens
4 chirurgiens-dentistes

ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

	Privé	Public	Capacité
Enseignement secondaire	C.E.G. (1) filles	2 C.E.G. (1)	390 élèves

Niveau atteint : classe de 3^e

ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX ET ADMINISTRATIFS

Tous les commerces de détail, marché, abattoir
3 hôtels-restaurants classés, possédant 60 chambres
5 établissements bancaires : B.N.C.I., Crédit Lyonnais, Société Générale, Société Nancéienne, Caisse d'épargne
Notaires, agents d'assurance, architecte, ingénieurs des ponts-et-chaussées

ÉQUIPEMENTS CULTURELS, TOURISTIQUES ET SPORTIFS

Bibliothèques, cinéma, théâtre, jardin public
Pays forestiers, vallée de la Meuse à proximité
2 terrains de sport, association sportive

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Cl. Prêcheur : Lorraine sidérurgique — étude économique et humaine
— thèse 1959

Nistri et Prêcheur : La région du Nord/Est — P.U.F. 1959
Les cantons de Longuyon et Longwy — C.A.P.E.M.M.

(1) Collège d'enseignement général.

Situation démographique

1. Répartition de la population dans le temps et par tranches d'âge

Localité	Population totale					Recensement de 1954 (en pourcentage)		
	1911	1936	1946	1954	1959	— de 20 ans	de 20 à 65 ans	+ de 65 ans
Ville de Longuyon . . .	3 810	6 630	4 833	5 926	7 724	34,6	57	8,5

2. Structure des établissements par groupe d'activités collectives

Catégories	Nombre d'établissements employant des salariés							Total
	0	1 à 10	11 à 50	51 à 200	201 à 1 000	+ de 1 800	non détermi- né	
Industries extractives . .	1	1						2
Bâtiments	14	18	5					37
Industries de transfor- mation	23	19	3	1				46
Transports	4	4	1				1	10
Commerces	71	69	1					141
Services	9	5						14
Administration		1	1					2
Totaux	122	117	11	1			1	252

Ville de Longuyon

Répartition de la population active en 10 branches

Groupes d'activités collectives	Masculin	Féminin	Ensemble
Agriculture et forêts			101
Industries extractives			
Bâtiments et travaux publics			305
Autres industries de transformation			522
Transports			532
Commerces, banques, assurances.			355
Services			165
Services publics, administrations, armée			195
Activités collectives non déclarées			64
Total		450	2 239

Source : I.N.S.E.E. — recensement 1954.

Agglomération de Montmédy Thonne-les-Prés

Sur une voie de communication fréquente et les rives de la Chiers, un bourg pittoresque

POPULATION

2 400 habitants en 1954

FONCTIONS URBAINES

Chef-lieu de canton au centre d'une région agricole à proximité de la frontière belge

SITUATION

Stenay	13 km	Arlon (Belgique)	45 km
Longuyon	25 km	Verdun	60 km
Sedan	44 km		

COMMUNICATIONS

Voies ferrées : Thionville-Valenciennes (électrifié)
Paris-Luxembourg

2 aller-retour quotidiens avec Paris

9 aller-retour quotidiens avec Sedan

Routes nationales : Longuyon-Vouziers (n° 47)

Sedan-Metz (n° 381)

Montmédy-Virton (n° 381)

Meuse navigable : à 13 km

ENTREPRISES EXISTANTES

Imprimerie Meusienne

Scierie Mijeon

Entreprises de travaux publics

Salariés

10 à 50

10 à 50

50 salariés

MAIN-D'ŒUVRE

2 900 ruraux libérables par l'agriculture d'ici 1970 dans l'arrondissement
Zone industrielle de 22 ha entre la Chiers et la voie ferrée électrifiée

LOGEMENTS

Une cinquantaine construits depuis 1946

ÉQUIPEMENTS SANITAIRES

3 médecins
2 pharmaciennes
1 école départementale
de plein air

2 chirurgiens-dentistes
2 sages-femmes

ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

	Public	Capacité
Enseignement secondaire	2 C.E.G. (1)	200 élèves

Niveau atteint : classe de 3°

ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX ET ADMINISTRATIFS

Tous les commerces indispensables
3 hôtels-restaurants classés, possédant 30 chambres
2 établissements bancaires : Caisse d'épargne, C.N.E.P.
Architecte, agent d'assurances, ingénieur des ponts-et-chaussées, notaires, bureau de douane

ÉQUIPEMENTS CULTURELS, TOURISTIQUES ET SPORTIFS

Bibliothèque, musée, église d'Avioth, vallée de la Meuse et pays étrangers à proximité
Terrain de sport

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Nistri et Prêcheur : La France du Nord/Nord-Est — P.U.F. 1959

Situation démographique

1. Répartition de la population dans le temps et par tranches d'âge

Communes	Population totale				Recensement de 1954 (en pourcentage)		
	1911	1936	1946	1954	— de 20 ans	de 20 à 65 ans	+ de 65 ans
Montmédy	2 774	2 491	1 643	2 215	34,4	55	10,6
Thonnac-les-Prés				178	30	50	20
Total pour l'agglomération				2 393	35	54	11

2. Structure des établissements par groupe d'activités collectives

Catégories	Nombre d'établissements employant des salariés							Total
	0	1 à 40	41 à 50	51 à 200	201 à 1 000	+ de 1 000	non détermi- né	
Industries extractives								
Bâtiments	7	12	1	1				21
Industries de transfor- mation.	18	3						21
Transports	8							8
Commerces.	57	32						89
Services	6	1						7
Administrations.		1						1
Totaux	96	49	1	1				147

Agglomération de Montmédy

Répartition de la population active en 10 branches

Groupes d'activités collectives	Masculin	Féminin	Ensemble
Agriculture et forêts	84	41	125
Industries extractives			
Bâtiments et travaux publics	160	13	173
Autres industries de transformation	126	33	159
Transports	58	2	60
Commerces, banques, assurances	88	63	151
Services	23	46	69
Services publics, administration, armée	104	47	151
Activités collectives non déclarées	14	1	15
Total	657	246	903

Source : I.N.S.E.E. — recensement 1954.

Agglomération de Villerupt et Thil

A proximité de 3 mines de fer se sont installés d'importants complexes sidérurgiques aux confins de la Lorraine et du Luxembourg

POPULATION

16 500 habitants en 1960 en ce qui concerne l'agglomération localisée en Meurthe-et-Moselle; en fait plus de 60 000 habitants

FONCTIONS URBAINES

Centre industriel (85 % de sa population est employée dans l'industrie) et centre commercial

SITUATION

Luxembourg	20 km	Audun-le-Roman	15 km
Longwy	20 km	Thionville	35 km

COMMUNICATIONS

Voies ferrées : réseau dense et entièrement électrifié

Routes nationales : Esch-sur-Alzette-Luxembourg (n° 4)

Proximité de la R.N. n° 52 Longwy-Thionville

Service de cars : « Rapides de Lorraine »

ENTREPRISES PRINCIPALES

		<i>Salariés</i>
<i>Sidérurgie</i> :	Société Aubrives Villerupt	plus de 1 000
	Sidelor	plus de 1 000
<i>Mines de fer</i> :	de Tiercelet	100 à 500
	de Crusnes-Villerupt	100 à 500

MAIN-D'ŒUVRE

Zone d'attraction de main-d'œuvre masculine, sous-emploi féminin (les femmes ne représentent en effet que 13 % de la population active)

LOGEMENTS

Plus de 1 000 logements construits de 1954 à 1960
40 H.L.M. et une cité de retraités en cours

ÉQUIPEMENTS SANITAIRES

Hôpital	10 médecins
Dispensaire	4 pharmaciens
Crèches	5 dentistes
Ambulances	4 sages-femmes

ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

	Privé	Public	Capacité
Enseignement secondaire		2 C.E.G. (1)	500 élèves
Enseignement technique	2 C.E.T. (2)		100 élèves

Niveau atteint : classe de 3°

C.A.F. préparés : couture, sténos-dactylos

En projet (1964) : création d'un C.E.G. féminin, 390 places, et extension du C.E.G. masculin

ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX ET ADMINISTRATIFS

Tous les commerces de détail, marché, abattoir

5 établissements bancaires : B.N.C.I., Crédit Lyonnais, Caisse d'épargne, Société Générale, Société Nancéienne

Agents d'assurances, ingénieurs des ponts-et-chaussées

Bureau payeur de la Sécurité sociale

ÉQUIPEMENTS CULTURELS, TOURISTIQUES ET SPORTIFS

Bibliothèques, cinémas, colonies de vacances, stade, clubs sportifs, projet d'une piscine et d'un foyer de jeunes

Environs boisés et pittoresques

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Plaquette, Longwy-Villerupt — 1956

Revue de l'Action municipale — 1960 — 44 pp.

Nistri et Prêcheur : La France du Nord/Nord-Est — P.U.F. 1959

(1) Collège d'enseignement général.

(2) Collège d'enseignement technique.

Situation démographique

1. Répartition de la population dans le temps et par tranches d'âge

Communes	Population totale					Recensement de 1954 (en pourcentage)		
	1911	1936	1946	1954	1960	— de 20 ans	de 20 à 65 ans	+ de 65 ans
Villerupt	8 569	9 041	7 132	10 111	13 156	29,3	65,5	5,2
Thil	2 450	2 859	2 302	3 169	3 320	37,1	58,8	4,1
Total pour l'agglomération	11 019	11 900	9 435	13 280	16 476	31,4	63,7	4,9

2. Structure des établissements par groupe d'activités collectives

Catégories	Nombre d'établissements employant des salariés							Total
	0	1 à 10	11 à 50	51 à 200	201 à 1 000	+ de 1 000	non détermi- né	
Agriculture								
Industries extractives		2		3	1	1		7
Bâtiments	7	22	5	4				38
Industries de transfor- mation	18	17	1			1		37
Transports	12	7						19
Commerces	100	94	4					198
Services	9	9						18
Administration		1						1
Totaux	146	152	10	7	1	2		318

Agglomération de Villerupt

Répartition de la population active en 10 branches

Groupes d'activités collectives	Masculin	Féminin	Ensemble
Agriculture et forêts	11	4	15
Industries extractives	462	16	478
Bâtiments et travaux publics	638	23	661
Autres industries de transformation	3 700	272	3 972
Transports	55	8	63
Commerces, banques, assurances	203	206	409
Services	52	174	226
Services publics, administration, armée	87	80	167
Activités collectives non déclarées	56	7	63
Total	5 264	790	6 054

Source : I.N.S.E.E. — recensement 1954.

Déclaration commune d'intérêt Lorraine-Luxembourg belge

Les régions frontalières françaises du Bassin lorrain et de la province de Luxembourg belge forment une entité géographique certaine et sont complémentaires dans beaucoup de domaines.

Déjà depuis une cinquantaine d'années, le bassin sidérurgique de Longwy a connu un essor considérable qui a attiré un grand nombre de travailleurs frontaliers belges. Ceux-ci donnent aux grandes usines sidérurgiques une main-d'œuvre appréciée. Par ailleurs, l'agriculture du Luxembourg belge peut trouver un débouché assuré auprès des populations ouvrières lorraines; la frontière qui s'efface n'a du reste jamais été un handicap aux échanges entre travailleurs de la semaine et touristes du week-end.

Dans la période actuelle, préparatoire à la réalisation définitive du Marché commun, les problèmes d'une économie concertée pour des régions aussi intimement liées l'une à l'autre que les contrées de Longwy et d'Arlon-Virton s'imposent à l'attention de tous les responsables de la politique et de l'économie de cette zone.

Il existe de part et d'autre de la frontière des organismes régionaux compétents et qualifiés pour entreprendre les études et définir les actions à promouvoir : du côté français, le Comité régional du Bassin lorrain avec son Comité d'aménagement et du plan d'équipement de la Meurthe-et-Moselle, la Société d'équipement du Bassin lorrain et la Société lorraine de développement et d'expansion; du côté belge, la Société luxembourgeoise d'études et d'expansion économique et son Comité régional d'expansion et d'aménagement du Sud-Luxembourg.

Les études à entreprendre peuvent être groupées dans les chapitres suivants :

1. ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET PROBLÈME DE MAIN-D'ŒUVRE

Le Comité régional du Bassin lorrain a institué une mission d'études disposant déjà de méthodes et de moyens de travail. Il serait souhaitable que les renseignements concernant le Sud-Luxembourg belge puissent être ajoutés et coordonnés aux éléments et aux documents recueillis et établis par cette mission de l'emploi. Cette étude doit permettre aux responsables des deux côtés de la frontière d'évaluer les possibilités et les disponibilités d'emploi prévisibles dans les dix prochaines années. Elle doit également permettre une politique coordonnée de formation professionnelle et de qualification technique.

2. INFRASTRUCTURES

L'interpénétration de la région de Longwy et de celle d'Arlon-Virton rend nécessaire, dans le cadre du Marché commun, une préparation commune des plans d'aménagement de ces deux zones afin d'utiliser au mieux les ressources et les possibilités d'infrastructure.

Un grand problème du bassin de Longwy est celui de l'alimentation en eau. Le Luxembourg belge pourrait apporter une solution. Des études sont actuellement en cours entre techniciens belges et français pour chiffrer d'une part les possibilités en alimentation et d'autre part les investissements. Par ailleurs, la livraison d'eau par la Belgique devrait permettre à la région d'Arlon et de Virton de disposer de redevances suffisantes pour permettre la constitution d'un Fonds de développement et d'expansion qui pourrait assurer notamment la création de zones industrielles, et financer des opérations de modernisation et de vulgarisation agricole.

Les communications routières, malheureusement trop négligées jusqu'ici de part et d'autre de la frontière, devront être entièrement reconsidérées dans une optique interrégionale et européenne sur le plan des infrastructures et des formalités douanières.

3. INDUSTRIALISATION

L'ensemble de la zone considérée tant en Belgique qu'en France est marqué par le phénomène de drainage des industries de base, minière et sidérurgique, qui ont empêché le développement des industries de transformation.

Les évolutions, d'une part, de la productivité dans les industries de base ainsi que la modernisation dans l'agriculture et, d'autre part, l'augmentation de la démographie vont modifier dans un proche avenir l'équilibre actuel.

Des industries de transformation devront donc se créer, non pas sur le lieu même des implantations sidérurgiques, mais dans une large périphérie intéressant aussi bien les contrées françaises de Stenay et de Montmédy que celles de Virton et d'Arlon en Belgique. Les pouvoirs publics français et les organisations d'aménagement du territoire s'en préoccupent. Ils devront pouvoir disposer de l'appui des industries de base. Etant donné l'interpénétration des deux régions, la région d'Arlon et de Virton devrait être traitée par les organismes et organisations françaises de la même manière que les zones françaises intéressées, telles que Montmédy et Stenay, c'est-à-dire comme si elles étaient incluses dans le plan d'action régionale.

4. AGRICULTURE

Le Marché commun va certainement apporter des modifications aux circuits actuels et offrir de nouvelles possibilités surtout à l'agriculture du Luxembourg belge qui pourra, dans le cadre d'un programme concerté avec l'agriculture lorraine, alimenter l'importante clientèle de consommateurs constituée par le bassin industriel lorrain.

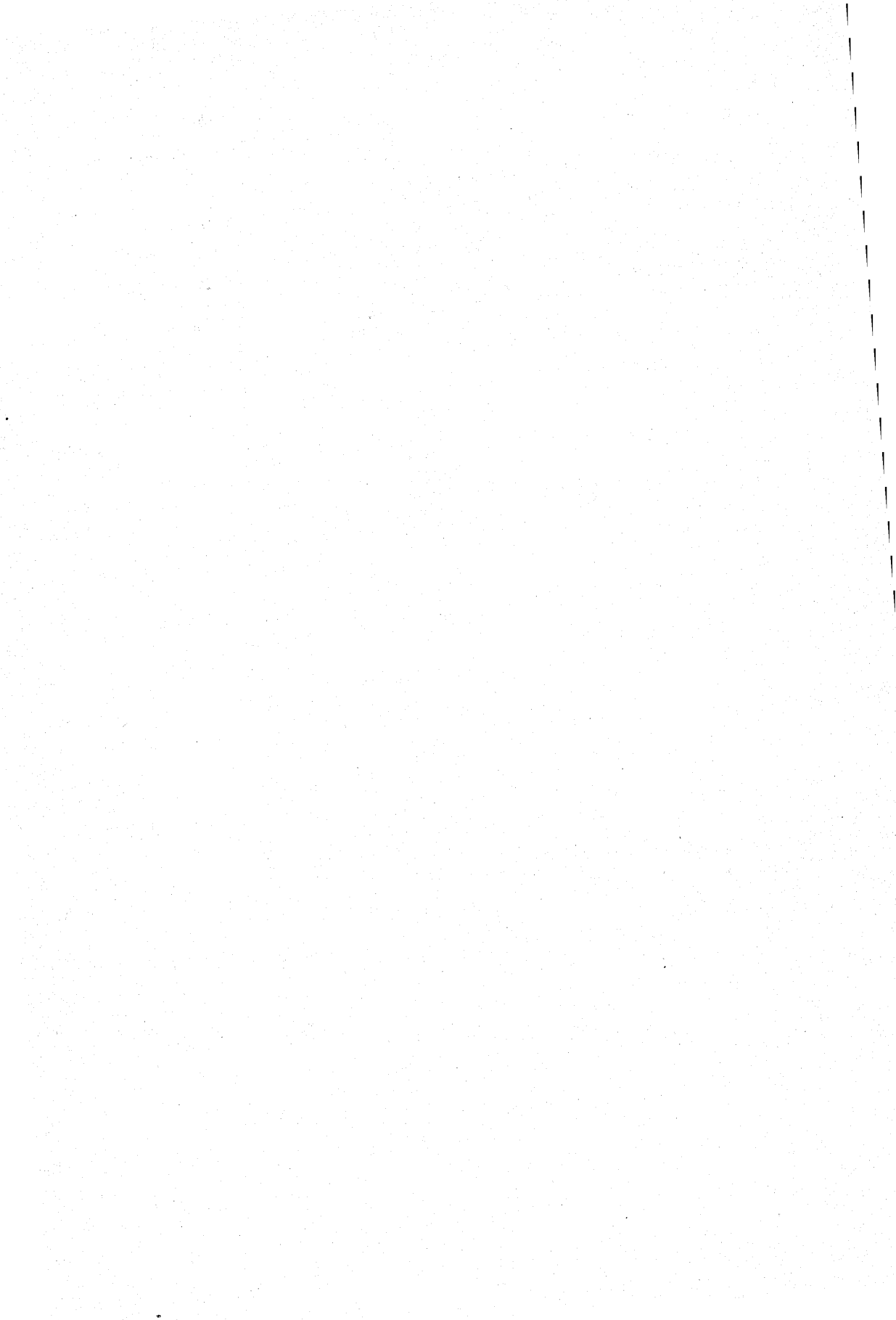
5. TOURISME

La région d'Arlon et de Virton comprend des zones à vocation touristique évidente qui conviennent parfaitement à une organisation rationnelle et humaine du tourisme de masse dans un cadre naturel préservé, choisi pour sa beauté et son calme en évitant tout entassement grégaire.

La promotion de l'industrie touristique régionale devra se poursuivre dans un esprit de saine compétition et non de concurrence étroite avec les régions touristiques lorraines en vue de faire de cette région un centre important de vacances et

de cures de repos pour les régions industrielles limitrophes. Des formules pourraient être proposées visant à intéresser les sociétés industrielles et leurs services sociaux à une action concertée en cette matière.

En conclusion, il apparaît comme éminemment souhaitable la création d'une communauté de vue et d'action d'expansion économique et sociale pour les contrées voisines de Lorraine et du Luxembourg belge. L'apport que la Belgique pourra faire pour améliorer l'alimentation en eau du bassin de Longwy sera certainement très largement compensé par la participation de tout le Sud-Luxembourg aux bénéfices économiques qui seront le fruit du développement entrepris en commun.



10.

Problèmes et perspectives d'une région frontalière
au centre de la Communauté

Rapporteur : P. Camy
ministère des affaires économiques, Luxembourg

Considérations préliminaires

LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, RÉGION SOCIO-ÉCONOMIQUE

En regardant la carte régionale de l'Europe du Marché commun, les contours d'une région frontalière attirent l'attention. Ce sont les frontières du grand-duché de Luxembourg. Ici, au centre de la Communauté, les frontières d'un Etat souverain et indépendant et les limites d'une région socio-économique se confondent. En effet, le grand-duché de Luxembourg ne semble pas pouvoir, à l'échelle de la Communauté économique européenne, être subdivisé en plusieurs régions. Les dimensions de son territoire en sont la raison. La superficie du Grand-Duché est de 2 600 km², sa plus grande longueur, du nord au sud, est de 82 km et sa plus grande largeur, d'est en ouest, de 57 km.

La population de résidence habituelle au recensement du 31 décembre 1960 est de 315 000 habitants. Par rapport au précédent recensement de 1947, la population est en augmentation de 24 000 habitants ou de 8 % et la densité est passée de 113 à 122 habitants au km².

Le Grand-Duché a donc une superficie et une population inférieures à celles des plus petites régions socio-économiques existant dans les autres pays membres de la Communauté.

Les experts nationaux ayant procédé à un essai de délimitation régionale de la C.E.E. ont jugé souhaitable de regrouper, à l'échelle communautaire, les régions de base préalablement définies, en réduisant plutôt leur nombre que de l'augmenter. La région se définissant, dans la conception de la C.E.E., comme un cadre opérationnel de développement, il ne paraît pas indiqué de découper le territoire grand-ducal en régions, d'autant plus qu'il constitue un centre de décisions politico-administratives de caractère national, dont les structures et les activités économiques se polarisent autour de Luxembourg, capitale politique et économique du pays. D'ailleurs un tel découpage, conçu uniquement sous l'angle économique, dépendrait étroitement des renseignements statistiques permanents d'ordre économique et social qu'il serait difficile d'élaborer à l'échelon de nouvelles unités régionales.

LE GRAND-DUCHÉ, RÉGION NON HOMOGENÈME

Quoique l'on soit amené à considérer à priori le grand-duché de Luxembourg comme ne formant qu'une seule région socio-économique, cela ne signifie pas pour autant qu'il constitue une région homogène.

Du point de vue géographique, le pays se divise en deux régions naturelles. La partie septentrionale, ou Oesling, faisant géographiquement partie de la région Ardennes-Eifel, est très peu industrialisée. Elle représente un tiers du territoire dont la population ne dépasse guère 50 000 habitants. Le reste du pays, ou Bon-Pays, a une densité de population triple de celle du Nord et renferme les principales activités et les villes importantes.

Dans la partie méridionale du Bon-Pays se rassemblent, dans un triangle de 25 km de côté réunissant la ville de Luxembourg à Rodange et Dudelange, près de 200 000 habitants. C'est l'industrie sidérurgique installée sur les mines de fer qui a attiré les travailleurs depuis un siècle dans une région qui, du point de vue géographique, est la continuation du Bassin lorrain.

Cette forte concentration de population sur un territoire aussi peu étendu fait que rien que dans la capitale et le canton d'Esch qui, ensemble, ne représentent que 11 % de la superficie du Grand-Duché, vit plus de la moitié, exactement 57 %, de la population totale.

Il en est résulté un sérieux déséquilibre régional qui s'est encore accentué depuis la fin de la guerre. L'augmentation de la population constatée d'un recensement à un autre, de 1947 à 1960, est loin d'être uniforme dans tout le pays. Sur 126 communes que compte le Grand-Duché, 51 seulement accusent un accroissement, tandis que les 75 autres sont en régression. Dans les grandes lignes ce sont les communes se situant au centre et au sud-ouest du pays dont la population a augmenté, alors que tout le reste du pays, à part quelques communes à caractère plus ou moins urbain, est en baisse.

LE GRAND-DUCHÉ, RÉGION FRONTALIÈRE

Situé au centre de la Communauté, le Grand-Duché a des frontières communes avec trois de ses partenaires. Le pourtour de ses frontières est de 356 km, dont 73 km de frontière commune avec la France, 135 km avec l'Allemagne et 148 km avec la Belgique.

L'exiguïté et la configuration étirée du territoire, la sinuosité du tracé de ses frontières qui suivent en grande partie les cours d'eau, la longueur appréciable des limites d'Etat qui en découle constituent autant d'éléments qui font ressortir le caractère périphérique que revêt toute l'étendue du Grand-Duché. C'est donc sa situation géographique qui fait du Luxembourg une région frontalière par excellence. En effet, aucun point du pays n'est à vol d'oiseau à plus de 30 km de l'une des trois frontières.

Il a paru utile de donner dans un premier chapitre introductif ces renseignements d'ordre plus général pour mieux faire comprendre la situation particulière dans laquelle se trouve le Grand-Duché et qui lui donne, dans le cadre de la politique régionale à l'échelon de la Communauté, un caractère de région typiquement frontalière.

Problèmes

NATURE DES PROBLÈMES D'ORDRE RÉGIONAL

Les problèmes d'ordre régional qui se posent au grand-duché de Luxembourg sont de deux genres différents. Les uns découlent du déséquilibre démographique et économique qui existe à l'intérieur du territoire, les autres proviennent ou pourront provenir de la situation géographique que le pays occupe au centre de la

Communauté européenne. Mesurés à l'échelle de la Communauté, tous ces problèmes n'auront peut-être qu'une importance très relative et sans répercussions notables sur l'économie communautaire; mesurés cependant à l'échelle nationale, ces mêmes problèmes peuvent revêtir un caractère de gravité primordiale en raison de leur incidence directe sur l'économie du pays en général.

La nature des problèmes économiques provoqués ou accentués par l'instauration du Marché commun est donc double, et il est souhaitable de faire la distinction, tant au stade de l'étude qu'à celui de la recherche, des solutions que l'on entendra y apporter. Cette différenciation paraît même nécessaire au regard de la bonne compréhension de certaines dispositions du traité de Rome et de leur application future. D'ailleurs le préambule du Traité trace la suite logique des préoccupations qui nous mènent tout droit à la politique régionale à poursuivre et par les Etats membres de la Communauté et par la C.E.E. N'y est-il pas dit en effet en tout premier lieu que le progrès économique et social des pays membres est à assurer par une action commune « en éliminant les barrières qui divisent l'Europe », et presque tout de suite après que « l'élimination des obstacles existants » appelle une action concertée, pour arriver aussitôt à l'idée du développement des économies régionales.

La politique régionale prend ainsi une importance de premier plan, car si l'élimination des barrières et des obstacles existants est la condition sine qua non de l'élargissement des marchés, idée dominante du Traité, le souci de « renforcer l'unité des économies des pays signataires et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés » jette la base indispensable à toute réussite de la mission que l'article 2 du Traité assigne à la Communauté. En d'autres termes, les signataires du Traité étaient certainement conscients des difficultés pouvant résulter de l'élimination des barrières et obstacles existants, et en conséquence ils prévoyaient dès l'abord qu'il faudrait affronter et chercher à résoudre les problèmes nouveaux surgissant précisément de l'élimination des problèmes anciens.

S'il est vrai que les problèmes d'ordre régional auxquels le Grand-Duché a à faire face sont de deux genres différents, il n'en reste pas moins qu'en raison de l'élargissement des marchés et de l'accélération des mesures qui doivent y contribuer, ils pourront se présenter à la fois ou sans que l'on puisse identifier le cas échéant leur nature véritable.

DÉSÉQUILIBRE RÉGIONAL

Nous avons vu, par des chiffres avancés en gros plan, que le Grand-Duché connaît un déséquilibre régional qui est aussi bien économique que démographique. Ce déséquilibre a commencé dans le temps avec l'exploitation du minerai de fer pour s'accroître toujours davantage au cours des dernières décades, et ceci dans des proportions inquiétantes. On sait que la richesse du pays est entièrement axée sur la production du fer et de l'acier et on n'ignore pas non plus le caractère monolithique de la structure industrielle du Luxembourg.

En dehors du minerai de fer, le Grand-Duché ne connaît pas de gisements dont l'exploitation pourrait fournir un apport essentiel au développement économique du pays. Voilà pourquoi la prédominance de l'industrie sidérurgique est telle que toute la vie économique est fortement liée à l'activité de ce secteur. Tributaire

de la prospérité d'une seule industrie vivant essentiellement de ses exportations, l'économie nationale est, de ce fait, extrêmement vulnérable. C'est pourquoi le Luxembourg est sérieusement intéressé à trouver les moyens de modifier tant soit peu la monostructure de son industrie. Ses seules ressources naturelles qu'il puisse encore mettre à profit dans l'état actuel de la recherche scientifique résident dans l'utilisation des forces hydrauliques. C'est ainsi que des stations hydro-électriques ont été construites à Esch-/Sure et à Rosport, et sont en voie de l'être à Vianden.

La vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise, n'étant plus à démontrer, ne pourra trouver une atténuation que par l'amélioration de son équilibre régional; l'implantation d'activités nouvelles notamment d'ordre industriel est ainsi nécessaire dans les régions ou zones qui en sont dépourvues.

Ceci est d'ailleurs une question vitale qui se pose à longue échéance, car l'extraction du minerai de fer, maintenue au rythme actuel, pourrait être poursuivie encore pendant trente années environ. Les réserves de minerai de fer que l'on considère comme exploitables dans les conditions techniques et économiques existantes sont évaluées à quelque 230 millions de tonnes. Il est vrai que le Luxembourg dispose encore de réserves potentielles importantes en minerai pouvant éventuellement être enfourné après un traitement préalable.

Le déséquilibre régional ne comporte cependant pas de problème de décongestion des centres urbains ou des concentrations industrielles pour la simple raison que les agglomérations urbaines et industrielles s'y trouvent à un degré de concentration relativement modeste. Evidemment, il ne serait pas indiqué de favoriser une centralisation encore plus poussée à un moment où des efforts en sens inverse se font jour un peu partout ailleurs. Compte tenu de la répartition absolument inégale de la population et des activités industrielles que connaît le Luxembourg, il s'agira plutôt pour lui de faire bénéficier de programmes d'action régionale des contrées moins favorisées.

Avant l'implantation d'activités nouvelles, il faut préconiser la modernisation, la rationalisation et la reconversion d'entreprises existantes en vue d'améliorer leur rentabilité ou leur productivité. Il ne faut pourtant pas se cacher que les problèmes qui se posent à cet endroit sont peut-être les plus difficiles à résoudre. Pour arriver à des résultats concrets, ne faut-il pas en effet de premier abord accepter sous des sacrifices temporaires des transformations bouleversant, le cas échéant, le train de vie coutumier, abandonner les chemins battus et se dresser contre la routine et les errements du passé, étudier des pratiques inconnues et reconnaître des vérités nouvelles, en un mot repenser ses propres conceptions.

Il faut donc créer avant tout un climat psychologique permettant d'aborder les problèmes sous leurs véritables aspects. Aussi l'aide de l'Etat, à laquelle il est fait appel sous les formes les plus diverses, ne peut-elle porter ses fruits que dans le cas où les conditions préalables au renversement de mentalités surannées sont données. Quoiqu'il importe de mettre tout en œuvre pour aider les entreprises qui, à l'heure actuelle, ne peuvent suivre la marche du progrès, on ne doit pas perdre de vue qu'il est peut-être moins difficile, à certains égards du moins, de créer de toutes pièces de nouvelles industries que de renflouer des entreprises en perdition, si celles-ci sont incapables de sortir de l'ornière.

Là où des industries ont disparu ou sont sur le point de disparaître, l'implantation de nouvelles activités s'impose, à moins qu'il n'y ait aucun intérêt majeur à maintenir

sur place la population active. Il est pourtant dans la plupart des cas indispensable de créer des possibilités nouvelles de travail, car la disparition définitive d'activités industrielles est trop souvent le prélude à une lente asphyxie de toute une région que ces activités avaient éventuellement marquée de leur empreinte.

La reconversion des installations demeurées sur place peut servir d'attrait à l'implantation de nouvelles industries, parce qu'une telle opération diminue parfois sensiblement le coût des investissements. Mais comme ces situations exigent, en général, des solutions presque immédiates, les tâches à accomplir sont fort ardues dans la plupart des cas.

CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DU GRAND-DUCHÉ DEPUIS 1949

Il paraît indiqué de s'attarder un peu sur les changements intervenus depuis la fin de la guerre dans la structure économique, notamment dans le secteur des entreprises industrielles d'envergure moyenne.

Depuis 1949, des entreprises ont disparu, d'autres sont venues s'ajouter aux entreprises existantes; parmi celles qui se sont maintenues, certaines ont progressé, alors que d'autres ont rétrogradé. Sans aller dans les détails, nous nous bornerons à donner ci-après un aperçu succinct sur l'évolution structurale des différents secteurs de l'industrie moyenne. Nous ferons une comparaison des situations telles qu'elles se sont présentées en 1949 et en 1960.

En 1949, il existait encore 6 tanneries avec une population active de 602 personnes qui en 1960 ont disparu complètement. En difficulté structurelle depuis de nombreuses années, cette industrie n'était plus à renflouer et après des soubresauts et malgré les efforts des entreprises soutenues par une aide de plus en plus substantielle de la part de l'Etat, la dernière entreprise a dû arrêter ses activités. C'est la région de Wiltz qui fut le centre de l'industrie du cuir et c'est aussi cette région qui aurait le plus besoin de l'implantation de nouvelles entreprises en vue de l'absorption d'une nombreuse main-d'œuvre devenue sans occupation.

Des 3 fabriques de chaussures, il en reste une seule; plus de 40 personnes ont dû trouver des emplois nouveaux.

Une entreprise de ganterie ainsi qu'une entreprise de maroquinerie ont fermé leurs portes en libérant au total 79 personnes.

De 3 entreprises de tissage il en reste 2: 32 personnes ont cherché d'autres occupations.

Les 7 entreprises de confection se sont maintenues tout en réduisant leurs effectifs de quelque 60 unités.

Une entreprise de bonneterie avec 69 personnes a disparu.

Une seule entreprise de lingerie reste des 3 entreprises recensées en 1949; 45 personnes ont dû changer de métier.

Il en est de même dans le secteur des confiseries. De 4 entreprises il reste une seule avec 18 personnes actives en moins.

De 4 entreprises de pâtes alimentaires, 3 continuent avec la même production, mais avec 24 personnes actives en moins.

La seule margarinerie ayant occupé 25 personnes a cessé ses activités.

Dans le secteur des scieries 19 entreprises restent sur le marché avec 318 personnes sur 22 entreprises recensées en 1949 avec 463 personnes actives. Il s'agit de noter que ce secteur se maintient, tout comme celui des meubles, grâce surtout au commerce de produits importés.

Les 2 ardoisières continuent leurs activités avec un effectif réduit de 240 à 163 unités. Cette industrie est fortement concurrencée par des produits de substitution.

Les entreprises de vin mousseux qui étaient encore à 7 en 1949 ne sont plus qu'à 3 en 1960 avec le même nombre de personnes occupées. Pourtant la production de vin mousseux a considérablement diminué en raison de la concurrence des champagnes de France; la production initiale a été remplacée très avantageusement par celle des vins pétillants et le commerce des vins tranquilles.

La production de vins spiritueux et les produits des distilleries industrielles ont subi une régression sensible. Des 5 entreprises à caractère industriel il en reste 2 avec un effectif très réduit de personnes actives.

Le nombre des meuneries, ayant été de 23, n'est plus que de 17 avec un effectif même légèrement supérieur, leur population active étant actuellement de 168 personnes. La production des produits meuniers reste stationnaire dans les grandes lignes, à l'exception de la production des aliments composés pour bétail, qui a augmenté. La réduction du nombre des entreprises est le résultat des efforts de rationalisation effectués dans ce secteur.

Les caves vinicoles ont vu augmenter leur nombre de 8 à 9 et le nombre des personnes qui y sont occupées est monté de 102 à 148. Il y a lieu de relever que la production vinicole est l'objet d'une concentration très poussée en raison du développement des caves coopératives des vigneron de la Moselle.

Un développement analogue s'est produit dans le secteur des boissons sans alcool. De 3 en 1949, le nombre des entreprises est de 10 en 1960 avec une population active de 200 contre 34 précédemment. En dépit de l'accroissement du nombre des entreprises, il s'agit plutôt d'une concentration qui s'est effectuée au détriment de très nombreux limonadiers disparus les uns après les autres en tant que fabricants de boissons sans alcool.

Une centralisation extrêmement efficace s'est produite dans le secteur des laiteries. Le nombre des laiteries qui dépassait encore la centaine en 1949 n'est plus que de 6 en 1960. Le nombre de leurs effectifs est tombé de 539 à 466 au cours de la même période. Par contre la production de beurre est montée de 3 180 tonnes à 5 287 tonnes. Il est vrai que de très grands efforts de rationalisation ont été entrepris qui ont permis, à travers un accroissement remarquable de la productivité, cette importante augmentation dans la production avec un effectif réduit.

Les brasseries ont diminué d'une seule unité pour être de 11 entreprises en 1960. Par contre le nombre de personnes actives est monté de 530 à 683. Leur production a augmenté de 301 000 hl à 440 000 hl de 1949 à 1960.

Les produits alimentaires conservés sont représentés par 6 entreprises; leur nombre n'a pas changé, mais leurs effectifs ont pratiquement doublé et se chiffrent à 66 unités.

De 5 manufactures de tabac avec 183 personnes actives, il en reste 2 avec 335 personnes occupées. L'essor de ce secteur est des plus réconfortants. La production a presque quintuplé de 1949 à 1960.

L'industrie chimique et l'industrie du caoutchouc ont connu des changements multiples et importants: 29 entreprises avec 415 personnes actives en 1949 et 26 entreprises avec 1 212 personnes occupées en 1960 caractérisent l'évolution dans ce secteur. Actuellement cette branche industrielle est dominée par une entreprise d'envergure, la succursale Good-Year avec sa fabrication de pneus d'automobile. Il s'agit là d'une implantation d'activités nouvelles qui a donné les meilleurs résultats et pour la région de Colmar-Berg et pour l'entreprise elle-même. Le succès de l'implantation est souligné par les travaux d'agrandissement qui sont déjà en cours de réalisation.

L'activité de l'impression et de l'édition s'est fortement accrue. Les entreprises qui peuvent être considérées comme entreprises industrielles, au nombre de 11, ont augmenté leurs effectifs de 392 à 507.

Les entreprises de produits céramiques, au nombre inchangé de 4, ont connu un bel essor. La production de dalles céramiques a pratiquement doublé et celle de la porcelaine, de la faïence et de la terre cuite a presque triplé. La population active des 4 entreprises s'est accrue de 823 à 979 unités. L'expansion de ce secteur est attribuable en premier lieu aux efforts de modernisation soutenus par d'importants investissements.

La fabrication de métaux non ferreux dont le nombre d'entreprises s'est maintenu à 7 unités a très légèrement augmenté ses effectifs qui sont montés de 147 à 158.

Les produits minéraux non métalliques, représentés en 1949 par 17 entreprises avec 671 personnes actives, le sont en 1960 avec 10 entreprises seulement mais avec 858 personnes occupées. Ce secteur aussi a connu une concentration efficace; en effet, la production de ciment a presque doublé et celle des briques de laitier a augmenté de 20 %.

Le secteur très diversifié des constructions métalliques connaît en 1960 encore 39 entreprises contre 49 en 1949; pourtant le nombre de personnes occupées est monté de 3 284 à 3 397.

Le secteur du bâtiment accuse le plus grand développement. Une concentration s'est opérée au point de vue du nombre des entreprises de construction. De 439 en 1949, ce nombre est tombé à 344; toutefois le nombre d'ouvriers occupés est passé de 4 750 à 9 270 au cours de la même période. Le bâtiment n'a connu, en dehors de quelques ralentissements momentanés, qu'un « boom » continu. D'abord la reconstruction des contrées dévastées par la guerre, ensuite les investissements de plus en plus importants du secteur privé et du secteur public ont contribué, tour à tour, à une activité incessante. L'installation de la C.E.C.A. à Luxembourg a non moins influencé l'activité dans ce secteur.

Avant de finir ce chapitre, il est intéressant de chiffrer sommairement l'activité de l'industrie-clef du Grand-Duché.

L'extraction du minerai de fer comportait en 1949 l'existence de 26 entreprises avec 3 018 personnes actives, alors qu'elle ne comptait que 10 entreprises avec 2 352 personnes occupées en 1960. La production ayant néanmoins augmenté de 4 137 000 tonnes à 6 977 000 tonnes, il faut reconnaître que ce secteur a connu un accroissement considérable de la productivité. Il est vrai que l'extraction se fait de nos jours surtout à ciel ouvert, ce qui explique, en grande partie, la réduction notable de la population active.

Enfin, la sidérurgie a augmenté ses effectifs de 19 565 à 26 806 unités; dans ce même laps de temps la production d'acier a avancé de 2 272 000 tonnes à 4 084 000 tonnes. L'accroissement de la productivité dû aux investissements continuels et à une rationalisation ininterrompue a donné des résultats absolument convaincants.

L'analyse sommaire des principaux secteurs de l'industrie moyenne montre que des changements importants sont intervenus au cours des dernières années dans la structure des entreprises et des secteurs. Ces changements sont assez faciles à suivre. Il n'en est pas de même dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'agriculture. Mais tout laisse à croire que des changements non moins importants y sont intervenus également. Des chiffres qui précèdent, il résulte déjà clairement qu'une centralisation de main-d'œuvre autour de grands et petits pôles d'attraction s'est opérée dans la plupart des branches industrielles examinées. C'est ce qui nous amène à parler plus spécialement du problème de la main-d'œuvre en général.

LE PROBLÈME RÉGIONAL DE LA MAIN-D'ŒUVRE DANS L'ORBITE DE L'ÉQUILIBRE RÉGIONAL

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le chômage a été absolument insignifiant au Luxembourg. Si l'on fait abstraction d'éphémères interruptions de travail dans le bâtiment dues exclusivement aux intempéries, on peut dire que le Grand-Duché ne connaît pas de problème de chômage et ceci malgré les changements intervenus dans de nombreuses activités économiques.

Il n'existe donc pas de réserve de main-d'œuvre à incorporer dans le processus de production, à moins qu'on ne puisse encore libérer des effectifs à la suite d'autres transformations de structure ou du développement de la productivité.

Mais s'il est vrai que le Luxembourg ne dispose pas, en général, de main-d'œuvre inutilisée, il est fort probable qu'une main-d'œuvre attachée à des occupations ingrates ou non rentables peut être libérée pour être affectée à des tâches nouvelles. Dans cet ordre d'idées surtout il faut penser aux exploitations agricoles marginales ainsi qu'aux métiers et industries se trouvant en crise structurelle. Il n'y a pas de doute que la plupart de ces occupations sans attrait seront délaissées ou abandonnées tôt ou tard par le jeu des lois économiques. Pour que ces changements puissent se faire sans causer de perturbation d'ordre économique ou social, il serait indiqué de les prévoir et de les guider, car en laissant aller les choses, on risquera de ne plus trouver en temps voulu d'affectations adéquates.

Dans l'état actuel de la structure économique luxembourgeoise, c'est surtout la campagne qui peut fournir certains effectifs de main-d'œuvre susceptible d'être orientée vers des activités nouvelles. Aussi l'exode rural pourrait-il être utilement combattu par des mesures qui iraient dans cette direction.

L'une des tâches primordiales dans ce domaine serait de créer des occupations plus rémunératrices spécialement pour les personnes qui vivent en marge de l'économie agraire et dont l'activité se prête mal aux efforts de rationalisation des procédés agricoles. La condition essentielle du développement de certaines zones-problèmes, c'est d'y maintenir une forte population active pouvant contribuer effectivement à leur épanouissement.

Plaçant l'homme au centre de leurs préoccupations, les autorités luxembourgeoises entendent poursuivre une politique régionale basée sur les exigences que comporte la vie moderne; en bref, l'expansion économique devra tenir compte de la dignité humaine d'un chacun.

Maintenir sur place la population active veut donc dire notamment la maintenir à l'intérieur de régions ou de zones qui contiennent déjà, ou qui sont sur le point d'en obtenir, des pôles de développement. Une certaine concentration autour de tels centres n'est guère évitable; au contraire, ces pôles constitueront à la longue les points attractifs qui donneront à leurs régions leur caractère propre. Dans cet ordre d'idées il paraît intéressant de relater ici-même une initiative prise dans une région peu favorisée du Grand-Duché.

Les dix communes du canton de Clervaux, qui constituent la partie septentrionale du pays, viennent de former un comité régional ayant pour but de promouvoir, en étroite collaboration avec les ministres compétents, l'expansion économique de leur canton. L'une des principales préoccupations du comité intercommunal consistera à contribuer à l'amélioration de l'équilibre régional de l'économie nationale en combattant notamment l'exode rural par l'implantation de nouvelles activités industrielles dans la région. Et c'est par le truchement du comité régional que les communes du canton de Clervaux entendent coordonner leurs efforts à ce sujet.

La création d'activités nouvelles est le seul moyen susceptible de maintenir la population active dans des régions actuellement dépourvues de toute production industrielle. Sans cette industrialisation étalée, le déséquilibre régional risquerait encore de s'aggraver tout en vidant peu à peu les campagnes de leurs éléments vitaux, c'est-à-dire de leurs ressources humaines. En retenant la main-d'œuvre agricole sur place, celle-ci pourra, dans le long processus de rationalisation et d'adaptation auquel l'agriculture se voit engagée dans les pays en plein développement économique, s'orienter vers des tâches nouvelles, moins pénibles et plus rentables sans sortir du milieu où elle est habituée d'évoluer. Une partie de la population active, obligée de tirer ses maigres ressources d'une activité agricole qui demandera, avec l'avancement et le progrès de l'économie agraire, un effort toujours plus poussé tant au point de vue de la planification et de l'organisation que des capacités d'investissements, trouvera dans une première phase, grâce à des occupations accessoires, des revenus complémentaires. Ceci lui permettra de contribuer elle-même, et de son propre mouvement, à sa reconversion si besoin en était.

En restant rurale, cette population ne sera pas exposée au déracinement et ne tournera pas définitivement le dos à la terre. Au lieu de vivre en marge d'une économie dans laquelle elle ne pourra plus se tailler une place de choix, elle se verra ouvrir d'autres horizons qui lui offriront des possibilités d'épanouissement encore inespérées à l'heure actuelle, en laissant subsister pour elle des moyens d'activité dorénavant relégués au second plan mais propices à jouer un rôle de remplaçage, combien utilitaire, en temps de crise.

MIGRATION INTÉRIEURE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Le déséquilibre démographique, vu sous l'angle régional, s'est opéré au cours de tout un siècle écoulé par une lente mais continue migration intérieure de la population active. Deux pôles de développement ont exercé leur pouvoir d'attraction : le bassin minier, pièce maîtresse de l'ossature industrielle, et la capitale, centre des administrations publiques et privées. De recensement en recensement, la population s'accroît dans ces deux zones et les apports proviennent en très grande partie de toutes les autres régions du pays. Ce mouvement migratoire a vu renforcer ses effets par le faible taux de la natalité que connaît le Grand-Duché depuis des années. Le vieillissement de la population aidant, l'accroissement naturel de la population n'est pas de nature à neutraliser les effets de la migration.

IMMIGRATION DE MAIN-D'ŒUVRE

L'émigration qui a joué un rôle important dans le temps n'attire guère de problèmes de nos jours. N'influant pas sur les questions qui touchent au problème régional, il n'y a pas lieu de s'y attarder dans le présent rapport.

Il n'en est pas de même de l'immigration. Quoique n'étant liée qu'en marge aux problèmes qui nous occupent, l'immigration de main-d'œuvre étrangère touche de près ou de loin l'ensemble de l'économie luxembourgeoise surtout lorsqu'il s'agit de main-d'œuvre frontalière.

Le ministre des affaires économiques, en répondant à une récente interpellation à la Chambre des députés, a eu l'occasion de donner un certain nombre de précisions au sujet d'une question qui est d'actualité en ce moment.

A la suite de l'essor qu'ont pris les industries du fer et du bâtiment, la politique poursuivie en matière de police des étrangers a toujours été libérale. En présence des importants mouvements de main-d'œuvre étrangère que le Luxembourg connaît d'ailleurs depuis longtemps, un contrôle efficace doit évidemment fonctionner afin que l'ordre, la sécurité et la santé publique ne soient pas compromis par l'afflux d'éléments étrangers indésirables. Dans ce domaine, le Luxembourg ne fait qu'user d'un droit incontesté et reconnu par les conventions internationales aux pays d'accueil, en vue de pouvoir exercer un contrôle sur le comportement général des étrangers, aussi bien avant leur admission que pendant leur séjour dans le pays librement choisi par eux. Et c'est grâce à ce contrôle que, malgré la présence de plus de 40 000 étrangers adultes, il n'y a pas eu accroissement du nombre des affaires délictuelles ou criminelles au Grand-Duché.

LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Voici quelques chiffres sur l'évolution de la population étrangère au Luxembourg.

Au 1^{er} janvier 1950, le nombre des étrangers âgés de plus de 15 ans, y compris les ouvriers saisonniers, s'élevait à 23 600 et au 1^{er} janvier 1961 ce chiffre atteignait 42 700 sur une population totale de 315 000 habitants. Si l'on y ajoute les enfants étrangers âgés de moins de 15 ans, ces chiffres sont encore plus élevés et on peut évaluer le pourcentage des étrangers au Luxembourg à 15 %.

La population active au Grand-Duché se compose, pour plus de 20 %, de main-d'œuvre étrangère; pour les ouvriers industriels, ce pourcentage est même de 28 %. Il en résulte que ces pourcentages sont de loin les plus élevés de toute l'Europe.

Néanmoins, le ministre des affaires économiques a assuré à la Chambre des députés que le gouvernement continuera d'accentuer, dans la mesure du supportable, sa politique généreuse d'immigration pour satisfaire les besoins croissants en main-d'œuvre. Et le ministre a ajouté qu'en toute hypothèse, le gouvernement luxembourgeois remplira fidèlement les obligations découlant des traités internationaux dans un esprit de coopération européenne, étant entendu qu'en l'état actuel des choses, les exigences minima imposées par ces traités se trouvent déjà largement dépassées par le Luxembourg qui est le pays en pointe en ce qui concerne le régime de la libre circulation des travailleurs.

LIBÉRALISATION DES AUTORISATIONS D'ÉTABLISSEMENT EN FAVEUR DES OUVRIERS ÉTRANGERS

Après des mesures exceptionnelles prises au lendemain de l'arrêt des hostilités en 1945, des assouplissements progressifs ont été introduits par la suite dans la pratique des autorisations d'admission. Au début de l'année passée, le ministre de la justice a donné des directives nouvelles accentuant encore davantage la politique libérale menée dans le domaine de l'immigration.

Les ouvriers qualifiés ou artisans sont admis avec leur famille après une année de séjour. Dans des cas exceptionnels l'admission peut avoir lieu sans délai d'assimilation préalable du chef de famille.

Les familles des ouvriers frontaliers sont admises à séjourner dans le pays, si les chefs de famille travaillent régulièrement dans les zones frontalières.

Les familles des ouvriers saisonniers non qualifiés, dont l'épouse travaille également dans le pays, sont dorénavant admises après 2 à 3 ans de séjour et de travail continu des conjoints.

En raison de l'importance de la main-d'œuvre étrangère au Grand-Duché, il paraît utile de dire encore quelques mots au sujet des ouvriers frontaliers et des ouvriers saisonniers.

OUVRIERS FRONTALIERS

D'après les estimations de l'Office national du travail le nombre des ouvriers frontaliers se situerait à peu de choses près de la façon suivante :

De 1 800 à 1 900 ouvriers viennent journellement de Belgique dont 1 400 environ travaillent dans la métallurgie; une centaine est occupée dans la région de Martelange (ardoisières) et 400 à 500 sont tournés vers l'artisanat et le bâtiment.

De France arrivent quotidiennement quelque 500 ouvriers qui se répartissent en ordre d'importance sur l'artisanat, le bâtiment et la métallurgie.

D'Allemagne c'est un millier d'ouvriers qui franchissent régulièrement la frontière et qui viennent surtout de localités allemandes situées de l'autre côté de la Sure. Ces ouvriers s'éparpillent sur un grand nombre d'entreprises et de localités

luxembourgeoises dont beaucoup poussent tous les jours jusqu'à Luxembourg-ville : une preuve de plus que le Grand-Duché est vraiment dans son ensemble une région frontalière. Contrairement à ce que l'on pourrait admettre, les divers chantiers du barrage de l'Our en voie de construction, à cheval sur la frontière germano-luxembourgeoise, et dont le nombre total des effectifs ouvriers oscille autour de 800 unités, n'occupent presque pas de frontaliers.

Il existe également un mouvement inverse dans le passage journalier des frontières. Environ 300 ouvriers domiciliés au Grand-Duché vont travailler jour pour jour en France dans les minières de fer notamment. Une vingtaine se rend en Belgique à Athus et pratiquement personne ne franchit la frontière du côté allemand.

Relevons encore que le Luxembourg applique depuis le 1^{er} septembre dernier le règlement n° 15 de la C.E.E. relatif aux premières mesures prévues pour réaliser la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, de même que la directive prise en vertu de l'article 48 du traité de Rome (directive en matière de procédures et pratiques administratives relatives à l'introduction, l'emploi et le séjour des travailleurs d'un Etat membre, ainsi que de leur famille, dans les autres Etats membres de la Communauté).

OUVRIERS SAISONNIERS

En ce qui concerne les ouvriers saisonniers, c'est-à-dire les ouvriers dont la permanence et la stabilité de l'emploi ne sont pas assurées, il s'agit principalement d'ouvriers du bâtiment, branche particulièrement déficitaire en main-d'œuvre indigène. Au cours des dernières années, environ 8 000 autorisations de travail ont été délivrées annuellement en faveur d'ouvriers saisonniers italiens.

Dans le but de créer un noyau d'ouvriers spécialisés du bâtiment, le gouvernement luxembourgeois a institué un contrat de travail type B assimilant les titulaires de ce contrat aux ouvriers permanents. Les ouvriers admis à ce contrat jouissent de divers droits sociaux (p. ex. assistance de chômage, droit de vote pour les délégations ouvrières, etc.). En outre, ils peuvent obtenir une autorisation d'établissement pour leur famille.

Au cours des années 1957 à 1960, 1 200 ouvriers saisonniers ont accédé au contrat B, ce qui signifie virtuellement l'établissement de plus de mille familles italiennes en quatre ans. Pour faire face aux besoins accrus en main-d'œuvre spécialisée, le gouvernement luxembourgeois a décidé de fixer le contingent pour l'année 1961 à 500 admissions au contrat B.

A partir de 1958, les épouses d'ouvriers saisonniers ont été autorisées à séjourner au Grand-Duché, à condition qu'elles acceptent un travail d'utilité économique. En outre, les familles ont été admises au pays si le chef de famille et un ou plusieurs enfants y avaient trouvé un emploi. Furent admises en 1960 et en 1961 respectivement 434 et 570 familles. Ces mesures d'assouplissement très concrètes ont ainsi amené en 1960 et en 1961 mille autres familles au Luxembourg.

IMMIGRATION DE MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE ET POLITIQUE RÉGIONALE

La porte est donc grande ouverte à l'immigration et les seules restrictions pouvant encore être appliquées n'ont d'autre but que de permettre une assimilation des étrangers à leur nouveau milieu et d'éviter finalement une prédominance trop

marquée de l'élément étranger dans la vie économique du pays. Situé au carrefour de l'Europe, encastré dans les flancs de trois grands voisins, le Luxembourg doit constamment veiller à maintenir son caractère national; jusqu'à présent il a bien réussi, car en dépit de l'afflux régulier d'éléments étrangers, il a su fortifier son caractère national tout en l'adaptant au contact permanent de populations étrangères de cultures différentes mais complémentaires.

Une politique régionale bien conçue amènera d'ailleurs le Grand-Duché à ouvrir toutes les régions du pays à l'établissement des ouvriers étrangers désireux de s'y implanter et à favoriser leur dispersion conjointement avec une répartition judicieuse des nouvelles créations industrielles envisagées ou préconisées. Si certaines concentrations sont nécessaires afin de garantir une meilleure rentabilité des productions et de faire des économies de tout genre en évitant un éparpillement trop poussé de l'habitat, il n'entre cependant pas dans les intentions des autorités de créer des colonies d'habitation comme on aurait peut-être pensé à le faire dans le temps. Et c'est encore l'idée de l'équilibre régional qui devra guider les bâtisseurs des nombreux logements ouvriers à intégrer harmonieusement dans les cités anciennes ou nouvelles.

Pour le choix des emplacements de telles constructions devenues indispensables dès à présent, il ne faudrait en outre pas perdre de vue le caractère frontalier du Grand-Duché qu'il n'y a pas lieu de renforcer encore davantage.

LE PROBLÈME DES TRANSPORTS

EN GÉNÉRAL

La direction générale des transports de la C.E.E. a attiré l'attention des rapporteurs sur certains problèmes de transport qui se posent dans le cadre des six pays de la Communauté. Ces problèmes sont en effet en étroite connexion avec le développement régional, d'une part, et avec la politique commune à poursuivre par les États membres pour promouvoir l'expansion économique de l'Europe, d'autre part.

Relevons dès l'abord que ces problèmes sont aussi vastes que nombreux, et il n'est guère possible de les traiter exhaustivement dans le cadre du présent rapport.

A l'intérieur, le Grand-Duché connaît bien entendu des problèmes de toute nature en matière de transport, mais en général il n'est pas à croire que les problèmes de ce genre, d'ordre purement interne, revêtent un caractère plus pressant ou plus particulier que ceux qui peuvent surgir en d'autres pays dans des conditions semblables. La modernisation des chemins de fer et l'aménagement des routes s'adaptent aux exigences de l'heure et permettent ainsi de satisfaire les besoins normaux et immédiats tant en ce qui concerne le transport de marchandises que celui de voyageurs. Quant aux déplacements quotidiens des travailleurs, le dépouillement du recensement de la population de décembre dernier nous fournira bientôt des renseignements chiffrés qui nous permettront sans doute de situer mieux les problèmes en découlant.

Il se pose cependant un grave problème en matière de tarifs qui est difficile à résoudre sans une courageuse coordination rail-route et nous dirions même rail-route-canal. Ce problème dépasse d'ailleurs nettement le cadre national car en raison des

dimensions du Grand-Duché, toutes mesures éventuellement prises sur le plan national resteront pratiquement inopérantes sans une coordination à l'échelle européenne.

Quoiqu'il en soit, il y a lieu de souligner dès à présent que les autorités luxembourgeoises n'entendent nullement pratiquer des tarifs de soutien dans le cadre d'un programme de développement régional.

Par contre, elles feront tous les efforts possibles pour que tous les moyens de transport du Luxembourg restent non seulement en raccordement avec ceux de ses voisins, mais que ces mêmes moyens suivent une modernisation simultanée et synchronisée.

Il n'est guère nécessaire de souligner que le développement concerté des moyens de transport constitue une question vitale pour le Grand-Duché.

A ce titre, le dernier mémorandum de la Commission de la C.E.E. sur l'orientation à donner à la politique commune des transports mérite une attention toute spéciale.

La tendance générale du mémorandum se situe dans le concept d'une politique de concurrence constituant par ailleurs l'élément moteur de l'intégration économique. Il y est insisté pourtant sur le fait que la concurrence à établir doit être saine et réaliser dans la mesure du possible l'égalité de traitement des divers modes de transport, tout en tenant compte des particularités et de l'équilibre financier des entreprises de transport.

Aussi le Luxembourg a-t-il examiné avec intérêt et soin les recommandations de la Commission à l'égard des problèmes essentiels dans le domaine des transports.

Mais la pierre d'achoppement de toute coordination rail-route-canal ne réside-t-elle pas dans une conception erronée et dépassée de prix de revient calculés sur des bases absolument différentes ? En outre, en matière de transport, la notion d'utilité ou d'intérêt public ne devrait-elle pas être repensée et appliquée à tous les modes de transport ? Sans un revirement de ces conceptions et notion, des prix de revient et des tarifs établis sur des bases commerciales ne sont guère possibles; sans un revirement total, tous les calculs y relatifs ne sortiront pas de l'arbitraire et resteront susceptibles de continuer à fausser la saine concurrence dans laquelle la Commission place cependant tous ses espoirs, non seulement pour promouvoir l'intégration économique, mais aussi pour en tirer tous les avantages dans l'intérêt et des entreprises et des populations de la Communauté.

EN PARTICULIER

En matière de droit d'établissement, le Luxembourg est certainement le pays le plus libéral de la Communauté. Tout ressortissant d'un Etat membre peut obtenir une licence de transport, à condition de satisfaire aux règles sur l'honorabilité professionnelle. On sait qu'il n'en est pas de même dans les autres pays du Marché commun.

Ce sont précisément les nombreuses entraves qui s'opposent à la libre circulation des transports dans les pays de la Communauté qui ont si souvent porté préjudice aux transports du Grand-Duché. En effet, les principes élémentaires de rentabilité obligent les transporteurs à dépasser les frontières nationales. Bien que le Traité ne contienne aucune stipulation expresse sur l'élargissement des contingents en matière

de transports, l'abolition progressive de ceux-ci constituerait un élément essentiel pour la réalisation du marché commun des transports. A cet égard, les articles 100 et 102 du Traité donneraient une base suffisante pour rapprocher les législations y relatives.

Devant emprunter obligatoirement les voies de transport des pays environnants, de par sa situation géographique particulière, sans accès direct à la mer, et cela encore dans une très forte mesure puisque pays à commerce extérieur très développé, le Luxembourg a tout intérêt à ce que les stipulations du Traité en ce domaine soient intégralement exécutées.

La même remarque vaut pour l'abolition des taxes et redevances perçues au passage des frontières.

En résumé, le Luxembourg approuve sans réserve le principe de la suppression des discriminations puisque le libre accès aux voies de transport de ses pays limitrophes tend ainsi à être soustrait à l'arbitraire des politiques nationales de ces derniers et à être garanti par des règles communautaires.

En ce qui concerne la coordination des investissements, il est à souhaiter que la question du planning de l'infrastructure des transports soit réétudiée incessamment par la direction générale des transports de la C.E.E. En effet, de cette coordination dépendra l'interconnexion rationnelle des voies de transports des pays de la Communauté. Etant d'importance, la question doit être traitée sur le plan communautaire.

Si le Grand-Duché est une région frontalière en raison des nombreuses considérations que nous avons déjà développées, il est dès lors impensable que les grands axes routiers s'arrêtent à ses frontières ou à leur proximité. A un moment où on ne cesse de parler d'intégration, de coordination, de rationalisation et d'expansion, il est vraiment inconcevable que l'un des pays membres situé au centre de la Communauté ne soit interconnecté aux grands réseaux européens. Ce problème qui en est un des plus graves est à repenser, car on ne peut croire que l'on veuille faire, par erreur ou par insouciance, de la région frontalière par excellence l'îlot de la Communauté.

Finalement, le Luxembourg est intéressé à l'abolition des discriminations et à la surveillance des ententes en matière de navigation aérienne. Comme le Grand-Duché en a souvent fait les frais dans le passé, il ne peut que souhaiter que le principe de l'universalité du Traité prenne le dessus également en matière de transport aérien.

Perspectives

PROGRAMME D'ACTION RÉGIONALE

Etant donné l'absence d'instances compétentes à l'échelon régional sur le plan administratif ou économique, abstraction faite des communes, le gouvernement luxembourgeois a reconnu la nécessité de prendre en mains l'élaboration des mesures nécessaires au développement régional. L'expérience acquise au cours des années passées, caractérisée surtout par l'insuffisance manifeste des moyens d'intervention dont ont disposé jusqu'ici les autorités publiques pour faciliter la création d'activités nouvelles, a incité le gouvernement à introduire une série de mesures et à les coordonner par la voie législative.

A cet effet, le ministère des affaires économiques a élaboré un projet de loi ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure et l'équilibre régional de l'économie nationale, et d'en stimuler l'expansion. Ce projet qui a déjà été avisé par les Chambres professionnelles compétentes et le Conseil d'Etat, ne tardera pas à être adopté par la Chambre des députés, sous réserve bien entendu des modifications que le Parlement entendra, le cas échéant, y apporter.

Le projet en question restera bien compatible avec les dispositions du traité de Rome, puisqu'il a précisément pour but principal de combattre tant soit peu le déséquilibre régional. La nouvelle loi-cadre n'est autre chose que la coordination des programmes d'action régionale sur le plan national.

En dehors des différentes formes de dégrèvement fiscal, des aides financières directes sont prévues qui pourront revêtir les formes suivantes : la bonification d'intérêts, la garantie de l'Etat, la subvention en capital, et l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments.

Les autorités luxembourgeoises insistent pourtant sur un point qui nous paraît essentiel. Elles restent conscientes de ce que l'aide de l'Etat ne constitue pas le seul moyen d'intervention capable d'assurer l'expansion économique. En s'alignant dans le domaine des interventions étatiques sur les autres pays de la Communauté économique européenne, le Luxembourg entend surtout stimuler l'initiative de l'entreprise privée, car toute substantielle qu'elle puisse être, l'aide de l'Etat ne sera et ne devra jamais être que complémentaire. L'efficacité de l'aide dépendra donc en premier lieu de l'effort de l'entrepreneur lui-même.

Vu dans l'orbite régionale, l'équilibre économique pourra être mieux assuré en localisant les opérations d'amélioration structurelle dans les régions du pays qui se caractérisent notamment par un certain chômage ou du moins par un certain sous-emploi de la population résidentielle. Il importe peu à cet égard que cet excédent de main-d'œuvre, non ou mal employé, soit dû à la disparition partielle ou même totale d'activités économiques traditionnelles ou aux progrès réalisés par celles-ci en matière de productivité. La création d'entreprises nouvelles n'est pas seulement apte à accélérer l'assainissement de la structure économique du pays, mais elle permet aussi et surtout de sauvegarder son équilibre régional en absorbant sur place la main-d'œuvre occupée à des travaux peu productifs et peu rémunérateurs.

L'amélioration de l'équilibre régional, qui apportera en même temps une amélioration de la structure générale de l'économie nationale, pourra se faire, en dehors de la création proprement dite d'entreprises nouvelles, par l'adjonction de productions nouvelles aux fabrications traditionnelles des entreprises existantes ou par la conversion d'entreprises en difficultés structurelles.

C'est à ces buts que le gouvernement grand-ducal destine la nouvelle loi-cadre qui constituera l'instrument stimulateur et exécutoire des programmes d'action régionale.

Malgré la tendance manifestée par les investissements en provenance de la zone dollar à se fixer sur le territoire de la C.E.E. plutôt que dans d'autres pays européens, les autorités ont été amenées à constater que le Luxembourg paraît ne pas avoir bénéficié grandement des transferts de capitaux étrangers effectués dans les pays de la Communauté depuis la création du Marché commun. Cela étant, les pouvoirs publics du Grand-Duché se voient réduits à prendre des mesures susceptibles de favoriser l'implantation d'industries nouvelles à l'instar de ce qui se pratique depuis fort longtemps dans les autres Etats membres de la Communauté.

QUELQUES EXEMPLES CONCRETS D'IMPLANTATION D'ACTIVITÉS NOUVELLES

Depuis plusieurs années et notamment à partir de l'année 1959, le ministère des affaires économiques poursuit une politique d'industrialisation régionale concrète et réaliste. Nous avons vu comment et pourquoi il entend mener une telle politique; voici maintenant quelques exemples pratiques qui permettent de se faire une idée des réalisations déjà obtenues.

Le ministère des affaires économiques a fait appel, et le fait encore, à des investissements industriels d'origine étrangère sans pour cela se désintéresser de la mobilisation de capitaux indigènes. Dans cet ordre d'idées fut créé en 1959 un Board of Industrial Development placé sous la haute présidence de S.A.R. le prince Charles de Luxembourg et bénéficiant de l'appui direct du ministre des affaires économiques. Chargé d'une mission de prospection industrielle, s'effectuant essentiellement aux Etats-Unis, le Board a réussi à établir et à maintenir des contacts utiles et fructueux avec les milieux industriels et bancaires américains.

En premier lieu, le grave problème de la reconversion de Wiltz a trouvé une solution satisfaisante par l'implantation de quatre entreprises industrielles nouvelles. Les travaux de construction et d'installation sont en cours et sont activement poussés pour toucher à leur fin au début de l'année prochaine.

Il s'agit des firmes suivantes :

Eurofloor, S.A., Wiltz,
s'intégrant dans le groupe industriel Balatum, fabriquera à Wiltz des produits pour le recouvrement des planchers et des murs;

Circuit-Foil, S.A., Wiltz,
ouvrira sous peu une usine moderne pour entamer en Europe la fabrication de circuits électriques imprimés, spécialités de la maison mère américaine;

Peausserie Ardennaise, S.A., Wiltz.
en voie de formation, produira des peaux de chamois;

Manuwil, S.A., Wiltz,
en voie de formation, exploitera, grâce à l'intervention de la commune de Wiltz, une fabrique de sacs d'emballage spéciaux en jute, en matière plastique et en papier.

Les possibilités nouvelles de travail comprendront, au premier stade de développement, environ 400 à 450 emplois divers. Les premiers investissements atteignent plus de 300 millions de francs.

La ville de Diekirch, au seuil des Ardennes, verra à bref délai s'établir sur son territoire deux entreprises industrielles nouvelles :

Commercial Hydraulics, S.A., Diekirch,
firme d'origine américaine, s'installe actuellement et se spécialisera dans la fabrication de pompes pour hautes pressions ainsi que d'autre matériel hydraulique similaire;

Frigolit - Luxembourg, S.A.,
en voie de formation par un groupe allemand, commencera au printemps de 1962 la construction d'une assez importante fabrique, dont l'activité s'étendra à la production de mousses synthétiques pour en fabriquer des corps d'emballage et des produits de revêtements isolants, ainsi qu'à la fabrication d'éléments pour l'industrie du bâtiment.

Ces entreprises pourront offrir progressivement jusqu'à 300 emplois. Les investissements se situeront entre 60 et 70 millions de francs.

Une autre firme américaine vient de constituer une société de droit luxembourgeois : Bay State Abrasive, S.A., Steinsel, pour commencer rapidement, en Europe, la production de toute une gamme de produits abrasifs. L'usine, située à Steinsel, sera assez mécanisée et occupera au début une cinquantaine de personnes. Les investissements sont de l'ordre de 50 millions de francs.

Deux autres petites entreprises :

Para-Press, S.A., Bettembourg, firme spécialisée en matière de constructions métalliques, et

Usares, S.A., Rédange/Attert, firme spécialisée pour la fabrication de matériel de signalisation routière et de matériel publicitaire sur la base de matières plastiques, se sont établies au cours des deux dernières années.

Il en est de même en ce qui concerne la

Société des Produits Chimiques à Steinfort, qui a repris la production de phénol à Steinfort depuis 1959.

Quelques autres projets, proposés par des industriels américains au Board of Industrial Development, offrent certaines chances d'aboutir dans un proche avenir à des résultats concrets. Les efforts portent, en particulier, sur l'implantation d'une et si possible de deux entreprises industrielles nouvelles dans le nord du pays, en l'occurrence dans le canton de Clervaux.

Le Board of Industrial Development et le ministère des affaires économiques procèdent à une sélection des projets étrangers présentés, en appliquant des critères dominés par l'intérêt économique et social général. En raison de la structure industrielle et démographique du pays, une préférence marquée est donnée aux projets de petite et moyenne envergure.

AMÉLIORATION ET EXPANSION DE L'INFRASTRUCTURE ÉNERGÉTIQUE

Dès qu'il avait mené à bien la reconstruction des contrées dévastées par la guerre, condition première à tout essor futur des régions sinistrées, le Luxembourg s'est aussitôt attelé à la tâche de développer sa production d'énergie électrique.

En effet, la guerre a fourni la preuve péremptoire qu'il n'est pas indiqué de se baser sur une seule industrie pour la fourniture de courant électrique. Sans utilisation des forces hydrauliques, l'énergie électrique du pays resterait presque entièrement axée sur l'exploitation des gaz résiduels des usines sidérurgiques.

En dehors de l'électrification des lignes de chemin de fer, la consommation d'énergie électrique a tellement augmenté depuis la fin de la guerre que de nouvelles sources d'énergie doivent être créées de toute façon. Il est de même probable que les centrales électriques thermiques existantes et les deux centrales hydro-électriques, édifiées sur les bords de la Sure (Esch et Rosport), dont la construction vient d'être achevée, ne suffiront plus à l'alimentation du pays en énergie électrique d'ici 1965. Ainsi, l'édification de la centrale de pompage de Vianden sur l'Our, devenue nécessaire

dès maintenant, est déjà en voie d'achèvement; il faut même étudier, dans un avenir pas trop éloigné, si d'autres centrales hydro-électriques devront être construites chez nous ou s'il sera plus économique de recourir à l'énergie nucléaire.

Ces barrages étant installés dans des régions peu développées du point de vue économique, ils offriront certainement un attrait pour de nouvelles activités ayant intérêt à se fixer plus ou moins à proximité. Quoique surtout destinés à alimenter le pays en énergie électrique, les barrages sont néanmoins susceptibles de fournir une base nouvelle au développement futur des régions dans lesquelles ils se trouvent situés. Le barrage d'Esch-sur-Sure aura par ailleurs un rôle à jouer dans l'alimentation du pays en eau potable. D'ores et déjà, on pense à l'expansion considérable de l'industrie touristique dans les régions où les lacs artificiels formés par les barrages ont avantageusement transformé l'aspect des sites déjà renommés pour leur beauté naturelle.

De plus, le gouvernement luxembourgeois a décidé de s'adjoindre de nouveaux fournisseurs d'électricité et de construire une nouvelle ligne de raccordement à un réseau étranger. En outre, le raccordement des centrales hydro-électriques de la Sure, de l'Our et éventuellement de la Moselle, dans le cas où des centrales seraient installées sur la Moselle en connexion avec la canalisation de ce fleuve, ainsi que l'extension du réseau de transport sont actuellement à l'étude, afin que la distribution puisse s'adapter progressivement à la consommation d'énergie électrique.

CHEVAUCHEMENT DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES SUR LES FRONTIÈRES NATIONALES

Un certain chevauchement d'activités économiques sur les frontières nationales a toujours existé, notamment dans le bassin minier. Des problèmes d'importance ne se posent guère en ce moment, si l'on fait abstraction des soucis et préoccupations que peuvent amener quotidiennement le déroulement de ces activités à la périphérie des États.

Nous pensons cependant aux problèmes nouveaux pouvant surgir éventuellement à l'avenir, lorsque par exemple les barrages déjà construits ou en voie de l'être sur les bords de l'Our, de la Sure et de la Moselle travailleront à plein rendement, et lorsque la canalisation de la Moselle, une fois achevée, permettra l'utilisation du port de Merttert.

Un autre exemple d'activités nécessitant la coopération d'Etat à Etat est donné par la coordination des efforts conjugués germano-luxembourgeois en matière énergétique. Il s'agit du barrage de Vianden-sur-l'Our en voie de réalisation, qui comportera une station hydro-électrique de pompage avec un cycle de pompage journalier. L'usine de Vianden effectuera une transformation d'énergie d'heures creuses, provenant des centrales thermiques du bassin houiller d'Aix-la-Chapelle et de Cologne, en énergie de pointe. Le pompage des eaux de l'Our transformera cette énergie bon marché en énergie hydraulique accumulée dans le bassin supérieur de l'ouvrage. La production annuelle de la centrale de Vianden sera de l'ordre de 600 millions de kWh vers la fin de 1962 et de 1 350 millions de kWh à une date plus lointaine. Cette énergie sera déversée dans le réseau du « Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk » qui remettra au Grand-Duché, à un point frontière encore à déterminer, l'énergie que celui-ci réclamera en vertu d'un droit d'option.

Il est difficile de prévoir déjà maintenant la nature de problèmes qui, plus tard, seront le cas échéant provoqués par des activités non encore commencées, mais il

faudrait tout mettre en œuvre dès à présent pour arracher les économies frontalières des entraves de toute sorte qui trouvent, si souvent, leur unique justification dans l'existence d'une frontière. Et ceci doit être vrai spécialement dans le cas où des pôles d'attraction sont créés de toutes pièces aux limites mêmes des Etats, car il est à croire que ces pôles ne pourront jouer leur rôle véritable que dans une économie effectivement intégrée. Il ne faut donc pas que leur rayonnement soit coupé par des barrières artificielles.

PERSPECTIVES D'ORDRE ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

L'élargissement des marchés a suscité au cours des dernières années tant d'appréhensions et tant d'espoirs que l'on est en droit de se demander : « Où irons-nous ? Que nous attend-il au bout de l'intégration européenne ? » La question n'est pas nouvelle pour le Luxembourg; en effet, le Grand-Duché a connu des intégrations diverses et variées au cours de son histoire et, en conséquence, il peut parler en toute connaissance de cause à la lumière de ses expériences acquises.

En 1842, le Luxembourg fut rattaché au Zollverein allemand. Cette intégration fut effectuée sans transition et sans clause de sauvegarde. En 1921, le Luxembourg conclut une union économique avec la Belgique, et la convention y relative ne prévoyait aucune intégration progressive. En 1940, l'économie luxembourgeoise fut soumise aux réglementations nouvelles de l'occupant, ceci du jour au lendemain. Aussitôt les hostilités terminées, l'union économique avec la Belgique fut remise en vigueur et cela sans délai. Plus tard, le Luxembourg conclut d'abord l'union douanière, ensuite l'union économique Benelux avec la Belgique et les Pays-Bas. Et le tarif Benelux, par exemple, fut réalisé en un jour. Puis, le Grand-Duché entra dans la Communauté C.E.C.A., ensuite dans celle de la C.E.E. Et il faut dire que le résultat de toutes ces conventions n'a pas été décevant dans les grandes lignes.

On sait que la sidérurgie luxembourgeoise, n'ayant pas de marché intérieur suffisant, doit écouler la quasi-totalité de sa production sur les marchés étrangers. En 1952, au moment de la mise en vigueur du marché commun du charbon et de l'acier, la proportion d'acier luxembourgeois absorbé par les pays non-membres de la C.E.C.A. s'élevait à 50 %; en 1960, cette proportion s'est déjà repliée à 33 %.

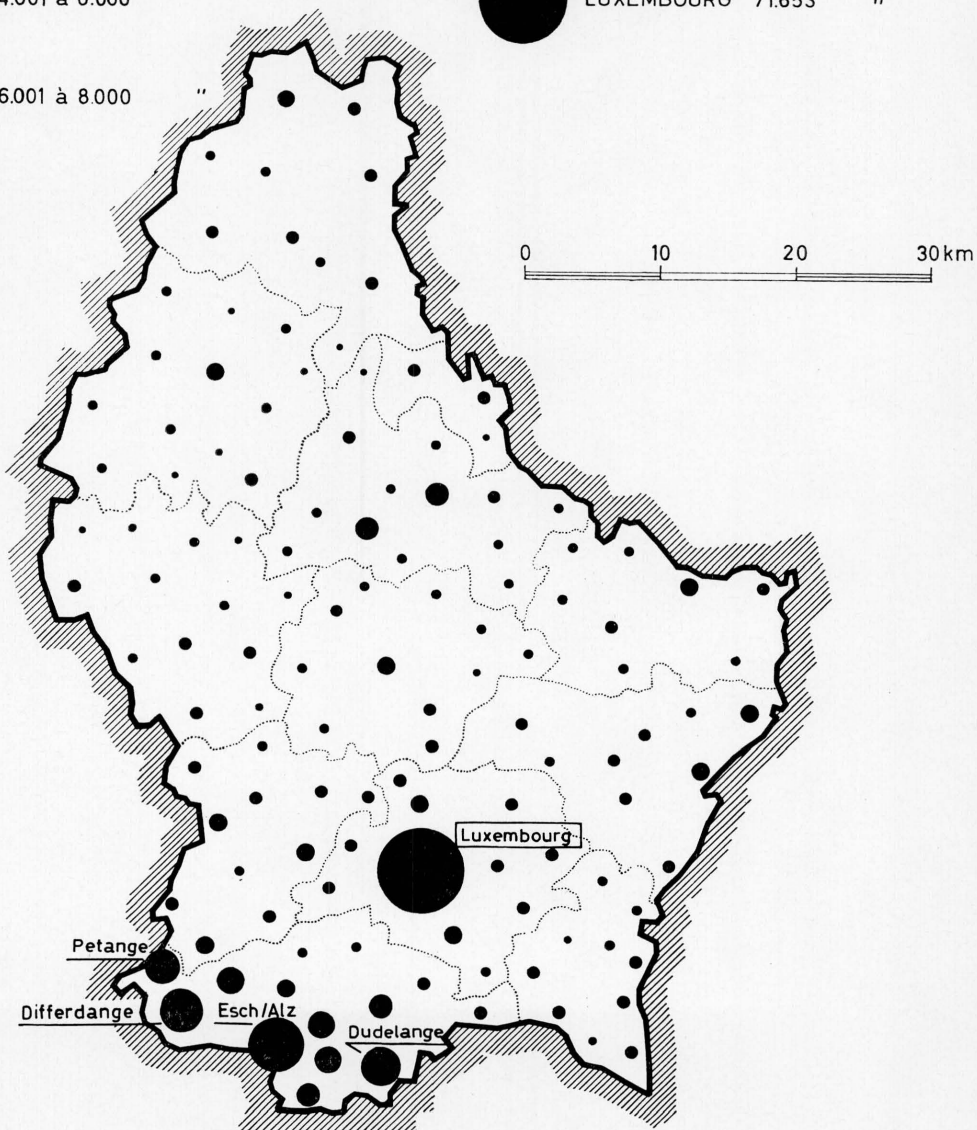
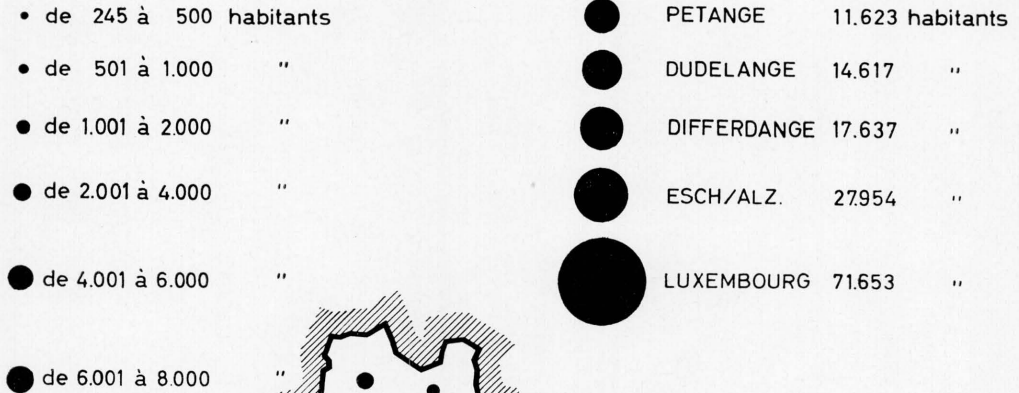
Il en résulte que l'adhésion du Grand-Duché à la C.E.C.A. a valu à sa sidérurgie une certaine atténuation de sa traditionnelle dépendance à l'égard des marchés d'outre-mer. L'intérêt de cette évolution est à rechercher notamment dans le fait que les marchés lointains réagissent en général plus rapidement aux variations de la conjoncture mondiale que ceux des pays hautement industrialisés de l'Europe occidentale.

Et c'est précisément, en raison de l'expérience du passé, que le Luxembourg peut regarder avec confiance vers l'avenir; car, dans son ensemble, l'économie luxembourgeoise s'est constamment développée en dépit des vicissitudes des intégrations successives.

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

REPARTITION REGIONALE DE LA POPULATION AU G.D. DE LUXEMBOURG

POPULATION PAR COMMUNE (Recensement de 1960)



COMMISSION B

11.

La collaboration des initiatives publiques et privées
pour le développement d'un pôle industriel : Lacq

Rapporteur : J. Echard
administrateur-directeur général
de la Sodic, Paris

Introduction

Lacq est un petit village du département des Basses-Pyrénées, situé à quelque 25 km à l'ouest de Pau, sur la route nationale de Pau à Bayonne et le chemin de fer qui, par Orthez, rejoint Bayonne ou Bordeaux.

Situé géographiquement à l'extrémité sud-ouest de la France, tout près de la frontière espagnole, Lacq fait partie d'une région plus agricole qu'industrielle.

La Société nationale des pétroles d'Aquitaine (S.N.P.A.) y a découvert successivement en décembre 1949 un petit gisement de pétrole brut (qui produit encore 80 000 tonnes/an), puis, en 1951, un très important gisement de gaz naturel dont les réserves récupérables sont estimées aujourd'hui à environ 200 milliards de m³ de gaz brut.

Les objectifs de la présente étude sont les suivants :

1. Retracer l'histoire du développement du pôle industriel de Lacq, en décrivant la collaboration des initiatives publiques et privées qui a permis d'assurer ce développement;
2. Indiquer les résultats actuellement acquis ou qu'il est possible d'attendre du développement de ce pôle, sur le plan national d'une part, sur le plan régional et local, d'autre part;
3. Voir dans quelle mesure les dispositions qui ont joué pour le développement de Lacq pourraient jouer ailleurs, autrement dit, essayer de savoir dans quelles conditions l'expérience de Lacq pourrait être transposable.

PREMIÈRE PARTIE

Historique

La découverte de Lacq a été faite à l'occasion d'une recherche d'hydrocarbures liquides, et il fut un temps où certains pensèrent que la présence du gaz naturel, loin d'être un avantage pour la collectivité, risquait d'être une sérieuse cause de perturbations pour les divers organismes qui allaient s'affronter dans la mise en œuvre de cette nouvelle forme d'énergie. En effet, la nature gazeuse du combustible, l'importance supputée du gisement montrèrent vite que les cadres habituels de pensée et d'action ne suffiraient pas à régler sans grandes difficultés les problèmes délicats de production, de transport, de commercialisation qui allaient se poser.

La découverte de la richesse naturelle de Lacq (gaz naturel, soufre, propane, butane, essence, etc.) s'est produite dans le secteur de l'énergie qui, en France, est dans une large mesure directement ou indirectement dans la main de l'Etat.

Le développement du gisement et la création du pôle industriel de Lacq ont, de ce fait, été largement dirigés par les pouvoirs publics.

Ce développement, qui a eu lieu entre 1951 et 1961, est donc maintenant pratiquement terminé.

Entre 1951 et 1954, une période intérimaire s'est écoulée, pendant laquelle on s'est demandé si le gisement était techniquement exploitable. La présence d'une quantité importante d'hydrogène sulfuré (matière première du soufre) sous haute pression et haute température corrodait très rapidement l'acier des tubes de forage ou d'exploitation. Il fallut donc attendre que des travaux de laboratoire aient permis de trouver les nuances d'acier résistant à la corrosion, dite fissurante, de cet hydrogène sulfuré.

Ces difficultés techniques ont été résolues en 1953, mais les conséquences pratiques des travaux de laboratoire n'ont pu être mesurées qu'au fur et à mesure que le temps s'écoulait. Nul ne savait au départ si les tubes d'exploitation (les casings et les tubings) tiendraient deux ans ou dix ans. En 1961, on peut maintenant répondre avec certitude que les tubes tiennent sept ans. Mais au démarrage des travaux, il y eut une grande part d'audace à décider l'exploitation, tempérée par une prudence justifiée en ce qui concerne la rentabilité possible du gisement.

Il n'était guère possible non plus de savoir quelle serait la capacité de production moyenne journalière par puits. Cette capacité, fonction du diamètre des tubings d'exploitation, pouvait varier entre 500 000 m³/j et 1 500 000 m³/j de gaz brut. Pour la même capacité d'exploitation du gisement, fixée à 20 millions de m³/j de gaz brut, il pouvait être nécessaire de forer 65 à 70 puits d'exploitation et de surveillance. En fait, on en a foré 35. La diminution du nombre des puits a entraîné une amélioration importante de la rentabilité du gisement. Mais là aussi, on ne pouvait prévoir au début que tout se déroulerait aussi heureusement.

Enfin, sur le plan de l'économie générale, la balance commerciale française s'est trouvée avant 1953, puis à partir de 1956-1957 dans une situation nettement déficitaire, due notamment à l'importance des importations d'énergie à consentir pour assurer le développement économique du pays.

L'Etat décida donc de poursuivre :

- a) le développement le plus rapide possible de l'exploitation compatible avec les possibilités de la S.N.P.A.;
- b) une politique de prix du gaz naturel prudente, qui lui permette de tenir compte des risques techniques pris sur la tenue des tubes de forage et sur le débit journalier des puits.

Pour réaliser cette politique, il fallait trouver des utilisations ou des utilisateurs susceptibles de consommer rapidement et massivement du gaz. Les utilisations ou les utilisateurs répondant à ces conditions sont :

1. *L'électricité* : soit que celle-ci soit produite sur place et transportée aux lieux de consommation, dans le cadre du réseau général d'interconnexion existant en France, soit que le gaz soit transporté et fourni aux centrales thermiques.

En fait, plus les transports d'énergie sont importants, plus le transport du gaz est avantageux par rapport à celui de l'électricité.

2. *L'aluminium* : il faut 15 kWh/kg de produit. Une production de 60 000 tonnes par an d'aluminium nécessite 900 millions de kWh. Du fait de l'importance de la consommation spécifique d'électricité, le prix du kWh, donc du gaz, doit être très bas. Les usines se trouveront donc près du gisement.

3. Certaines fabrications chimiques :

— l'ammoniaque et les engrais azotés, qui consomment en moyenne de 3 à 4 kWh/kg de produit (compté en N, c'est-à-dire 100 % en azote);

— le méthanol, dont la synthèse s'effectue le plus souvent parallèlement à celle de l'ammoniaque et qui est la matière première du formol, permettant d'aller vers les matières plastiques formol-phénol (dites phénoplastes) et formol-urée (dites aminoplastes);

— l'acétylène par cracking du méthane. La fabrication d'acétylène se fait normalement au départ du carbure de calcium, lui-même obtenu au four électrique par réduction de la chaux par le coke. Cette fabrication consomme une quantité importante d'énergie électrique et divers procédés sont apparus qui permettent, au lieu de transformer le gaz en électricité, puis d'utiliser cette électricité pour fabriquer le carbure, enfin de transformer le carbure en acétylène, de passer directement du méthane à l'acétylène par une combustion rapide du gaz suivie d'un trempage de la flamme. Mais ce procédé de fabrication entraîne, parallèlement à la fabrication de l'acétylène, la production d'une quantité très importante de gaz résiduaires (la teneur de l'acétylène dans l'ensemble des gaz produits n'est que de 8 à 9 %), gaz qu'il convient de valoriser.

Ces gaz résiduaires, à base d'oxyde de carbone et d'hydrogène, sont justement susceptibles de donner l'ammoniaque et le méthanol.

4. Le gaz de ville dans les réseaux urbains importants :

Enfin, dernière utilisation massive possible du gaz, la distribution publique dans les réseaux urbains importants.

En fait, le Sud-Ouest, et notamment les deux grandes villes de Bordeaux et de Toulouse étaient déjà desservies en gaz naturel du gisement de St-Marcel. On ne pouvait donc compter que sur l'accroissement de consommation dû à l'introduction d'une ressource supplémentaire. Comme la politique des prix devait être prudente, il n'était pas possible d'escompter un accroissement important et rapide dans le Sud-Ouest.

Par contre, d'autres réseaux urbains importants existent, notamment ceux de Lyon et de la région parisienne.

Mais, en matière de transport de gaz, il semble en première approximation qu'on puisse dire que le coût du transport est proportionnel à la distance et inversement proportionnel à la racine carrée du débit. Autrement dit, il revient au même prix de revient de transport de transporter la quantité Q à 100 km, la quantité $4Q$ à 200 km, la quantité $16Q$ à 400 km, etc.

Comme Lacq est très loin de Paris et de Lyon, on voit donc que le choix des réseaux lyonnais, et encore plus parisien, de gaz comme consommateurs, entraînait, pour que le transport soit rentable, la mise à disposition de ces réseaux de quantités considérables de gaz.

Comme la fourniture à la distribution publique de centres lointains n'est économiquement concevable qu'en très grandes quantités, le choix de ce type de clientèle entraînait ipso facto une diminution sensible de la quantité pouvant être consommée sur place.

On voit là un exemple de l'opposition possible entre développement économique national et développement économique régional ou local.

La politique de l'Etat, parfaitement justifiée sur les plans technique et économique, s'est plutôt inspirée de préoccupations nationales et non point régionales.

Les préoccupations d'ordre régional ou local ont été le fait de personnalités intéressées au développement de leur cité ou de leur région qui ont attiré l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de favoriser les économies de ces entités géographiques.

Le développement du complexe industriel de Lacq a ainsi été le résultat de nombreux arbitrages entre les diverses tendances qui se sont manifestées et entre les divers maîtres d'œuvre qui y ont participé.

DEUXIÈME PARTIE

Les maîtres d'œuvre

a) MAITRES D'ŒUVRE PUBLICS

1. B.R.P.

La politique de l'Etat en matière de pétrole se manifeste notamment à travers le Bureau de recherches des pétroles (B.R.P.). Institué par une ordonnance du 12 octobre 1945, le B.R.P. est un établissement public de caractère industriel et commercial. Le B.R.P. établit le programme national de recherches de pétrole, le soumet à l'approbation du gouvernement et en assure la mise en œuvre.

Parmi les moyens d'intervention dont il dispose pour la mise en œuvre de ces programmes figure la prise de participation dans des sociétés de recherches de pétrole. Avant la découverte de Lacq, les capitaux privés étaient très réticents à s'investir en France dans la recherche, et l'Etat dut pallier cette carence en provoquant, grâce au B.R.P., la création de sociétés dans lesquelles cet organisme est intervenu très largement.

2. S.N.P.A.

C'est pour cette raison que la Société nationale des pétroles d'Aquitaine (S.N.P.A.) est une filiale du B.R.P. Son capital est actuellement réparti (au 31-12-1960) de la manière suivante :

— Bureau de recherches des pétroles	50,7 %
— Compagnie française des pétroles	7,2 %
— Société nationale pour le financement des recherches de pétrole (S.N.I.P.)	2,3 %

L'Etat intervient également directement ou indirectement dans la S.N.I.P. et, avec une participation minoritaire, dans la C.F.P.

Le reste du capital est réparti entre diverses sociétés ayant chacune moins de 2 %, et le public (pour environ 20 %).

Les statuts de la S.N.P.A. sont pratiquement identiques à ceux d'une société anonyme de droit français, et l'action du B.R.P. sur cette société est celle que tout holding peut exercer sur une affaire dans laquelle elle a une participation majoritaire.

La S.N.P.A. disposait en Aquitaine-Sud d'un permis de recherches, obtenu de l'Etat dans les conditions habituelles, comme la Société Esso-Standard S.A.F. disposait d'un permis de recherches en Aquitaine-Nord où fut découvert le gisement de Parentis. Elle a obtenu, depuis la découverte du gisement, une concession de production qui lui permet de produire et de traiter le gaz naturel et tous ses sous-produits (hydrocarbures et soufre). Une fois le gaz obtenu épuré, il faut le mettre à disposition des utilisateurs, c'est-à-dire le transporter, puis le distribuer.

Le transport et la distribution du gaz posent en France des problèmes délicats, dans lesquels intervient un autre organisme national, le Gaz de France.

3. R. A. P.

La Régie autonome des pétroles est un établissement public, créé antérieurement à 1939. Elle a découvert en 1942 dans les Petites-Pyrénées (à côté de St-Gaudens, dans le département de la Haute-Garonne) un gisement de gaz naturel dont les réserves récupérables ont été estimées à 6 milliards de m³.

Pour mettre en exploitation ce gisement, la R.A.P. a été conduite, dès la fin de la guerre, à construire un réseau de transport de gaz naturel strictement limité à l'Aquitaine, qui dessert Toulouse, Bordeaux et allait en direction de Lacq jusqu'à Pau.

4. G.D.F.

Gaz de France (comme Electricité de France, dont il sera question plus loin) est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par la loi du 8 avril 1946, auquel furent transférées toutes les activités gazières existant à l'époque en France, sauf les activités gazières en régies municipales (dont Bordeaux, directement intéressée par la suite au gaz de Lacq) et les petites activités gazières laissées à l'entreprise privée.

Gaz de France était en même temps investi du monopole de la production, du transport et de la distribution du gaz.

Toutefois, la loi laissait en dehors de son champ d'application la production du gaz naturel (qui se limitait à l'époque à celle de Saint-Marcel).

Une loi ultérieure du 2 août 1949 — dite loi Armengaud — apportait une modification importante aux dispositions de la loi du 8 avril 1946, en précisant que la production et le transport du gaz naturel jusqu'à l'entrée des usines de distribution étaient exclus de la nationalisation.

Cette rédaction laissait encore dans l'ombre la question de savoir si le transport du gaz naturel, exclu du monopole de Gaz de France en vertu de ce dernier texte de loi, ne pouvait lui être confié, dans certains cas, « au choix ».

Ainsi était posée la question de savoir sous quel régime juridique serait assuré en France le transport de gaz par canalisations.

Les décrets des 24 mai 1950 et 17 avril 1951 réglèrent cette question. L'Etat put choisir, conformément aux textes législatifs en vigueur, l'organisme auquel il pourrait en définitive confier le soin de transporter et de commercialiser le gaz.

5. E.D.F.

Ainsi qu'on le verra, E.D.F. a été et est encore une des parties prenantes importantes du gaz naturel. Elle transforme ce gaz en électricité, soit pour ses besoins propres, soit pour certains usages particuliers, comme la fabrication de l'aluminium.

Mais ces possibilités résultent d'une adaptation des dispositions de la loi de nationalisation du 8 avril 1946.

E.D.F. (comme G.D.F. pour le gaz) a le monopole de la production, du transport et de la distribution de l'électricité. A ce titre, E.D.F., seul détenteur des moyens de transport d'électricité, estime que les dispositions des cahiers des charges des anciennes concessions de transport qui prévoyaient le régime du péage sont devenues caduques. Il fut institué un tarif national d'électricité, fonction de la localisation du client, de l'importance et de la régularité de la demande, etc., mais sans possibilité qu'un producteur d'électricité puisse déplacer sa propre production (thermique par exemple) du lieu de production en un autre lieu de consommation, en utilisant, à façon, les lignes de transport E.D.F.

6. O.N.I.A.

Un autre maître d'œuvre public est intervenu en tant que chimiste. C'est l'Office national industriel de l'azote, établissement public créé en 1925 par l'Etat, pour assurer l'exploitation des brevets allemands de la Badische Anilin und Soda Fabrik sur l'ammoniaque et les engrais azotés, obtenus de l'Allemagne au titre des réparations après la guerre 1914-1918.

L'O.N.I.A. s'installe à Toulouse. C'était déjà en 1954 l'usine d'ammoniaque et d'engrais la plus importante de France. Sa production d'ammoniaque était, pour partie, réalisée depuis 1948 au départ du gaz naturel de Saint-Marcet.

Le rôle de l'O.N.I.A. sera plus complètement décrit en même temps que celui des sociétés chimiques.

b) MAÎTRES D'ŒUVRE PRIVÉS

Parallèlement à l'action des maîtres d'œuvre publics, divers maîtres d'œuvre privés sont intervenus dans l'utilisation du gaz naturel, notamment dans les domaines de l'électro-métallurgie (aluminium) et de la chimie.

Ces maîtres d'œuvre sont la plupart des grandes sociétés chimiques françaises, dont certaines sont justement les pionniers de l'électro-métallurgie.

Il s'agit, pour l'aluminium, de la Compagnie Péchiney et de la Société d'électrochimie et d'électro-métallurgie d'Ugine.

La Compagnie Péciney a quelques établissements dans les Pyrénées, mais dans la partie Est, — aucune installation dans la partie Ouest, où se trouve le gisement de gaz.

La Société d'Ugine, par contre, avait déjà une usine d'aluminium à Lannemezan (à environ 100 km de Lacq), située sur le réseau de transport de gaz naturel de St-Marcet. Une de ses filiales, la Société des produits azotés, située tout à côté, fabriquait déjà des produits chimiques, notamment ammoniacque et engrais azotés.

En ce qui concerne l'activité chimique, on vient de noter que la Société Ugine, par sa filiale S.P.A., avait une usine à Lannemezan.

La Société Pierrefitte avait également une usine d'ammoniacque et d'engrais azotés à Pierrefitte dans les Hautes-Pyrénées, également reliée au réseau de transport de gaz à St-Marcet.

Si l'on ajoute l'O.N.I.A., établissement public dont on a déjà parlé, on constate que trois sociétés ou établissements fabriquaient dans le Sud-Ouest de l'ammoniacque et des engrais azotés, et que les trois usines étaient déjà reliées à un réseau de transport de gaz naturel.

Dans les domaines de la chimie organique, dont on pouvait raisonnablement prévoir le développement au départ du gaz naturel de Lacq utilisé comme matière première, il n'y avait pratiquement aucune fabrication dans le Sud-Ouest.

Si certaines sociétés importantes, comme les Etablissements Kuhlmann et la Compagnie de St-Gobain, avaient des usines à Bordeaux, c'était pour assurer des fabrications de chimie minérale, notamment les engrais phosphatés (superphosphates).

Pour ces deux sociétés — Kuhlmann et St-Gobain — comme pour les autres grandes sociétés chimiques françaises — Péciney (déjà cité comme producteur électro-métallurgiste), Rhône-Poulenc, Progil, etc. — le Sud-Ouest aquitain était une terre nouvelle.

TROISIÈME PARTIE

Les solutions retenues

Au terme de la mise en exploitation du gisement de Lacq (c'est-à-dire à la fin de cette année), au rythme de 20 millions de m³/j de gaz brut — soit 13 millions de m³/j de gaz épuré — la production annuelle du champ de Lacq sera la suivante :

Gaz épuré	4 750 millions de m ³
Soufre	1 400 000 tonnes
Essence	260 000 tonnes
Propane-butane	120 000 tonnes.

1. ÉLECTRICITÉ

Pour écouler le gaz le plus rapidement possible, fut réalisé un accord entre la S.N.P.A. et l'E.D.F. On s'orienta donc vers la production d'électricité. Aux termes du protocole conclu le 22 janvier 1957, un tiers du potentiel de production du gisement

de Lacq fut réservé pendant trente ans à la production d'électricité, une partie de ce contingent étant d'ailleurs destinée à la fabrication d'aluminium dans des conditions définies par ailleurs entre la S.N.P.A., l'E.D.F. et les sociétés intéressées (c'est-à-dire Pechiney et Ugine).

E.D.F. était ainsi amenée à équiper au gaz naturel un certain nombre de centrales, deux dans le Sud-Ouest (Artix à côté de Lacq, Bordeaux-Ambes), trois hors du Sud-Ouest (Nantes-Chevre, Montereau à l'est de Fontainebleau et Vitry-Arrighi au sud de Paris). Afin de jouer un rôle de régulation, E.D.F. a doté d'un équipement mixte toutes les centrales autres qu'Artix.

2. ALUMINIUM

Parallèlement était décidée la construction de deux usines d'aluminium, l'une entièrement nouvelle par la Société Pechiney, à Noguères (près de Lacq et d'Artix), d'une capacité initiale de 60 000 tonnes, l'autre par la Société d'Ugine dans son usine de Lannemezan, d'une capacité supplémentaire de 15 000 tonnes.

Pour obtenir des prix d'électricité convenables, Pechiney et Ugine ont contracté avec S.N.P.A. et E.D.F., dans les conditions générales suivantes : Pechiney et Ugine ont financé deux des trois groupes (de 115 000 kW) de la centrale d'Artix dont ils ont confié à l'E.D.F. le soin d'assurer la construction puis l'exploitation. Ainsi étaient respectés les principes de la loi de nationalisation de l'électricité. Pechiney et Ugine ont acheté à S.N.P.A. le gaz dans des conditions particulières, de telle sorte que S.N.P.A. est associée aux résultats de la production d'aluminium.

3. GAZ TRANSPORTÉ

La description du développement du pôle industriel de Lacq ne nécessite pas, à premier examen, l'analyse des solutions retenues en matière de transport de gaz, puisqu'il s'agit là justement d'aboutir à des utilisations plus ou moins éloignées du pôle industriel lui-même. Le transport massif du gaz, plus encore que le transport d'électricité, trahit l'importance accordée aux problèmes nationaux par rapport aux problèmes régionaux ou locaux.

On ne peut pas non plus passer complètement sous silence cet usage, dans la mesure justement où il régit sur les possibilités de développement du complexe.

En fait, deux solutions pratiques furent retenues, tenant compte des utilisations de fait, l'une par le Sud-Ouest, l'autre par le reste de la France.

a) Dans le Sud-Ouest, on créa une société commune R.A.P., S.N.P.A., G.D.F. appelée Gaz du Sud-Ouest (G.S.O.).

La politique de prix définie par G.S.O. était basée sur le coût de substitution de gaz naturel aux autres formes d'énergie alimentant le Sud-Ouest. On ne pouvait donc dire que la présence du gaz naturel — hormis les développements industriels réalisés autour de Lacq même — apportait une contribution au développement économique de l'ensemble de la région.

Pour donner satisfaction, dans une certaine mesure, aux demandes des autorités régionales et locales, il fut convenu, en 1957, d'accorder, sous certaines conditions, une bonification de prix du gaz dite « Franc du Sud-Ouest ».

Le régime institué résulte d'un contrat passé entre l'Etat (représenté par le ministère de l'industrie) et la S.N.P.A., au terme duquel il est créé un fonds spécial entre le 1^{er} janvier 1959 et le 31 décembre 1974. Ce fonds est alimenté par des versements effectués par la S.N.P.A. à partir de 1958 et qui croîtront jusqu'à un montant annuel de 6,25 millions de NF, atteint à partir de 1962.

Les bénéficiaires de cette bonification pourront être les entreprises industrielles du Sud-Ouest (zone d'action de G.S.O.), c'est-à-dire en pratique des utilisateurs de gaz naturel, dont la consommation est égale ou supérieure à 5 millions de thermies/an. La bonification s'applique aux augmentations de consommation de gaz naturel correspondant à une augmentation de la consommation globale d'énergie (fuel, charbon, coke, gaz) de l'établissement, depuis l'année 1956.

Les bonifications sont octroyées aux entreprises établies dans le Sud-Ouest entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 décembre 1961.

Le nombre des bénéficiaires doit être compris entre 60 et 80. Il y a parmi eux les gros consommateurs chimiques. Cette disposition avait en particulier pour but de ne pas polariser sur Lacq tous les développements industriels attendus, à une époque où l'importance du gisement était estimée par certains encore plus grande qu'elle ne l'est réellement.

b) Le reste de la France fut lui-même divisé en deux parties. En effet, la région parisienne posait un certain nombre de problèmes. D'une part, la politique générale des pouvoirs publics tend à réaliser une certaine décentralisation. Un apport massif de gaz naturel, même vendu à la parité de prix des autres combustibles, pouvait entraîner une réticence encore accrue des industriels à quitter cette région. D'autre part, les réseaux de transport et de distribution de Gaz de France (adaptés, il est vrai, au gaz de ville non substituable au gaz naturel) y sont très denses et permettent de desservir partout la clientèle.

Il fut décidé en conséquence que, d'une part, dans un premier temps, seuls G.D.F. pour ses besoins propres (notamment pour deux centrales parisiennes) consommeraient du gaz naturel.

Pour le reste de la France (hors région parisienne et hors Sud-Ouest), S.N.P.A. et Gaz de France se mirent d'accord, à l'invitation du ministre de l'industrie, sur les bases d'une convention, signée en novembre 1955, revue et complétée en janvier 1958.

Aux termes de ces accords, S.N.P.A. et Gaz de France créèrent une filiale commune à parts égales, la Compagnie française du méthane (C.E.F.E.M.).

La politique de prix pratiquée au début dans cette zone fut analogue dans ses principes à celle retenue pour le reste de la France.

Malgré les heureuses dispositions décrites, qui permirent une prospection très active de la clientèle par les soins de C.E.F.E.M. et de G.D.F., la clientèle industrielle se fit au début assez réticente. Tant que les disponibilités de gisement n'étaient pas bien connues, que des chiffres plus ou moins fantaisistes étaient avancés atteignant 300 ou 400 milliards de m³, que des études étaient lancées pour savoir quelles solutions devaient être retenues dans ces hypothèses, il paraissait aux industriels que la politique de prix pratiquée ne pourrait être poursuivie sans modifications.

Pour assurer le placement du gaz, il fut nécessaire de concevoir une politique de prix légèrement différente. Etant donné l'importance des quantités transportables par les canalisations vers Nantes, mais surtout vers Lyon et Paris, le coût attendu du transport était faible si les consommations étaient régulières. On put donc songer à pratiquer une politique de prix plus « agressive » vis-à-vis des autres formes d'énergie. Mais se posèrent alors des questions de concurrence assez vives entre le charbon, le mazout et le gaz naturel.

En fait, le charbon était plus sensible que le mazout à la concurrence du gaz naturel, et pouvait craindre de perdre plus que le mazout ses clients industriels.

Il fallut donc en arriver à un système dans lequel le cas de chaque client était pratiquement examiné par les pouvoirs publics. On autorisa en même temps Gaz de France à prospecter certaine clientèle de la région parisienne.

Une fois cette nouvelle politique de prix lancée, le temps passant, les données sur les réserves du gisement se précisant, on assista brusquement à un retournement de la situation.

La clientèle industrielle se précipita sur le gaz et le moment arriva où les perspectives de la demande dépassèrent assez largement les possibilités de l'offre.

Il fallut donc réadapter une nouvelle fois la politique de vente.

Cette réadaptation se fit en deux temps :

a) Dans une première étape, en janvier 1961, le ministre de l'industrie interdit définitivement la fourniture de gaz naturel aux industriels de la région parisienne;

b) Dans une deuxième étape, le ministre de l'industrie invita S.N.P.A. et E.D.F. à réexaminer leur accord du 22 janvier 1957 qui prévoyait la mise à disposition d'E.D.F. du tiers du potentiel de production du gisement de Lacq.

En définitive, les consommations de gaz d'E.D.F. ont été et seront les suivantes (en millions de m³) :

1958	23
1959	400
1960	1 040
1961	1 440
1962	1 500
1963	1 150
1964	865
1965 et suivantes	720

On voit par là qu'E.D.F. a joué et jouera un double rôle de régulateur :

- dans l'exploitation annuelle, E.D.F. assure une régulation saisonnière, consommant plus de gaz en été, s'effaçant en hiver;
- dans la mise en exploitation, E.D.F. a assuré le démarrage rapide grâce aux consommations importantes de ses centrales thermiques, puis en acceptant ensuite de s'effacer devant le développement de la consommation industrielle.

Le contingent de gaz vendu par E.D.F. ne bénéficie toutefois pas à la région de Lacq, mais aux autres régions françaises (hors Paris naturellement).

4. CHIMIE

Alors que dans les développements précédents, on avait affaire, dans chaque cas, à un ou deux organismes au plus pour assurer la mise en œuvre de telle ou telle partie du programme, il n'en fut pas de même dans le cas de la chimie.

On a vu que certaines sociétés avaient déjà des usines dans le Sud-Ouest.

En fait, Ugine et sa filiale S.P.A. décidèrent de développer leurs installations chimiques de Lannemezan (parallèlement au développement de l'aluminium) par l'accroissement de production de l'ammoniaque et la création d'une unité de méthanol.

Les deux autres sociétés, l'O.N.I.A. et Pierrefitte, décidèrent, d'une part, d'accroître notablement leurs productions propres d'ammoniaque et d'engrais azotés dans leurs usines de Toulouse et Pierrefitte, d'autre part, de participer avec d'autres sociétés chimiques, Péchiney et St-Gobain, au début, Kuhlmann, Rhône-Poulenc et Melle ultérieurement, à la création d'un grand complexe chimique au départ du gaz naturel basé d'abord sur la fabrication d'acétylène (par cracking du méthane).

La création de ce complexe a été l'occasion de mettre à l'épreuve une formule simple d'association entre sociétés chimiques, groupées différemment selon les cas en fonction de leurs perspectives de développement dans tel ou tel secteur.

A la base, il y a une société-noyau, Aquitainechimie, formée par deux producteurs d'azote O.N.I.A. et Pierrefitte (intéressées à l'écoulement du gaz résiduaire de fabrication d'acétylène), deux sociétés chimiques St-Gobain et Péchiney, intéressées à l'acétylène et ses dérivés, notamment le chlorure de vinyle monomère, plus la Banque de Paris et des Pays-Bas (B.P.P.B.).

Cette société fabrique l'acétylène, l'ammoniaque et livre le reste de son gaz résiduaire à une autre société Méthanolacq, filiale à parts égales d'Aquitainechimie et de Kuhlmann pour la fabrication de méthanol.

L'ammoniaque est livrée à la Société Azolacq, dont les actionnaires sont l'O.N.I.A. (50 %), Pierrefitte (40 %), la B.P.P.B. (10 %), qui le transforme en acide nitrique et engrais azotés.

L'acétylène est livrée pour partie à la Société Vinylacq (Péchiney 45 %, St-Gobain 45 %, B.P.P.B. 10 %), qui le transforme en chlorure de vinyle par fixation du chlore. Il faut noter que le chlore vient respectivement des usines de St-Gobain de St-Fons (dans la banlieue de Lyon) et de Péchiney de St-Auban (sur la moyenne Durance), l'une et l'autre à plus de 500 km de Lacq, et que le produit une fois fabriqué repart sans transformation respectivement à St-Fons et St-Auban. C'est vraiment parce qu'il n'y a pratiquement aucun moyen de transporter l'acétylène que la fixation est faite à Lacq.

L'autre partie de l'acétylène est livrée à la Société Acétalacq, qui la transforme en acétaldéhyde par fixation d'une molécule d'eau.

Cet acétaldéhyde est livré, d'une part à Rhône-Poulenc à son usine de Péage-de-Roussillon (dans la vallée du Rhône au sud de Vienne) pour être transformé en dérivés acétiques, notamment acétate de cellulose et acétate de vinyle, d'autre part

à la Société des Usines de Melle qui le transforme sur place, dans une installation séparée, en butanol primaire, matière première pour solvants et plastifiants, notamment les phtalates de butyle ou d'octyle pour le polychlorure de vinyle.

En résumé, dans le domaine de la chimie organique, en dehors du cas de Melle, les sociétés chimiques assurent pour le moment le minimum de transformation sur place.

A côté du complexe chimique de Pardies, qui vient d'être décrit, la S.N.P.A. s'est également lancée dans la chimie. Elle a d'abord décidé de fabriquer de l'éthylène, matière première pour les polyéthylènes que fabriquera la Société Ethylène-Plastiques. Puis, compte tenu de la teneur élevée en aromatiques de certaines de ses productions liquides, elle construit une importante usine de fabrication de benzène. Ce benzène sera, pour partie, transformé en cyclohexane, une des matières premières possibles pour la fabrication du nylon. La transformation de ce cyclohexane se fera toutefois ailleurs qu'à Lacq (Péage-de-Roussillon ou Chalampé près de Mulhouse).

Compte tenu des diverses solutions retenues pour le placement du gaz, sur place, dans le Sud-Ouest, ou à l'extérieur du Sud-Ouest, on arrive à la répartition approximative suivante des ventes (en millions de m³ de gaz épuré/jour) :

Sud-Ouest	5,2
Région Ouest-Centre-Ouest (dont Nantes)	1,2
Centre-Est (dont Lyon)	3,4
Région parisienne	3,2
	<hr/>
	13,0

Sur la part du Sud-Ouest, le complexe de Lacq consomme, dans son ensemble, 2 millions de m³/jour, soit environ 40 %.

Sur l'ensemble des fournitures de gaz, la part consommée à Lacq est de 15 %.

5. INFRASTRUCTURE ET LOGEMENT

A côté des investissements industriels, il a fallu créer de toutes pièces l'infrastructure de vie collective et sociale pour accueillir les travailleurs du complexe.

Le total de la main-d'œuvre dans les diverses usines de Lacq s'élève à 4 500 personnes.

La majeure partie des travailleurs est logée dans la nouvelle cité de 3 000 logements de Mourenx-Ville-Nouvelle qui abrite aujourd'hui environ 10 500 habitants.

Le coût total de cette ville sera de l'ordre de 14 milliards d'anciens francs (y compris les équipements sociaux).

La construction de la ville résulte du rejet de trois autres solutions : le logement réalisé à Pau, des logements par petits groupes dans les villages existants, la création de trois unités d'environ 1 000 logements répartis autour des zones industrielles.

Compte tenu de l'éloignement de Pau, de l'insalubrité des usines, des difficultés géographiques et du coût des équipements qu'auraient entraîné des logements dispersés, c'est la réalisation d'une ville nouvelle qui fut décidée.

Le maître d'œuvre de la ville de Mourenx a été la Société civile immobilière de Lacq et sa région, constituée en mai 1937. Son capital est détenu pour 51 % par la Caisse

des dépôts et ses filiales, pour 30 % par la S.N.P.A., et pour le reste principalement par les entreprises du complexe désireuses d'obtenir des logements pour leur personnel.

Enfin, les travaux d'infrastructure routière à Lacq ou portuaire à Bayonne ont été réalisés par les services des ponts et chaussées ou de la Chambre de commerce, souvent sur des crédits avancés par la S.N.P.A.

QUATRIÈME PARTIE

Les résultats obtenus

Il a été ou sera investi à Lacq, de 1954 à 1961 (en anciens francs)

— en investissements industriels pour la réalisation du complexe (à l'exclusion des forages)	190 milliards
— en investissements collectifs et sociaux	16 milliards
— en infrastructure	8 milliards
	<hr/>
total :	214 milliards

Il reste à dépenser environ 15 à 20 milliards.

Ces investissements ont été réalisés selon le rythme suivant :

1954 et années antérieures	3,46 milliards
1955	3,12 milliards
1956	5,81 milliards
1957	15,19 milliards
1958	45,25 milliards
1959	60,68 milliards
1960	57,49 milliards

La valeur ajoutée attendue de l'ensemble de la production du complexe est de l'ordre de 69 milliards, approximativement décomposée comme suit :

— Gaz épuré (non autrement utilisé)	24,2 milliards
— Soufre	14 milliards
— Essence - propane - butane	5 milliards
— Aluminium (moins alumine)	8,8 milliards
— Produits chimiques	17 milliards
	<hr/>
	69 milliards

Il n'a pas été fait état d'une fourniture d'électricité de l'ensemble du complexe vers l'extérieur, toute la production électrique étant destinée aux fabrications internes.

Les effets de la création du complexe de Lacq ont été essentiellement différents selon qu'on traite cette question à l'échelle nationale ou à l'échelle locale.

Sur le plan national, la mise en exploitation du gisement de gaz et le développement du pôle industriel de Lacq ont été éminemment bénéfiques.

On peut pratiquement assurer que 90 % des investissements ont été réalisés par des fournitures de matériel d'origine française.

L'exploitation du gisement rapporte, sur le plan de la balance commerciale, pratiquement les 69 milliards d'AF représentatifs de la valeur ajoutée du complexe, soit par des diminutions d'importations, soit par des suppléments d'exportations. Il conviendrait, tout au plus, d'en déduire les redevances dues à l'étranger pour l'utilisation de certains procédés ou de certaines techniques étrangères.

Sur le plan local, la situation apparaît beaucoup moins brillante.

Il convient de distinguer, d'une part, la période des investissements, d'autre part, la période d'exploitation. On peut dire, à cet égard, que l'année 1961 se situe à la charnière entre ces deux périodes.

1. Durant la période d'investissements, on peut dire que la quasi totalité des investissements réalisés par les entreprises du complexe est provenue d'apports extérieurs. C'est ainsi que la S.N.P.A. a dû apporter de 1954 à 1959, par ses achats à l'économie du département des Basses-Pyrénées, 8,4 milliards d'AF, et les autres entreprises du complexe 1 450 millions d'AF, soit au total 9 850 millions d'AF. On peut ajouter 3 à 4 milliards d'AF pour chacune des années 1960 et 1961.

On arrive à un total approximatif de 17 milliards d'AF, à comparer aux 190 milliards dépensés en investissements industriels, *soit moins de 10 %*.

La valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises du département des Basses-Pyrénées était estimée en 1959 égale à 172,5 milliards d'AF. Les salaires distribués par l'ensemble des entreprises s'élevaient à 42,7 milliards d'AF. Si l'on tient compte des effets indirects et induits, la création du complexe faisait intervenir en 1959 l'économie de ce département pour 9 % de sa valeur ajoutée.

2. Pendant la période d'exploitation, on a déjà vu que la valeur ajoutée du complexe, en période de régime, était estimée à 69 milliards d'AF.

Cette valeur ajoutée sera réalisée grâce au travail de 4 500 personnes, représentant une masse de salaires de 4 850 millions d'AF.

On peut grossièrement résumer les effets du complexe dans le tableau suivant :

	Valeur ajoutée (1)	Salaires (1)
Effets directs	69 000	4 850
Effets indirects	2 715	820
Effets induits	2 885	730
	74 600	6 400

(1) Renseignements communiqués par la S.N.P.A. d'après une étude de la S.E.M.A.

La part la plus importante de la valeur ajoutée autre que directe est due à l'intervention des commerces et services (2 390 millions). Puis viennent les secteurs du bâtiment (950 millions) et de la mécanique (875 millions). L'intervention des autres secteurs est négligeable.

On estime que la valeur ajoutée et les salaires du département des Basses-Pyrénées pourraient atteindre, en 1964, dans une perspective moyenne de développement :

- 190 milliards d'AF⁽¹⁾ (sans le complexe), en ce qui concerne la V.A.
- 45 milliards d'AF⁽¹⁾ (sans le complexe), en ce qui concerne les salaires,

en regard, pour le complexe, de :

- 69 milliards d'AF en ce qui concerne la V.A.
- 4,85 milliards d'AF en ce qui concerne les salaires.

On voit que la part directe du complexe dans la valeur ajoutée totale s'élève à 26 %, la part totale à 29 %. Par contre la part directe des salaires n'atteint que 10 %, la part totale 13,1 %.

Ceci ne fait que traduire l'importance des investissements réalisés et de la valeur ajoutée obtenue par rapport à la faible importance numérique de l'effectif employé.

Est-ce à dire qu'on aurait pu faire plus sur le plan régional ? Aurait-on pu, par exemple, utiliser une plus large part du gaz sur place en développant un complexe plus puissant que celui réellement réalisé ?

Pour répondre à de telles questions, il ne faut pas perdre de vue certains impératifs économiques. Pour vendre sur le gisement d'importantes quantités de gaz destinées à des fabrications incorporant beaucoup d'énergie, donc du gaz à bas prix, il faut pouvoir parallèlement vendre du gaz à des usages plus rémunérateurs. Comme le transport massif de gaz coûte peu, la clientèle rémunératrice est constituée par l'ensemble des consommateurs privés et industriels des grandes métropoles urbaines.

Le développement du pôle industriel de Lacq et les ventes de gaz faites aux extrémités de lointains tuyaux de transport se sont faits simultanément, et sont deux phénomènes interdépendants. Il n'est donc pas plus raisonnable de vouloir utiliser tout le gaz sur place que de ne pas y consommer un seul mètre cube pour transporter totalement le gaz ailleurs.

CINQUIÈME PARTIE

Généralisations possibles

Le développement d'un pôle industriel comme celui de Lacq mérite d'être étudié non seulement pour lui-même, mais également dans la mesure où les enseignements qu'on peut retirer de cette étude peuvent, le cas échéant, servir à d'autres cas de développement de pôles industriels.

L'expérience de Lacq est-elle une expérience unique, difficilement transposable dans d'autres domaines techniques ou d'autres régions ? Les mécanismes mis en œuvre sont-ils susceptibles de produire les mêmes effets si on les faisait jouer à nouveau

(¹) Renseignements communiqués par la S.N.P.A. d'après une étude de la S.E.M.A.

ailleurs ? Telles sont les questions qu'il convient de se poser au terme de cette étude.

On peut concevoir la transposition de l'expérience de Lacq sur trois plans :

- le plan technique,
- le plan des économies locales,
- le plan des maîtres d'œuvre.

PLAN TECHNIQUE

Il semble que le développement de la production d'un gisement de gaz naturel et la création près de sa source d'un ou plusieurs grands complexes industriels soit une expérience aisément transposable.

Mais cette opinion n'est qu'à demi fondée. Pour développer la production d'un gisement de gaz naturel (que ce gaz soit seul ou associé à du pétrole brut liquide), il faut disposer d'un marché de consommation. L'expérience des grands gisements de gaz du Moyen-Orient, dont la production est inutilisée ou brûlée à la torche (si le gaz est fatal) est là pour rappeler que le développement du gaz naturel se fait lorsqu'il est à la fois employé à des usages urbains (industriels ou domestiques) où joue le nombre des consommateurs, et à des usages spécifiques où l'on incorpore beaucoup de gaz dans peu de produits plus ou moins aisément transportables.

On peut difficilement résumer en quelques lignes toute l'expérience américaine de l'industrie du gaz naturel. Il est toutefois possible d'affirmer que l'expansion pétrochimique des États du Sud des U.S.A. a commencé lorsque le gaz naturel transporté vers les grandes métropoles du Nord (Chicago, Détroit, Baltimore, Philadelphie, New York) a pu fournir au puits en quantités suffisamment importantes les précieux sous-produits liquides nécessaires à la fabrication rentable de nombreux produits intermédiaires de la chimie organique.

Il y a là une interaction à distance dont il ne faut pas méconnaître l'importance. On l'a déjà noté dans le cas du gaz de Lacq. Sans les fournitures de gaz à Paris et à Lyon, la production du gisement n'aurait pu être entièrement placée dans des conditions satisfaisantes. Un niveau de production plus faible aurait pu être trouvé, mais au détriment de la rentabilité de l'ensemble de l'opération.

Cette interaction peut encore jouer demain en ce qui concerne le gaz du Sahara.

C'est dans la mesure où le gaz naturel sera écoulé en Europe que le pays producteur pourra disposer sur place des tonnages de sous-produits récupérables en quantité intéressante et à bon compte. Je crois qu'il convient de ne pas oublier ce lien économique, ni en mésestimer l'importance.

PLAN DES ÉCONOMIES LOCALES

On peut laisser de côté l'aspect « gaz » qui a été à l'origine de la création du complexe de Lacq et se demander quelles leçons peuvent être tirées de cet exemple pour la création des complexes industriels en général, dans la mesure notamment où ils concourent par leur présence au développement des économies régionales.

Ce qui frappe tout d'abord, c'est qu'on a investi beaucoup d'argent pour créer peu d'emplois. On en a vu les résultats sur le plan de l'économie régionale et locale.

Mieux vaut évidemment avoir un gisement de gaz dans son territoire que de ne pas en avoir, et je connais bien d'autres régions de France qui seraient très heureuses de découvrir dans leur sous-sol de petits Lacq !

Mais, en l'absence de telles découvertes, n'est-il pas possible de développer d'autres types de complexes industriels, à base d'autres techniques, utilisant de préférence plus de main-d'œuvre ?

Il y a, à ce sujet, des renseignements très intéressants dans les données du IV^e Plan français de modernisation et de productivité.

Dans un certain nombre de secteurs, on estime le montant des investissements à réaliser en six ans (de 1959 à 1964). On estime, par ailleurs, l'importance des effectifs supplémentaires nécessaires à chacun de ces secteurs pendant la même période.

Le rapport investissements/emploi créé *ne représente pas* le coût des investissements par emploi créé dans chacun des secteurs examinés, parce qu'à côté de l'investissement nouveau, il y a l'investissement de renouvellement. On peut donc dire que les chiffres indiqués donnent une limite maximum de ce que pourrait être le coût réel des investissements par emploi créé dans chacun de ces secteurs d'industrie.

Secteurs	Investissements sur 6 ans (en millions de NF)	Variation d'effectifs (en +)	Investissements emplois créés (en NF)
07. Minerais de fer et sidérurgie	12 500	26 000	481 000
09 A. 1 ^{re} transformation des métaux	4 800	36 000	133 000
09 B. Machines et appareils mécaniques	6 820	59 000	115 000
09 C. Machines et appareils électriques	4 000	57 000	70 000
09 D. Automobiles et cycles	5 250	26 000	200 000
10. Industrie chimique et caoutchouc	10 700	30 000	356 000
(dont industrie chimique seule)	6 800	16 200	420 000

Il est très intéressant de comparer le cas particulier du complexe de Lacq à celui de l'industrie chimique par exemple.

Pour ce faire, il convient, d'une part, de ne prendre en considération que les investissements industriels de Lacq, car seuls les investissements industriels (à l'exclusion des investissements collectifs et sociaux) figurent dans le tableau ci-dessus. Il faut admettre, d'autre part, que les techniques développées à Lacq par la S.N.P.A., E.D.F., Péchiney et le complexe chimique s'apparentent à des techniques chimiques, que ce sont toutes des industries d'investissement. En fait, seul le cas de l'électricité serait à étudier à part, car toutes les autres techniques sont à proprement parler chimiques (même l'aluminium considéré d'ailleurs comme activité électrochimique).

Le quotient du montant des investissements, soit 190 milliards d'AF, par 4 500, nombre des emplois créés, donne 42 millions d'AF (ou 420 000 NF), c'est-à-dire le même montant que celui figurant dans le tableau du Plan. Cette constatation n'a d'ailleurs rien d'étonnant.

Comme il a été précisé que pour tous les secteurs du tableau, le quotient investissements/emplois créés représente la limite maximum de ce que peut effectivement coûter un investissement nouveau, on constate que, dans le secteur des industries dites de main-d'œuvre (mécanique, électricité, électronique notamment), il y a des activités qui, pour le même montant d'investissements industriels, fournissent un nombre d'emplois quatre à cinq fois supérieur (au minimum).

Est-ce à dire qu'à Lacq (ou ailleurs), consentant le même effort d'investissements industriels, on ait pu créer quatre ou cinq fois plus d'emplois, soit 18 000 à 22 000 ?

Un certain nombre de considérations doivent encore entrer en ligne de compte.

On a vu qu'à côté des investissements industriels, il y a les investissements collectifs (infrastructure, logements, etc.). Ces dépenses ont été particulièrement réduites à Lacq parce qu'il s'agissait d'industries d'investissement et que le gisement se trouve être à la fois sous la voie ferrée et sous la route nationale. Il pourrait ne pas en être de même ailleurs.

Si l'on estime à 16 milliards d'AF le coût des investissements collectifs et sociaux de Lacq, c'est peut-être à 80 milliards d'AF qu'il faudrait l'estimer pour une population active cinq fois supérieure à installer dans les mêmes conditions.

Il conviendrait peut-être parallèlement de quintupler aussi le coût de l'infrastructure.

On s'aperçoit alors que les investissements autres qu'industriels prendraient, dans un total supposé inchangé, une part très importante.

En procédant par approximations successives, on pourrait aboutir au résultat suivant :

— Investissements industriels	80 milliards d'AF (pour 16 000 emplois
— Investissements collectifs	industriels)
et sociaux	80 milliards d'AF (pour 60 000 habitants)
— Infrastructure	40 milliards d'AF
	<hr/>
total :	200 milliards d'AF

La création d'un tel complexe industriel (dans un secteur d'activité tout autre que l'industrie gazière ou chimique) aurait naturellement des effets très différents sur le plan régional et local.

En période d'investissements, la part prise par les entrepreneurs locaux dans la construction du complexe, directement fonction de la part du génie civil, serait sans commune mesure avec celle, très faible, constatée à Lacq.

En période d'exploitation, outre l'importance très considérable des salaires distribués, un nombre important d'activités locales seraient intéressées par des travaux de sous-traitance, de réparation et d'entretien, de transport, etc.

Un exemple de la création d'un tel complexe pourrait être celui d'une usine d'automobiles d'une taille telle qu'elle utilise justement la quantité de main-d'œuvre prise ci-dessus comme exemple.

Il n'y a pas de doute que, sur le plan local, le développement d'un pôle industriel de ce type soit certainement plus profitable que celui du type Lacq.

PLAN DES MAÎTRES D'ŒUVRE

De ce troisième point de vue, il s'agit de savoir si la création d'un complexe d'industrie mécanique ou électrique tel que celui décrit ci-dessus, est possible et quelle impulsion l'État, en particulier, peut donner à son essor.

La création de tels complexes mécaniques ou électriques n'est pas impossible, et nous en entendrons également parler au cours de ce colloque.

Mais il est rare d'avoir affaire à un seul ou à un nombre limité de maîtres d'œuvre. C'est là que gît la difficulté. Dans la mesure où l'État est amené à coordonner l'action d'un nombre limité de maîtres d'œuvre (surtout si certains d'entre eux dépendent plus ou moins de lui), il n'y a aucune raison de penser qu'il ne puisse pas faire aboutir la création d'un complexe industriel quelconque de la même manière qu'il a fait réaliser l'ensemble de Lacq.

Lorsque le nombre des maîtres d'œuvre augmente, lorsque la notion de complexe s'estompe pour faire place à celle de développement d'une ville grâce à des industriels différents, même travaillant dans des domaines d'activité voisins, l'action de l'État devient beaucoup plus difficile.

Est-ce à dire que tous les moyens lui manquent ? Certainement pas, puisque interviennent de façon notable les investissements collectifs, sociaux et d'infrastructure dont une grande partie est réalisée (en France) directement par les services de l'État ou indirectement par des organismes très proches de lui.

Il ne semble pourtant pas que ces moyens soient suffisants dans tous les cas, et les difficultés rencontrées pour industrialiser certaines régions insuffisamment développées sont bien là pour le montrer.

RESEAU DE TRANSPORT DU GAZ NATUREL



12.

Quelques aspects de la croissance
d'une entreprise industrielle dans le cadre
du développement régional

Rapporteur : Ir. T.P. Tromp
vice-président du conseil d'administration
de N.V. Philips Gloeilampfabrieken

Industrie et développement régional

« Locating a new plant is always something of a traumatic experience for the business executive »

INTRODUCTION

Si la Commission de la Communauté économique européenne qui organise cette conférence, a mis à l'ordre du jour les problèmes des régions moins développées d'une Europe en pleine intégration, il semble presque évident qu'une introduction traitant d'un seul aspect de ce problème complexe doit être centrée plus particulièrement sur cette question limitée.

On ne peut cependant passer sous silence le phénomène important qui se produit dans cette partie du monde libre : l'association, librement décidée certes, mais issue d'une dure nécessité, d'un certain nombre de pays pour lesquels les notions de liberté, de démocratie et d'augmentation régulière du niveau de vie ne sont pas de vaines formules.

Le développement industriel de cette partie de l'Europe doit également servir de contexte à un examen plus détaillé de certains problèmes. Il faut espérer que les tentatives actuelles de rapprochement entre la C.E.E. et l'A.E.L.E. seront bientôt couronnées de succès pour le plus grand bien de ces deux organisations.

Il est bien évident qu'une intégration économique et militaire ne se construit pas sans intégration politique. Il faut donc s'attaquer simultanément à ces problèmes. Mais peut-être la nécessité de l'intégration apparaît-elle encore davantage, du point de vue économique et industriel, si l'on considère comment l'unification d'un certain nombre d'Etats séparés formant les Etats-Unis d'Amérique a conduit à un développement industriel et un relèvement du niveau de vie spectaculaire.

Dans cette perspective d'ensemble, il convient de raisonner du général au particulier afin d'étudier et traiter les problèmes isolés dans leur contexte exact, sans négliger leur interdépendance.

La Commission de la Communauté économique européenne a parfaitement compris, en élaborant le programme de cette conférence sur l'économie régionale, que le problème pouvait être abordé de différents points de vue. C'est l'un de ces aspects, celui du développement régional vu sous l'angle de l'entreprise industrielle, que j'ai l'honneur de vous exposer. Bien que je n'aie nullement l'intention de retracer l'histoire de la N.V. Philips en relation avec le développement de régions moins industrialisées, on ne s'étonnera guère, je crois, que les idées exposées ci-après se fondent largement sur l'expérience faite par Philips à l'occasion de l'implantation de nouvelles industries dans des régions de ce genre.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE PHILIPS

Pour bien comprendre la doctrine appliquée par Philips en la matière, il faut savoir que la décentralisation géographique a eu lieu pendant une période de forte expansion. C'est pourquoi nous voulons d'abord dire quelques mots du développement récent du groupe Philips. Son expansion est le résultat de quatre impulsions :

1. La nécessité de maintenir et de renforcer la position relative sur le marché dans le cas d'un relèvement du niveau de vie et d'une augmentation de la demande.

2. La recherche et le progrès technique qui conduisent — notamment dans le secteur de l'électronique — à la création de nouveaux articles et à l'application de nouvelles méthodes.

3. La volonté de compléter la gamme des produits et d'élargir ainsi la base des activités qui a incité l'entreprise à introduire de nouveaux articles qu'elle ne fabriquait pas encore.

4. Le développement des activités dans de nouvelles zones géographiques et l'expansion de nos activités dans des pays où nous avons déjà des débouchés.

Les chiffres ci-dessous donnent un aperçu du développement du groupe Philips au cours des dix dernières années :

	Unité	1950	1960	
			Chiffres absolus	Indice 1950= 100
Chiffres d'affaires du groupe	10 ⁶ Fl	970	4 760	491
Effectifs:				
Eindhoven	1 000 pers.	26	37	142
Reste des Pays-Bas	1 000 pers.	13	38	292
Total Pays-Bas	1 000 pers.	39	75	192
Reste du monde	1 000 pers.	51	136	267
Total monde	1 000 pers.	90	211	234

La première conclusion que l'on peut tirer de ces indications est que le chiffre d'affaires par membre du personnel a monté considérablement au cours des dernières années et est passé d'environ 10 800 florins en 1950 à environ 22 600 florins en 1960. Ce chiffre comprend évidemment les hausses — quoique minimes — des prix de nos articles.

Les chiffres relatifs au personnel font clairement apparaître la décentralisation de nos activités. Nous voyons en effet :

- a) que le personnel de la maison mère à Eindhoven n'a augmenté que faiblement;
- b) que les effectifs s'accroissent rapidement dans le reste des Pays-Bas;
- c) qu'ils augmentent encore plus rapidement — par rapport aux Pays-Bas — dans le reste du monde.

Bien que le présent rapport traite avant tout de la situation aux Pays-Bas, nous tenons, pour être complets, à donner quelques précisions sur nos activités à l'extérieur. Celles-ci sont pour la plus grande part imputables à la pression des circonstances telles qu'elles résultaient de la politique commerciale. La tendance à l'autarcie qui caractérisait la politique commerciale pratiquée par un grand nombre de pays nous a amené, souvent contre notre gré, à créer des centres de fabrication à l'étranger. Ces usines étaient au premier chef destinées à produire pour le marché local. Par la suite, certaines de ces usines purent devenir des centres d'approvisionnement pour d'autres marchés. Ce développement peut maintenant être accéléré grâce à la mise en œuvre du Marché commun. Les usines établies dans les pays partenaires pourront de plus en plus faire fonction de centres de production pour l'ensemble du groupe, ce qui permettrait d'aboutir :

- a) à des séries plus grandes;
- b) à une mécanisation et une automatisation plus poussées;
- c) à une réduction des prix de revient;
- d) à une amélioration de la qualité et du « rendement » de nos articles à la suite de a) et b).

On voit les perspectives qu'ouvre cette évolution si l'on considère que le traité du Benelux, conclu il y a quelques années, a permis de créer en Belgique quelques centres de fabrication importants.

Pour revenir à la situation aux Pays-Bas, les chiffres donnés ont fait apparaître clairement à quel point notre entreprise a étalé ses activités de production à travers le pays. Il eût été en effet absolument impossible de concentrer et de réaliser l'expansion en un seul endroit ou en quelques endroits seulement. Aussi, voyons-nous que le nombre des lieux d'implantation aux Pays-Bas est passé de 24, en 1950, à 59 en 1961.

LE PHÉNOMÈNE DE LA DÉCENTRALISATION INDUSTRIELLE AUX PAYS-BAS ET LE RÔLE JOUÉ PAR PHILIPS

A) IMPLANTATION DE NOUVELLES INDUSTRIES (voir annexe I)

Selon l'Office central de statistique, 796 nouveaux établissements industriels ont été créés au total de 1953 à 1960. A la fin de 1960, 640 fonctionnaient encore, occupant 41 250 personnes. L'annexe fait apparaître la préférence pour l'implantation d'industries en dehors des provinces de l'Ouest. En effet, 26 % seulement des nouveaux établissements, occupant 24 % du nombre total des travailleurs, ont été créés dans les trois provinces occidentales. Celles-ci groupent 48 % de la population totale des Pays-Bas (sur 21 % de la superficie totale). Ces chiffres comprennent les implantations de succursales (c'est-à-dire les établissements créés dans le cadre de la décentralisation).

B) IMPLANTATION DE NOUVELLES SUCCURSALES (voir annexe II)

Selon les indications de l'Office central de statistique, 355 succursales ont été créées aux Pays-Bas pendant la même période; 282 subsistaient au 31 décembre 1960. Ces entreprises occupaient alors 23 750 personnes.

Les chiffres correspondants pour Philips sont également indiqués dans l'annexe II :

créées de 1953 à 1959	:	23
en fonctionnement au 31 décembre 1960	:	23
personnel au 31 décembre 1960	:	9 358

LES CAUSES DE LA DÉCENTRALISATION

Il faut considérer que les principales causes de ce phénomène sont la pénurie de main-d'œuvre aux lieux principaux d'établissement et la volonté de ne pas laisser l'établissement principal s'étendre excessivement.

Lorsqu'une entreprise en pleine expansion voit son activité croissante limitée dans l'établissement principal faute de main-d'œuvre suffisante, sur les lieux mêmes et dans les environs immédiats, elle cherchera des possibilités « d'émigration ». Trois solutions s'offrent en principe dans une situation de ce genre :

1. Recruter du personnel dans les régions possédant une main-d'œuvre excédentaire et chercher à faire déménager ces travailleurs vers l'établissement principal. Cette migration soulève incontestablement des difficultés. En premier lieu, les tentatives en vue d'obtenir un établissement définitif de ce genre se heurteront à une opposition considérable chez les intéressés. Le travailleur — et surtout sa famille — est en principe immobile. Il est attaché au lieu d'habitation par des liens moraux, historiques et culturels. S'il décide de déménager, il devra surmonter de nombreuses difficultés d'adaptation.

En deuxième lieu, on favorise par cette migration le dépeuplement des régions critiques (il arrive que l'on crée ainsi de nouvelles régions critiques) tout en renforçant encore les difficultés des zones industrielles où la population est déjà très dense.

Un troisième inconvénient de cette solution réside dans les difficultés particulières que l'on rencontre pour trouver des logements à ces travailleurs.

2. Stimuler les déplacements hebdomadaires sur des distances assez longues à partir des régions possédant une réserve de main-d'œuvre. Il faut se demander à ce propos s'il n'y a pas, sur le plan social, des objections à ce qu'un père de famille soit absent toute la semaine ou qu'il ait à partir très tôt le matin pour ne rentrer que tard le soir.

Une telle situation nuit à la fois au travailleur et à sa famille, et la méthode suscite également des objections d'ordre économique. En effet, le transport d'ouvriers sur de grandes distances entraîne des frais de transport énormes, et provoque des irrégularités et une perte de temps. Cette méthode est même irréalisable pour les entreprises où le personnel travaille par équipes (entreprises à travail continu).

3. La troisième façon de réaliser l'expansion d'une entreprise est la décentralisation géographique. Dans ce cas, on transfère une partie appropriée de la production vers un emplacement offrant encore des possibilités d'extension notamment en matière de main-d'œuvre. Nous reviendrons encore en détail sur les avantages et inconvénients de cette décentralisation.

La décentralisation industrielle peut être provoquée aussi par le manque d'espace. Il arrive souvent que les terrains dont dispose la maison mère ne se prêtent pas à la construction d'une nouvelle usine ou que ces terrains permettent seulement la construction d'un immeuble dont le volume et la forme ne se prêtent qu'à une

production inefficace (compte tenu de la disposition des locaux). En pareil cas aussi, il est recommandable de prendre une décision radicale et de construire ailleurs une nouvelle usine adaptée aux exigences de la production de l'article en question.

OBSTACLES A LA DÉCENTRALISATION

Les possibilités de décentralisation sont étroitement liées à la nature de l'entreprise. Pour beaucoup d'entreprises, le choix d'un lieu d'implantation est très limité. C'est notamment le cas de l'industrie lourde (hauts fourneaux, grands chantiers de construction navale, mines de charbon, etc.) pour laquelle il est extrêmement difficile sinon impossible d'établir des établissements secondaires. On peut envisager tout au plus la décentralisation des sections auxiliaires pour lesquelles la distance ne constitue pas un inconvénient majeur. Abstraction faite d'autres obstacles, nous pourrions affirmer — en nous fondant notamment sur notre expérience — que plus l'industrie est « légère » plus la décentralisation en est facile.

Il se peut également que les investissements assez importants que nécessite au début la décentralisation suscitent certaines hésitations. L'aménagement d'un nouveau terrain industriel comprenant tout à la fois gaz, eau, électricité, téléphone, installations, clôtures, magasins, etc., demande évidemment plus de capital que l'extension éventuelle d'une entreprise existante. En revanche, les pouvoirs publics prévoient souvent une assistance financière assez substantielle lorsque l'implantation du nouvel établissement est jugée souhaitable pour des raisons structurelles.

Une dernière entrave est l'appréhension provoquée par les problèmes d'organisation résultant de la nécessité de créer et de maintenir des contacts faciles entre l'établissement secondaire et l'établissement principal. Nous savons par expérience que ces difficultés ne sont pas insurmontables. Bien au contraire. On peut se demander ensuite si l'on trouvera dans la nouvelle région, peut-être moins orientée vers l'industrie, assez de personnel qualifié et de personnel de surveillance et si l'on peut effectivement mener à bien la formation de ce personnel. Nous avons pu constater qu'une région d'implantation de ce genre possède un vaste potentiel de « talents » par lesquels il faut entendre les jeunes disposés à participer à la formation professionnelle en vue de se créer de cette façon de nouveaux débouchés.

D'une façon générale, le personnel spécialisé qui doit souvent venir de l'établissement principal montre peu d'enthousiasme lorsqu'il s'agit de déménager. Il s'agit d'une décision dans laquelle les autres membres de la famille jouent un rôle important et dans laquelle la situation en matière de logements et les possibilités de récréation constituent notamment des facteurs décisifs.

Nous faisons observer enfin qu'il faut faire face au danger réel d'éparpillement des connaissances techniques dans l'entreprise; de même, les doubles emplois sont pratiquement inévitables, notamment dans le cas des « instances horizontales » (fonctions de direction).

AVANTAGES DE LA DÉCENTRALISATION

En créant un établissement dans une région à développer désignée par les autorités, nous notons avec satisfaction une corrélation étroite entre les intérêts nationaux, les intérêts régionaux et ceux de l'industrie intéressée. En effet, en procédant à sa

décentralisation, l'entreprise contribue réellement à lutter contre le chômage structurel. C'est pourquoi les autorités accordent si volontiers leur coopération. Il est certain qu'une telle attitude encourage de manière notable l'entreprise.

On peut résumer de la façon suivante les avantages que présente la décentralisation pour l'entreprise elle-même :

1. Dans l'hypothèse d'un manque d'espace et de personnel au lieu d'établissement principal, la décentralisation permet d'aboutir plus rapidement, et de façon plus efficace, à l'expansion souhaitée, puisqu'il est possible de trouver dans la région à développer non seulement les terrains immédiatement disponibles ou faciles à aménager mais encore une main-d'œuvre également immédiatement disponible mais dont la formation professionnelle reste toutefois à faire.

2. Dans cette organisation plus petite, d'un aperçu d'ensemble plus facile, il existe des contacts personnels très étroits entre la direction et tous les membres du personnel, ce qui crée une ambiance favorable à l'entreprise.

3. L'entreprise secondaire permet une gestion plus efficace des affaires grâce à une organisation plus souple et plus claire, une transmission plus rapide des ordres, davantage de consultations verbales, moins de paperasserie et une surveillance plus aisée, ce qui augmente la flexibilité de l'entreprise.

4. La succursale se caractérise par des liens plus étroits entre l'usine et le personnel, ce qui se traduit par une fidélité plus grande du personnel et un recul de l'absentéisme.

5. L'enthousiasme des ouvriers à travailler dans une nouvelle usine, une saine émulation vis-à-vis de la maison mère et une juste fierté régionale sont des facteurs qui exercent une influence favorable sur le rendement de la succursale.

Dans le choix de la partie de l'entreprise sur laquelle doit porter la décentralisation, il faut considérer que l'établissement secondaire doit être assez « petit » pour pouvoir jouir des avantages précités (efficacité — bonne entente — flexibilité) mais aussi assez grande pour pouvoir arriver, eu égard à la dimension des séries et aux frais généraux inévitables, à un prix de revient concurrentiel.

DÉCENTRALISATION ET CONJONCTURE

Quelle est la sensibilité de la succursale à l'égard des fluctuations de la conjoncture ? On se demandera à juste titre si les succursales, créées pendant les années d'expansion sous la pression des tensions sur le marché du travail, disparaîtront à nouveau en cas de récession.

Pour pouvoir répondre à cette question bien normale, nous devons partir de la thèse que la politique de décentralisation pratiquée par une entreprise doit être en principe une politique à long terme. Cela implique qu'elle doit se fonder sur une solide planification à long terme basée en particulier sur :

- a) l'évolution du marché potentiel;
- b) les objectifs concernant la place que l'entreprise veut s'assurer sur ce marché;
- c) le programme de vente et de production qui en résulte;
- d) l'évolution du marché du travail et des autres facteurs régissant l'implantation.

Ce n'est qu'après avoir acquis la certitude que l'expansion prévue à long terme ne peut plus être réalisée dans l'établissement principal, ou encore que cet établissement principal risque de devenir trop grand, trop compliqué ou trop lourd, que l'on pourra décider la décentralisation; celle-ci se justifiera donc à la fois par des considérations économiques et sociales.

Si l'on s'en tient à ce principe, on se gardera bien de supprimer une succursale en période de fléchissement ou de récession. On devra évidemment s'accommoder temporairement des pertes éventuelles dues à la non-utilisation d'une partie de la capacité — que l'on aurait également subies dans le cas de l'extension de la maison mère — pour pouvoir bénéficier des effets de la décentralisation dès la reprise des affaires.

CONDITIONS D'ÉTABLISSEMENT

LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Comme nous l'avons déjà dit la politique de décentralisation est une politique à long terme.

Cela implique qu'il faut décider à priori quelle devra être en définitive l'importance de l'entreprise faisant l'objet de la décentralisation. Ceci établi, on devra prospecter le marché du travail pour trouver, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, un potentiel de travail disponible à long terme.

La succursale démarrera d'une façon générale avec des travaux simples comme par exemple le montage de produits de masse relativement peu compliqués de sorte que l'on peut se contenter au début de recruter des hommes et/ou des femmes non spécialisés, la précision et le rythme de travail jouant évidemment un rôle important.

Toutefois, une unité décentralisée de ce genre fera à la longue davantage appel à une main-d'œuvre spécialisée. En effet, notre groupe s'efforce de faire de la succursale une unité entièrement autonome dans notre entreprise. Cela signifie qu'elle devra disposer en fin de compte de sa propre section d'entretien, de son propre atelier mécanique, de sa propre section de fabrication d'instruments, etc., et même à un stade ultérieur de ses propres laboratoires de recherche, de contrôle de la qualité et de mécanisation de l'entreprise. Elle doit disposer à cet effet de travailleurs spécialisés (et notamment d'ingénieurs techniciens et d'universitaires).

C'est pourquoi il est vital que les possibilités de formation, et nous songeons avant tout à la formation technique, évoluent en même temps que l'entreprise. C'est un point d'autant plus important que nous estimons de bonne politique de pouvoir recruter sur place le personnel des cadres.

Notre entreprise devant satisfaire à long terme des besoins précis en main-d'œuvre, nous disposons de notre propre bureau chargé d'étudier l'ensemble des facteurs dominant le marché du travail. A cet effet, on a largement recours aux études générales des organismes étatiques, para-étatiques (parmi lesquels les instituts économiques et technologiques occupent une place importante) et communaux qui nous sont extrêmement précieuses bien qu'elles ne soient pas destinées directement à notre groupe.

Nous recherchons évidemment une évolution harmonieuse des possibilités futures d'emploi. Cela signifie qu'il faut fournir à la main-d'œuvre disponible masculine et

féminine qualifiée et non qualifiée, la possibilité de s'intégrer au processus du travail. Cette politique ne sert pas seulement nos propres intérêts mais aussi les intérêts régionaux.

LES STRUCTURES RÉGIONALES EXISTANTES

Les régions possédant un certain excédent de main-d'œuvre peuvent être réparties en deux catégories :

1. Les régions principalement agricoles, non encore industrialisées : ces régions se caractérisent par une baisse constante de l'emploi provoquée par les progrès de la mécanisation, du remembrement, etc. S'il fallait auparavant un ouvrier pour 6 ha, un seul ouvrier suffit actuellement pour 15 ha. L'industrialisation d'une région de ce genre se heurte à des difficultés spécifiques car l'expérience a montré que le passage du travailleur agricole à l'usine donne lieu à certaines résistances si l'entreprise elle-même n'y consacre pas l'attention nécessaire. Le recrutement de personnel féminin est également difficile dans ces régions.

2. Les régions déjà quelque peu industrialisées où le développement ne suit pas le rythme de l'accroissement démographique : l'établissement dans ces régions d'une industrie entièrement nouvelle demande une analyse approfondie des structures existantes. Il faut se demander en premier lieu si l'industrie existante fait partie des branches d'activité en expansion rapide ou des branches d'activité stagnantes ou en régression.

En outre, la nature de l'industrie existante est un facteur important. Si la région comprend déjà une industrie textile ou des ateliers de confection nous nous gardons d'y implanter une entreprise employant une main-d'œuvre principalement féminine alors que ce serait au contraire parfaitement possible dans une région où se trouve une industrie lourde.

Il est également difficile de recruter de la main-d'œuvre non spécialisée dans les zones portuaires. La main-d'œuvre féminine est rare dans les régions où le secteur des services est déjà bien développé.

Enfin, l'implantation d'une industrie ne sera couronnée de succès que si les ressources culturelles de la région permettent d'offrir ou de créer à bref délai des possibilités suffisantes de récréation et de scolarisation.

Il convient de signaler encore un aspect : on peut en général choisir deux voies pour assurer l'épanouissement des « régions à développer ».

Selon la première, les autorités accordent pour l'ensemble d'une région, quel que soit le lieu d'implantation, un certain nombre de facilités, ce qui entraîne habituellement une dispersion plus marquée d'entreprises industrielles en général assez petites. Ce système était encore appliqué récemment en Belgique.

Il existe une deuxième méthode, appliquée surtout aux Pays-Bas : dans ce cas l'infrastructure s'étend certes à l'ensemble de la région à développer mais on y indique un ou plusieurs centres pour lesquels on prévoit des facilités particulières en vue de l'implantation d'industries. On obtient ainsi dans la région à développer la création d'un centre relativement important où s'établissent la plupart des industries, avec tout ce que cela comporte d'activités et de facilités annexes.

Autour de ce noyau sont alors groupées des communes qui attirent parfois des petites industries satellites. Souvent on y trouve aussi les habitations de personnes occupées dans les entreprises du centre industriel. Il semble que ce dernier système soit préférable, mais cela dépend beaucoup, naturellement, des conditions locales et de l'héritage du passé.

Ce dernier système a pour objectif essentiel d'éviter tout éparpillement.

La méthode a déjà donné de bons résultats aux Pays-Bas. Au début de 1959, un système de primes et de réductions avait été mis au point en faveur de centres de développement désignés. La réglementation concernant les primes se rapporte aux bâtiments industriels à construire et vaut aussi bien pour l'implantation de nouvelles entreprises que pour l'extension d'entreprises déjà existantes. Les réductions de prix ont trait aux terrains industriels nécessaires.

C'est en partie grâce à ces réglementations que 54 nouvelles entreprises se sont établies d'avril 1959 à juillet 1960 dans les centres d'industrialisation néerlandais officiellement désignés. On y compte, en outre, 92 extensions d'entreprises. Pendant la période susmentionnée de 15 mois, 3 000 nouveaux emplois ont été créés et on prévoit pour les deux années suivantes la création d'environ 10 000 emplois supplémentaires.

LA TÂCHE DES POUVOIRS PUBLICS

Que peuvent et doivent faire les pouvoirs publics ?

Dans l'ensemble, l'industrie ne veut pas se laisser forcer par les pouvoirs publics à s'établir dans une région déterminée (liberté d'établissement). On peut donc affirmer que, dans ces initiatives, les pouvoirs publics et l'industrie doivent s'abstenir d'inverser leurs rôles respectifs. Pour les régions dont il est question ici, il est nécessaire, plus encore qu'ailleurs, que les pouvoirs publics et l'industrie coopèrent efficacement sans céder leur compétence sur leur propre domaine. L'expérience a montré qu'il existe, du moins aux Pays-Bas, de vastes possibilités de féconde coopération, et qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs dans l'intérêt de l'entreprise, du lieu d'établissement, de la région, du pays et, dans l'Europe en voie d'intégration, aussi dans l'intérêt de l'Europe.

L'industrie peut cependant attendre des pouvoirs publics qu'ils créent, dans les régions qui lui sont désignées comme zones à développer, les conditions voulues pour encourager l'implantation d'industries et susciter des initiatives en matière de décentralisation. Cela implique notamment :

1. La mise à disposition de terrains industriels appropriés;
2. La construction et la location de bâtiments industriels;
3. L'encouragement de la construction de logements;
4. Une assistance financière à l'achat de terrains par les usines et à la construction des ateliers de fabrication;
5. Des privilèges fiscaux pour les investissements nouveaux effectués dans ces régions;
6. L'amélioration des communications;
7. L'application de mesures en matière d'enseignement et de récréation.

Nous avons fait des expériences particulièrement favorables en ce qui concerne la volonté des pouvoirs publics néerlandais de créer ces conditions.

L'industrie profite évidemment du grand dynamisme des pouvoirs publics, mais il ne faut pas que ces derniers encouragent exagérément l'implantation industrielle et provoquent ainsi de nouvelles tensions sur le marché du travail. C'est pour cette raison que la coopération et la coordination entre les pouvoirs publics et le secteur industriel revêtent une telle importance.

QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES SUR LE PLAN RÉGIONAL ?

On peut affirmer d'une façon générale que l'industrialisation favorise aussi les activités culturelles.

Là où, avant l'implantation d'industries, on ne possédait que des écoles primaires, la création d'écoles des enseignements primaire, technique, industriel et secondaire modifiera les ressources scolaires.

Le relèvement du niveau de vie (diminution du chômage, recrutement de travailleurs non qualifiés contre un salaire satisfaisant) augmentera les activités du secteur des services entraînant la création de nouvelles entreprises dans ce secteur. La structure des dépenses de la population se modifiera également.

Par la modification des infrastructures (nouvelles routes, nouveaux canaux, nouvelles lignes de chemin de fer) la région deviendra plus accessible et entretiendra des contacts plus intenses avec d'autres régions.

L'immigration de « cadres » qui va de pair avec l'établissement de la nouvelle industrie introduit un nouvel élément susceptible d'influencer les habitudes régionales sur le plan de la conception de la vie et du style de vie.

La création de centres culturels (théâtres et cinémas) suscitera chez la population un intérêt culturel plus vif. C'est notamment la nouvelle génération qui subira ces influences et il pourrait en résulter des conflits entre générations.

Toutes ces mesures bouleversent le train de vie traditionnel de la région, aplanissant ainsi la voie vers une émancipation plus rapide.

Annexe I

Implantation de nouvelles industries aux Pays-Bas 1953-1960

Année de mise en activité	Total Pays-Bas				Ouest du pays ⁽¹⁾			
	Nombre d'im-plantations	Effec-tifs	Implan-tations encore en fonctionnement	Effec-tifs	Nombre d'im-plantations	Effec-tifs	Implan-tations encore en fonctionnement	Effec-tifs
	Au 31-12 de l'année de la mise en service		Au 31-12-1960		Au 31-12 de l'année de la mise en service		Au 31-12-1960	
1953	79	2 761	55	4 386	27	998	14	1 636
1954	89	2 872	59	4 486	32	850	16	936
1955	103	4 565	79	9 602	32	1 111	21	1 122
1956	157	4 809	114	7 805	42	1 104	29	3 049
1957	120	3 396	94	5 907	38	708	25	891
1958	70	1 859	64	2 634	25	524	21	728
1959	98	2 439	95	3 286	27	558	25	661
1960	80	3 147	80	3 147	15	869	15	869
Total 1953-1960	796	25 848	640	41 253	238	6 722	166	9 892

Source: Office central de statistique.

⁽¹⁾ A savoir Noord-Holland, Zuid-Holland et Utrecht.

Implantations de succurs

	1953			1954			1955			1956		
	Créé en 1953	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1954	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1955	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1956	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960
Verre, chaux, pierre . . .	.	.	.	.	.	.	.	.	.	5	3	108
Industrie chimique . . .	.	.	.	5	4	121	.	.	.	.	.	.
Confection	3	3	282	10	4	174	17	15	1 245	44	30	2 123
Industrie textile . . . . .	.	.	.	.	.	.	.	.	.	5	5	220
Ind. métallurgique . . .	11	11	4 512	5	3	625	16	12	1 770	14	9	3 087
Industrie du bois . . .	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Denrées alimentaires boissons et tabacs . . .	.	.	.	3	3	325	3	3	217	4	3	161
Autres industries	10	8	288	7	6	143	9	6	178	9	5	147
Total pour l'année de création	24	.	.	30	.	.	45	.	.	81	.	.
Total au 31-12-1960 . .	.	22	5 082	.	20	1 388	.	36	3 410	.	55	5 846
Dont Philips	4	4	4 135	.	.	.	1	1	395	4	4	2 883

Pays-Bas 1953-1960

1957			1958			1959			1960			1953-1960		
Créé en 1957	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1958	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1959	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1960	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960	Créé en 1953-1960	Existant encore au 31-12-1960	Effectifs au 31-12-1960
.	.	.	4	3	118	.	.	.	.	.	.	9	6	226
.	.	.	.	.	.	3	3	98	.	.	.	8	7	219
17	10	452	8	6	277	3	3	146	8	8	304	110	79	5 003
10	7	419	.	.	.	6	6	191	9	9	275	30	27	1 105
19	16	1 118	9	8	198	11	9	1 067	12	862	867	97	80	13 237
.	.	.	4	4	45	.	.	.	4	4	79	8	8	124
6	4	791	.	.	.	5	5	146	5	5	222	26	23	1 862
10	8	241	9	7	657	7	6	139	6	6	183	67	52	1 976
62	.	.	34	.	.	35	.	.	44	.	.	355	.	.
.	45	3 021	.	28	1 295	.	33	1 787	.	44	1 923	.	282	23 752
5	5	581	.	.	.	3	3	862	6	6	512	23	23	9 358

13.

La reconversion industrielle
d'une région belge en déclin : le Hainaut industriel

Rapporteur : F. Persoons
directeur adjoint à la Banque de Bruxelles
conseiller de Socorec (Société coopérative d'étude et d'assistance
pour la reconversion et l'expansion économique)

Préambule

Le présent exposé se fonde sur une étude de développement économique, entreprise à l'initiative d'une société de développement régional, Socorec, constituée en 1959 par divers groupements professionnels de l'industrie belge, en vue d'aider à la reconversion des régions atteintes par les fermetures de charbonnages.

Cette étude a été dirigée et financée en collaboration avec l'administration de la Haute Autorité de la C.E.C.A. Les travaux de recherche ont été confiés à un groupe d'organismes spécialisés comprenant, sous le leadership de la Société d'économie et de mathématiques appliquées de Paris, sa filiale belge la Sobemap, l'Institut de recherches économiques et sociales de l'université de Louvain, l'Institut Solvay et l'Institut de recherches économiques du Hainaut.

Socorec se tient à la disposition des personnes qui désireraient prendre connaissance de cette étude. Celle-ci comprend dix livres ou environ 2 900 pages, mais il en a été fait une synthèse d'environ 150 pages.

Nous nous sommes efforcés, dans cet exposé, de mettre l'accent sur les éléments programmatiques de l'étude et de souligner la perspective européenne dans laquelle celle-ci avait été effectuée.

CHAPITRE I

La région étudiée : signification européenne de son vieillissement

Notre exposé portera essentiellement sur le sillon industriel du Hainaut belge, qui se subdivise en trois sous-régions, soit d'ouest en est : le Borinage - le Centre - la région de Charleroi avec son prolongement la Basse-Sambre.

Cette région industrielle s'est édifiée, au XIX^e siècle, sur les bassins charbonniers; elle constitue d'ailleurs une partie relativement autonome et homogène de la zone industrielle qui, de la région liégeoise, s'étend le long de la Meuse, de la Sambre et de la Haine, avec une interruption vers Namur, jusqu'à la région de Valenciennes et la zone charbonnière du Nord de la France, qui porte d'ailleurs, comme celle de Charleroi, le nom de Pays noir.

Importante en elle-même (elle comptait à la fin de 1959 environ 1 060 000 habitants), la région dont nous allons parler nous paraît par surcroît très significative des problèmes du vieux sillon charbonnier.

La révolution industrielle a commencé dans ces régions. Elle y a provoqué une concentration soudaine de population.

L'habitat, tout en constituant peut-être un progrès par rapport aux conditions moyennes de l'époque où il a été construit, est aujourd'hui vétuste et très en-deçà des standards modernes.

Les conditions du travail ont été extrêmement pénibles au cours du XIX^e siècle et ont marqué la mentalité des populations.

Tout l'environnement économique et social se révélait fort peu favorable à une natalité suffisante.

Par surcroît, l'orientation vers des industries plus élaborées a été freinée par une série de facteurs comme la rupture entre l'économie de ces régions et les marchés extérieurs en 1914-1918, la concentration des initiatives industrielles dans un système financier fatalement axé sur certaines fabrications et la raréfaction progressive de la main-d'œuvre en fonction de l'évolution démographique.

A tous ces facteurs est venue s'ajouter la réduction rapide de l'exploitation charbonnière à partir de laquelle s'était construite cette implantation économique.

Même s'il n'y avait pas eu la crise charbonnière, la question se serait fatalement posée de reconstruire une région dont la configuration est plus que centenaire.

Or, cette reconstruction des régions charbonnières n'est pas un problème uniquement hennuyer. Il se pose dans d'autres pays d'Europe et, d'ici quelques années, la plupart des régions industrielles auront à le traiter. Il ne suffira plus d'ajouter de nouvelles extensions aux vieilles agglomérations industrielles et d'améliorer les voies de pénétration jusqu'au cœur de celles-ci à un rythme d'ailleurs toujours insuffisant par rapport au développement de la circulation.

Il faudra repenser ces régions. C'est pourquoi j'ose espérer que plusieurs régions d'Europe pourront retrouver certaines de leurs préoccupations dans un exposé consacré au problème du Hainaut industriel.

CHAPITRE II

Les problèmes du Hainaut industriel

a) L'AMPLEUR DE L'AFFAISSEMENT ÉCONOMIQUE

1. *L'importance relative de la population* des arrondissements de Mons, Thuin, Soignies et Charleroi a crû rapidement par l'immigration entre 1850 et 1880 (elle passe de 9 à 13 % du royaume).

Elle est restée étale de 1880 à 1920 et, depuis 40 ans, s'est progressivement réduite à sa proportion de 1850 (9 %) malgré la présence d'étrangers représentant 15 % de la population.

2. *La production charbonnière* du Hainaut qui, en 1910, était de 17 500 000 t, soit 72 % du royaume, se situe actuellement (1960) à 9 500 000 t, soit 40 % environ du royaume.

3. Depuis 1947, *l'emploi total* a diminué de 22 % dans le Borinage et de 11 % dans le Centre, soit une perte de 35 000 unités. Il n'a diminué que de 7 000 unités dans la région de Charleroi, soit 3,5 %.

Pendant la même période, le niveau total de l'emploi restait stable dans l'ensemble du pays.

De 1957 à 1961, la perte d'emploi se situe, dans le Borinage, à 14 600 unités, dont 12 500 mineurs et 1 500 travailleurs des autres industries.

Dans le Centre, la perte d'emploi atteint 10 600 unités. Le secteur tertiaire a continué de croître mais on enregistre une diminution du nombre de mineurs (10 500) et d'autres travailleurs de l'industrie (1 000).

Depuis 1957, la diminution de l'emploi frappe aussi la région de Charleroi qui a perdu 13 000 travailleurs, soit 6 % du total.

Cette proportion reste évidemment inférieure à celle du Centre (12 %) et du Borinage (15 %). Elle explique que nous fassions constamment la distinction entre les deux régions nettement critiques (Centre et Borinage) et le pays de Charleroi.

Elle révèle cependant que ce dernier semble suivre, à quelque dix ans de distance, un mouvement qui frappe aujourd'hui la région du Centre où il ne s'est développé qu'avec dix ans de retard par rapport au Borinage.

Dans les régions du Centre et du Borinage, l'immigration alternante positive (6 500 unités en 1957) est devenue négative en 1961 (1 000 unités), ce qui illustre bien l'insuffisance des emplois offerts dans la région.

Cette évolution se répercute sur le niveau régional d'autant plus fortement que les revenus des mineurs étaient relativement élevés.

4. *Le revenu régional* total du Borinage et du Centre est tombé de 22,4 milliards en 1957 à 20 milliards en 1961, soit une chute de plus de 10 %, alors que celui de la Belgique, dans son ensemble, s'accroissait durant la même période de 9,5 %.

Le revenu, par tête d'habitant, a diminué d'environ 9 % et se situe actuellement à 80 % seulement du niveau moyen de la Belgique.

Le revenu, par tête d'habitant, subit aussi une réduction dans la région de Charleroi, de 1957 à 1961. Toutefois, celle-ci (2,5 %) est sensiblement inférieure au chiffre du Centre et du Borinage.

CONCLUSION

Quand la population active diminue de 12 à 15 % en cinq ans et le revenu, par tête d'habitant, de 9 à 10 %, les conséquences économiques d'un mouvement aussi brutal ne peuvent être immédiatement saisies.

Les régions du Centre et du Borinage se trouvent donc dans une situation où elles n'ont pas encore subi le processus cumulatif du déclin. C'est ce processus que l'on voudrait enrayer en stabilisant les choses au niveau où elles sont aujourd'hui.

Pour atteindre cet objectif qui paraît modeste, mais dont nous allons bientôt apprécier toutes les difficultés, il importe d'exposer sommairement les causes générales de cet affaissement économique.

b) LES CAUSES GÉNÉRALES DE L'AFFAISSEMENT ÉCONOMIQUE

1. L'AFFAISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE

Les régions hennuyères ont été affectées par une dénatalité déjà ancienne, due principalement aux conditions économiques et sociales dans lesquelles elles se sont constituées au cours du XIX^e siècle.

Le problème démographique a été extrêmement aggravé par la crise des années 1930 et suivantes.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, la moitié de la population belge habitant ces régions a plus de 40 ans.

La proportion de la population d'âge supérieur à 40 ans n'atteint que 43 % dans l'ensemble de la Belgique, un des pays d'Europe à natalité cependant la plus basse.

Par comparaison, évoquons le cas des Pays-Bas, dont 35 % seulement de la population a plus de 40 ans.

La situation démographique défavorable de la région a été partiellement compensée par l'immigration étrangère.

Les étrangers représentent 17,5 % de la population active du Hainaut industriel. 70 % d'entre eux sont des Italiens. Il s'agit d'une population jeune : moins de 25 % seulement a plus de 40 ans.

Une faible partie seulement des étrangers est mariée à des Belges. Beaucoup d'entre eux ont laissé leur famille dans leur pays d'origine. Cette situation montre que leur désir n'est pas de s'implanter définitivement au lieu de leur travail actuel.

En 1957, au moment où la production charbonnière était la plus élevée, l'émigration des étrangers représentait environ 10 000 unités par an, pour une immigration d'environ 20 000 unités.

Par ailleurs, on constate que ces étrangers, lorsqu'ils ont leur famille dans la région, ont en général beaucoup d'enfants. Les étrangers en dessous de 15 ans représentent, en effet, 27 % du total contre 21 % pour la population autochtone.

Le départ des étrangers suite à la fermeture des charbonnages aura donc un double effet; l'un à court terme: la disparition d'un groupe important de consommateurs⁽¹⁾, l'autre à long terme : la perte d'un élément démographique compensatoire indispensable. En effet, malgré une reprise de la natalité au cours de l'après-guerre, la fécondité autochtone reste encore inférieure de 10 % à la moyenne nationale.

Il y aurait donc intérêt à pratiquer une politique d'accueil et de fixation des travailleurs étrangers, d'une part pour maintenir l'emploi à un niveau satisfaisant, d'autre part pour contribuer à redresser la situation démographique.

2. LA FERMETURE DES CHARBONNAGES

De 1947 à 1961, la réduction de l'emploi dans les charbonnages atteint 19 000 unités dans le Borinage, 12 600 dans le Centre et 16 000 dans la région de Charleroi.

(1) Encore qu'une partie importante des salaires gagnés était exportée dans le pays d'origine.

Ces chiffres représentent respectivement une diminution du nombre des mineurs équivalant à 65, 60 et 40 % du nombre total de ceux-ci en 1947.

Dans la région de Charleroi, cette diminution a été partiellement compensée par la création de 9 000 emplois nouveaux en dehors des charbonnages.

Dans la région du Centre, il n'y a pratiquement pas eu d'augmentation de l'emploi en dehors des charbonnages.

Dans le Borinage, il faut ajouter à la réduction du nombre des mineurs (la plus élevée des trois régions) une perte de 3 800 emplois hors charbonnages, soit 5 % du total.

Ces pertes d'emploi sont dues, pour les deux tiers environ, à la réduction de la production et pour un tiers à l'amélioration de la productivité, laquelle, de 1954 à 1960, se décompose comme suit entre les régions :

Borinage	+ 50 %
Centre	+ 8 %
Charleroi	+ 17 %

Une amélioration assez spectaculaire a pu être obtenue au cours des trois dernières années. Elle résulte de l'abandon des puits les moins rentables plus que de l'amélioration à l'intérieur des installations dont l'activité continue. Elle a été influencée aussi par une sélection des gisements et, ces derniers temps, par la réduction du chômage économique. On ne possède pas de statistiques permettant d'opérer avec précision le partage entre ces divers facteurs. On peut approximativement considérer qu'un tiers seulement de l'amélioration du rendement moyen du Hainaut tient au progrès des charbonnages restés en activité.

Il n'est donc guère possible de compter à l'avenir sur une amélioration du même ordre de grandeur que celle de 1958 à 1961.

Nous n'avons pas pu calculer l'effet indirect de la fermeture des charbonnages. Des indications fragmentaires relatives aux commandes passées aux industries de la région par les charbonnages actuellement fermés permettent de penser que la disparition desdites commandes n'équivaut pas à une diminution d'emploi frappant plus de 1 000 personnes.

3. LES FACTEURS SOCIOLOGIQUES ET PSYCHOLOGIQUES

Le vieillissement des structures économiques et sociales, la dégradation de l'habitat, l'inadaptation des infrastructures se répercutent sur les mentalités. Il en résulte un certain nombre de comportements négatifs de la population, c'est-à-dire du patronat, des classes moyennes et des travailleurs.

Même si nous n'étions pas en présence d'un affaissement du niveau de l'emploi et des revenus, il faudrait renouveler les types de production et les conditions d'aménagement du territoire ne fût-ce que pour éviter ces conséquences sociologiques et psychologiques du vieillissement.

On constate notamment la généralisation, dans les régions étudiées, du sentiment d'être injustement défavorisé par rapport à d'autres régions et d'autres pays. La tentation de reporter sur des facteurs extérieurs à la région la responsabilité d'une situation qui est due aussi, dans une large mesure, à l'inadaptation des esprits, à l'insuffisance de l'autocritique et de l'ouverture à de nouvelles conceptions des affaires et de l'organisation du travail, etc.

Du côté patronal aussi bien que syndical, on se fixe souvent sur la défense inconditionnelle des avantages acquis.

Dans d'autres régions d'ancienne industrialisation, comme par exemple celle de Verviers, on constate des phénomènes semblables. D'une part, un patronat dont les familles les plus anciennes sont, dans une bonne moitié des cas au moins, installées dans une gloire qui ne se justifie peut-être plus. D'autre part, des organisations syndicales qui continuent souvent à formuler des exigences que l'on ne retrouve pas dans des régions d'industrialisation plus récente; d'où une tendance certaine à l'émigration vers ces nouvelles régions.

La vie d'une région dépend très souvent de l'action d'un petit nombre de personnalités. Il ne serait pas juste d'oublier de rendre hommage à certaines initiatives qui se sont développées dans le Hainaut, notamment à l'action du ministre Urbain en faveur de l'implantation industrielle dans le Borinage, et aux efforts d'organismes provinciaux ou intercommunaux.

Dans l'ensemble cependant, on ne trouve pas, avec l'ampleur et la continuité nécessaire, les présences dynamiques dont ces régions ont besoin. Ajoutons d'ailleurs que la grande proximité de Bruxelles fait que l'ensemble du Hainaut industriel a beaucoup moins d'autonomie dans sa vie économique et sociale que la région de Liège par exemple.

4. L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS

Les temps de parcours sur les voies navigables sont restés très longs en raison du gabarit limité. D'autre part, les tarifs de l'O.R.N.I., rigides et supérieurs aux frets internationaux, grèvent les liaisons entre la région hennuyère et le port d'Anvers.

Toutefois, nous sommes entrés dans la phase de réalisation finale d'un vaste programme de modernisation qui portera à 1 350 tonnes le gabarit du canal de Charleroi à Bruxelles et permettra, par les travaux de Haut-Escaut et du Ringvaart de Gand, l'utilisation complète du canal de Nimy à Péronnes, sur l'Escaut, lequel a été porté à 1 350 tonnes.

La modernisation du canal du Centre, de Havré à Houdeng, permettra d'opérer la jonction entre ces deux grandes voies navigables. Elle paraît cependant ne devoir se réaliser que plus tard.

Pour valoriser la modernisation du canal de Charleroi à Bruxelles, il est nécessaire d'aménager simultanément la Sambre et les ports de la région de Charleroi.

En matière de routes, l'équipement régional est actuellement déficient, tant en ce qui concerne les grands axes qu'en ce qui concerne les liaisons rapprochées (réseau communal et provincial). La construction prévue de l'autoroute Bruxelles-Paris et les raccordements prévus sur La Louvière et Charleroi amélioreront la position régionale, mais les liaisons avec le Nord de la France et l'Allemagne de l'Ouest resteront mauvaises tant que le projet d'autoroute de Wallonie ne sera pas réalisé. Une importance très grande doit être attribuée également à l'amélioration des routes secondaires, car les communications intérieures sont très mauvaises.

Ces régions ne constituent pas, en effet, un ensemble à vieille vocation urbaine, mais plutôt un conglomérat de villages miniers et de quartiers industriels parsemés de quelques noyaux urbains qui sont en voie d'organisation rapide depuis quelques années. Nous songeons notamment à l'expansion de Charleroi et de La Louvière.

En ce qui concerne les voies ferrées, la dotation de la zone en infrastructure, quantitativement suffisante, présente de sérieuses déficiences qualitatives (en particulier, la voie Paris-Liège dans son parcours régional et la liaison Centre-Bruxelles).

5. LA VÉTUSTÉ DE L'HABITAT

Alors qu'en Belgique, il n'existait en 1958 que 34 % des logements âgés de plus de 80 ans, la proportion dans le Borinage et le Centre était respectivement de 55 et 41 %.

Par contre, les logements de moins de 15 ans représentent 17 % du total pour l'ensemble du royaume contre 7 % dans le Borinage et 8 % dans le Centre.

La qualité des logements est affectée par cette situation : à titre d'exemple, 80 % des logements ouvriers ont les lieux d'aisances à l'extérieur du bâtiment et sans eau courante.

c) LES FACTEURS-ÉCRANS DE LA CRISE STRUCTURELLE

L'affaissement économique résumé plus haut ne s'est pas traduit par un accroissement considérable du chômage.

La raison en tient principalement à la réduction de la population active belge, au départ des étrangers et à l'extension des pensions d'invalidité aux anciens mineurs.

1. RÉDUCTION DE LA POPULATION ACTIVE BELGE

Celle-ci résulte de trois facteurs :

- vieillissement
- extension de la scolarité et des retraites
- émigration.

Dans le Borinage, la population active belge a baissé de 13 000 unités entre 1947 et 1959, dont :

— émigration	7 000
— extension scolarité et retraites	2 000
— vieillissement	4 000

2. EXTENSION DES PENSIONS D'INVALIDITÉ AUX ANCIENS MINEURS ET DÉPART DES ÉTRANGERS

Pour les mineurs du fond, le total des retraites, pensions d'invalidité et départ des étrangers représente 80 % des effectifs.

d) LES PRÉVISIONS POUR 1965

1. En l'absence de mesures nouvelles fortement efficaces, on peut prévoir pour 1965 une baisse de l'emploi de 12 000 unités dans le Borinage, de 13 000 dans le Centre et de 19 000 dans la région de Charleroi, soit au total 44 000 unités sur 391 000 ou 11 %.

La fermeture des charbonnages constitue le facteur essentiel de cette baisse de l'emploi, puisqu'elle représente à elle seule près de 38 000 unités. L'emploi, en dehors des charbonnages, ne baisserait donc que de 6 000 unités.

Certains qui croient encore à la possibilité d'assurer la survie d'une bonne partie des charbonnages hennuyers considèrent nos prévisions comme exagérément pessimistes, en ce sens qu'elles impliquent l'abandon complet de l'exploitation charbonnière dans le Centre et le Borinage.

Un calcul a été effectué en vue d'obtenir une évaluation du coût probable du maintien d'une capacité de production déterminée dans les bassins charbonniers du Hainaut. Ce calcul permet d'obtenir le coût de la subvention moyenne annuelle par emploi, en fonction du nombre d'emplois submarginaux maintenus.

En particulier, le calcul effectué permet d'obtenir, pour un type d'extraction donné (bassin et catégorie de charbon donnés) le coût de la subvention moyenne annuelle par emploi, en fonction du nombre d'emplois submarginaux maintenus.

En particulier, pour le maintien de 1 000 emplois, on trouve :

— production d'anhracite à Charleroi	7 500 F/mineur
— production 1/2 gras et maigres dans le Borinage	12 000 F/mineur
— production gras et 3/4 gras à Charleroi	14 000 F/mineur
— production gras et 3/4 gras dans le Centre	15 000 F/mineur
— production 1/2 gras et maigres dans le Centre	22 000 F/mineur

On voit qu'une politique de soutien étendue aux zones les plus éloignées devrait s'appliquer de préférence aux 1/2 gras et maigres du Borinage ou aux gras et 3/4 gras du Centre. Par contre, la politique de soutien la moins onéreuse s'appliquerait évidemment aux anthracites de Charleroi.

Dans une hypothèse moins radicale, fondée sur une prévision de réduction à concurrence de 15 % du prix de revient relatif⁽¹⁾ des charbonnages — ce qui correspond d'ailleurs à une amélioration du rendement équivalant à 25 % environ — il serait possible de maintenir au travail un peu plus de 11 000 mineurs supplémentaires⁽²⁾. En fonction de ces deux hypothèses, il est possible de situer l'ordre de grandeur de l'affaissement économique à prévoir d'ici 1965, soit une chute totale de l'emploi allant de 33 à 44 000 unités et évoluant autour d'un chiffre de 10 %.

2. Pendant la même période, les prévisions relatives à la *population active* permettent de supposer que le mouvement spontané de celle-ci, tel qu'on peut le déduire d'une période récente, entraînera une réduction totale de près de 40 000 unités, soit 21 000 Belges et près de 19 000 étrangers.

Dans chacune des sous-régions considérées, la chute probable de la population active correspond donc à la réduction probable des emplois. Tout ceci est raisonné en courte période et ne tient pas compte des facteurs cumulatifs de déclin dont le développement pourrait peser pendant au moins dix ans.

(¹) Etant donné la protection géographique et la rareté relative des anthracites, on a cru ne pas pêcher par optimisme en considérant qu'une amélioration de 15 % du prix de revient relatif assurerait la compétitivité qui redeviendra nécessaire le jour où cessera l'isolement du marché belge (aujourd'hui toléré par la C.E.C.A.). Il s'agit bien du prix de revient relatif, tout gain de productivité réalisé à l'extérieur (dans la Ruhr par exemple) devant être préalablement compensé, un effort supplémentaire s'imposant alors pour redresser la situation présente. Or, le rendement moyen du Hainaut n'a augmenté en trois ans que de 25 % contre 26 % dans la Ruhr.

(²) Depuis l'achèvement du travail dont est sorti le présent rapport, l'évolution de la production charbonnière du Hainaut s'est précisée. On s'oriente manifestement vers l'abandon complet de la production du Centre, sauf un puits de charbonnage isolé, et vers la réduction progressive de l'extraction dans le principal charbonnage du Borinage. On peut prévoir pour 1965 une production hennuyère à peine supérieure à 5 millions de tonnes.

Nos prévisions d'emploi incorporent, en effet, un accroissement du nombre de personnes occupées dans les administrations et les services d'environ 4 000 unités. Par contre, elles estiment que le nombre d'indépendants, notamment de commerçants, pourrait diminuer de 9 000 unités, soit 8 % du chiffre de 1961, cette réduction constituant le premier effet de la chute de l'emploi relatif aux années 1957-1961.

3. Sur une réduction totale de la *population active* d'environ 40 000 unités, l'*émigration* vers d'autres régions de la Belgique interviendra pour 11 500 unités, dont 7 000 Belges.

L'émigration vers l'étranger représentera 11 000 unités, presque exclusivement, bien entendu, des mineurs rentrant dans leur pays.

Par ailleurs, la fermeture des charbonnages aboutit à des *mises à la pension anticipées*, qui constituent une diminution de l'emploi sans chômage ni réduction de la population.

Pour les trois sous-régions considérées, le phénomène concernera 9 500 personnes, dont la plupart pourront encore jouer un rôle de consommateur dans la région ou apporter éventuellement un travail d'appoint. Cet élément amortit un peu les conséquences économiques de la réduction de l'emploi.

Le seul mouvement naturel dû au vieillissement de la population et à l'extension de la scolarité n'explique qu'une réduction globale de 7 000 emplois de 1961 à 1965.

Plus de 80 % de la réduction de l'emploi sont donc dus à une situation de crise économique.

On peut imaginer que si les offres d'emplois adéquates étaient assurées par l'économie du Hainaut, la plus grosse partie des personnes qui cessent de travailler, au lieu de fuir la région, continueraient à y résider et fourniraient la main-d'œuvre indispensable au développement d'activités nouvelles.

CONCLUSIONS

Résumons maintenant l'affaissement total de l'économie du Hainaut industriel de 1957 à 1965.

L'emploi sera tombé de 432 000 unités à 346 000 unités, soit une chute de 82 000 unités ou à peu près 20 %. Les seules régions du Borinage et du Centre auront perdu, en 1965, plus du quart des travailleurs qui y étaient employés en 1957. Le revenu régional, dans le Borinage et le Centre, aura été réduit d'un cinquième et le niveau de vie moyen des habitants d'environ 15 %.

Pendant ce temps, on prévoit qu'en Belgique, pays dont les performances économiques ne sont pas exceptionnelles, l'emploi aura augmenté de 6 % et le revenu, par tête d'habitant, de 27 %.

Un tel décalage entre l'évolution d'une région importante représentant 11 % du pays et le reste de celui-ci pose des problèmes nombreux. Il est inévitable que ceux-ci aient une manifestation politique parfois aiguë.

Il peut paraître singulier qu'un affaissement économique de cette ampleur ne se soit pas traduit par un chômage important. Le vieillissement de la population donne une

explication partielle à ce phénomène. On voudra cependant bien considérer qu'actuellement la réduction de l'emploi frappe à concurrence des deux tiers environ des personnes dont on est en droit de penser qu'elles auraient aimé ou accepté de travailler dans la région et qui sont obligées de la quitter ou de s'inscrire au chômage.

CHAPITRE III

L'objectif d'une politique de rénovation structurelle

a) JUSTIFICATION DE CETTE POLITIQUE

C'est l'existence d'un chômage important qui constitue généralement la raison pour laquelle une intervention massive des pouvoirs publics est sollicitée en faveur d'une région. Or, l'affaissement économique du Hainaut industriel n'a pas abouti à un chômage important.

Certes, en 1960, le taux de chômage complet dans les deux sous-régions les plus critiques — le Borinage et le Centre — équivalait à la moyenne du pays. Etant donné l'évolution des autres régions et le fait que la réduction probable de la population active sera quelque peu inférieure à celle des emplois disponibles, il n'est pas téméraire d'affirmer qu'en 1965, le taux de chômage sera sensiblement supérieur à la moyenne nationale.

La conséquence la plus grave d'une politique de laisser-faire ne se trouve cependant pas là.

En 1965, toutes les conséquences du déclin que ces régions auront subies depuis huit ans n'auront pas encore été dégagées et l'on peut craindre la continuation du processus de déclin.

Les raisons principales d'une politique de rénovation économique et sociale ne se trouvent donc pas immédiatement dans la résorption ou la prévention du chômage. Il s'agit plutôt :

- de valoriser une position géographique intéressante et d'importants éléments d'infrastructure et d'équipement collectif;
- d'utiliser efficacement une main-d'œuvre dont les traditions industrielles sont précieuses et dont la productivité souffre de défauts structurels de l'économie régionale;
- de prévenir les conséquences sociales, économiques et financières d'un processus cumulatif d'affaissement économique.

b) DÉFINITION DE CETTE POLITIQUE

Le problème est structurel et démographique. Sa solution réside essentiellement dans la création de l'ensemble des conditions nécessaires au renouvellement de la structure économique et sociale.

L'accroissement de l'emploi ou la hausse du revenu régional ne pourront être atteints dans une mesure importante et durable qu'au terme d'un certain nombre d'années, consacrées à la rénovation des structures économiques et sociales.

Il n'y a certes pas d'incompatibilité entre la rénovation structurelle et l'expansion du revenu régional ou l'accroissement de l'emploi; mais à mettre l'accent sur ces derniers, on risquerait de laisser supposer que les conditions fondamentales pour y parvenir existent déjà.

c) EXPRESSION, EN TERMES D'EMPLOIS, DE REVENU RÉGIONAL, D'ORIENTATION ÉCONOMIQUE ET DE PROGRÈS SOCIAL

Il y a trois ans, nous imaginions encore que l'avenir des régions hennuyères pourrait être sauvegardé grâce à certaines actions spécifiques tendant à y implanter diverses industries nouvelles, qui constitueraient pour la main-d'œuvre une occasion d'emploi destinée à se substituer à celles qui disparaissaient avec la fermeture des charbonnages.

Aujourd'hui, nous sommes convaincus de la nécessité d'engager une action d'ensemble sur toutes les composantes de la vie économique et sociale de la région. Et c'est dans cette perspective d'ensemble que *nous croyons raisonnable de fixer pour objectif d'emploi le maintien en 1965 du niveau de l'emploi existant encore en 1961.*

On accepte donc et l'on stabilise le recul de l'emploi qui, rappelons-le, a diminué de 10 % par rapport à 1957.

Etant donné que le revenu moyen des ouvriers mineurs est particulièrement élevé, l'objectif tendant à stabiliser l'emploi au niveau de 1961 ne permettrait sans doute pas de ramener, avant 1965, le *revenu moyen* par habitant au niveau de 1961. A fortiori est-il exclu de récupérer le retard subi par rapport à la moyenne nationale qui n'aura cessé de s'élever de 1957 à 1965.

d) OBJECTIONS A RENCONTRER

1. On s'est demandé si la réalisation de cet objectif n'entraînerait pas, dans la région, une pénurie de main-d'œuvre que seule une immigration importante permettrait d'éviter. La perspective d'une telle immigration poserait d'ailleurs des problèmes techniques et politiques.

Or, il est apparu, d'une étude complémentaire, que l'on pouvait raisonnablement espérer récupérer une main-d'œuvre locale importante. Faute d'une politique de création d'emplois nouveaux au rythme d'environ 8 000 par an, cette population aurait émigré ou serait demeurée sous-employée. Nous nous trouvons, en effet, dans cette région devant un sous-emploi féminin caractéristique (la population féminine active ne représente que 15 % des femmes en âge de travail, contre 24 % pour la moyenne du pays).

Par ailleurs, le renouveau démographique enregistré après la guerre fera sentir ses effets sur le marché du travail vers 1965. Il s'agit, à ce moment, de disposer d'un outil économique qui ne fasse pas fuir les jeunes.

On trouvera en annexe (voir annexe 1) un tableau résumant l'évolution prévisible de la population active et de l'emploi en l'absence d'une politique très énergique de redressement.

Maintenir le niveau d'emploi de 1961, c'est créer environ 40 000 emplois supplémentaires en cinq ans.

La plus grande partie des besoins en main-d'œuvre résultant de la réalisation de cet objectif pourra être satisfaite grâce à une meilleure utilisation des réserves disponibles.

La réduction des émigrations intérieures et extérieures, de celle du sous-emploi féminin, en même temps que la récupération d'un certain nombre de frontaliers, d'ailleurs refoulés par l'extension démographique française, permettrait d'obtenir au total une réserve pouvant s'élever jusqu'à 35 000 unités.

Il est possible que ce chiffre témoigne d'un certain optimisme.

On voudra bien trouver en annexe (voir annexe 2) sa justification et noter que l'hypothèse pessimiste limite la récupération éventuelle à un minimum de 20 000 unités.

Nous croyons donc rester modérés en comptant que les cinq septièmes des emplois à constituer pourront être occupés par des personnes qui, actuellement, habitent la région.

Par ailleurs, il existe dans le voisinage immédiat de la région, et notamment au Sud, des zones rurales ou semi-rurales qui normalement peuvent apporter un complément de main-d'œuvre, surtout si l'on veut bien tenir compte des tendances de l'emploi dans l'agriculture.

Créer chaque année 8 000 emplois nouveaux supplémentaires dans le Hainaut industriel nous paraît donc être un objectif réalisable sans troubler le marché du travail ni entraîner de complications sociales et politiques importantes.

2. Dès lors, le problème se trouve moins du côté d'une prétendue impossibilité de se procurer la main-d'œuvre nécessaire que dans la difficulté de susciter immédiatement les initiatives, grâce auxquelles l'objectif d'emploi pourra être atteint.

Il ne nous paraît pas possible de créer, dès à présent, chaque année 5 à 6 000 emplois industriels nouveaux supplémentaires. En effet, l'expansion industrielle nécessaire pour y parvenir ne pourra être assurée qu'au moment où trois facteurs nouveaux auront fait sentir leurs effets :

- l'amélioration de la grande infrastructure qui permettra la réduction des coûts et de la durée des transports;
- le rajeunissement des équipements collectifs, notamment de l'habitat; sans ce rajeunissement, il ne sera pas possible de rendre la région attractive pour les investisseurs;
- un effort d'organisation des structures économiques dont la croissance laisse à désirer; une action sur ce plan demande elle aussi du temps.

Les trois moyens proposés de relance du développement industriel ne feront, selon nous, sentir leurs effets d'une manière déterminée qu'à partir de 1965.

3. Entre-temps, comment peut-on empêcher l'abandon de la région par cette main-d'œuvre locale que l'on voudrait fixer dans les secteurs nouveaux ? Pour y parvenir, il est nécessaire tout d'abord d'engager un programme très important de construction de logements. Nous avons vu plus haut que la moitié environ des habitations a plus de 80 ans. Si l'on veut récupérer le retard résultant du fait qu'au cours de ces dernières années le nombre des nouveaux logements a été très insuffisant, pour remplacer les habitations plus que centenaires, il faut sur un programme de dix ans prévoir la construction d'environ 60 000 logements supplémentaires. Si l'on veut renouveler les logements qui, entre-temps, vieillissent, il faut y ajouter un programme annuel supplémentaire d'environ 2 000 logements.

Ce vaste programme de logement permettrait d'atteindre à la fois trois objectifs :

— l'objectif d'emploi auquel il est bien adapté, car il convient à la récupération d'une partie de la main-d'œuvre étrangère libérée notamment par la fermeture des charbonnages;

— l'amélioration du climat et de la configuration de la région qui bénéficierait d'un caractère neuf et attractif, indispensable pour restaurer la confiance et attirer l'investissement;

— la rénovation des activités industrielles car un programme de cette ampleur doit donner l'occasion de techniques nouvelles et de débouchés fort intéressants à certains secteurs industriels de la région (fabrications métalliques, céramique et équipement électro-ménager).

Nous allons, dans le chapitre suivant, expliquer les composantes du plan d'ensemble dans lequel s'introduisent le programme de relais en matière de logement et la politique de rénovation industrielle.

CHAPITRE IV

Les moyens d'une politique de rénovation structurelle

A. LE PLAN D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

a) L'ampleur de la régression économique et les perspectives de sa continuation accélérée obligent à une action vigoureuse et *rapide*. Le délai de quatre à cinq ans envisagé est extrêmement court pour une œuvre de redressement dont nous avons montré qu'elle devait s'attaquer aux structures fondamentale de la région; dans ces conditions, on a renoncé à remettre en question le programme de grande infrastructure dont on prévoit seulement l'achèvement accéléré et la valorisation immédiate. Les parties essentielles de ce programme sont indiquées au tableau de l'annexe 3.

b) Dans l'ensemble, le programme d'infrastructure en voie de réalisation nous paraît d'ailleurs présenter pour la région deux avantages essentiels :

1. Il réalise la plupart des liaisons nécessaires avec les pôles de développement principaux dont l'expansion peut faciliter la rénovation structurelle du Centre et du

Borinage (toutefois, les liaisons avec la France — surtout par voie d'eau — semblent devoir rester longtemps encore insuffisantes; l'impression première permettant de croire que les régions hennuyères ont plus que le Nord français avantage à voir s'améliorer ces liaisons, il faudrait, par une étude plus approfondie, rechercher s'il n'existe pas d'arguments objectifs susceptibles de convaincre l'interlocuteur français. Socorec a fait entamer certains travaux dans ce sens).

2. Il se prête à la reconstruction de la région dans une configuration et sur un espace en parties différentes.

La structure actuelle des activités régionales est caractérisée par la dispersion de la population et une faiblesse des services urbains fatale en l'absence de centres très importants.

En vue d'y porter remède, il s'agit notamment d'utiliser les futurs grands axes routiers qui favoriseront l'implantation d'une industrie légère en des sites attrayants (condition nécessaire pour résorber le sous-emploi féminin), de dégorger et de rajeunir le vieux sillon industriel, de décongestionner l'agglomération bruxelloise, de s'adapter aux relations industrielles et commerciales nouvelles que permettra le Marché commun, et d'employer pour une implantation plus humaine les facilités nouvelles qu'offre le développement des transports.

L'atout principal de la région dans l'avenir semble être sa position stratégique sur un grand axe commercial du Marché commun (assurant la liaison entre la France et la Ruhr). Cette position permettrait de développer des industries diverses et les fonctions commerciales.

c) Il en résulte une sorte de priorité provisoire à l'aménagement du territoire qui se concilie d'ailleurs fort bien avec la constatation faite plus haut que l'objectif d'emploi — apparemment modeste — de maintenir jusqu'en 1965 la population occupée dans la région à peu près au niveau de 1961 ne pourra être atteint sans développer un très vaste programme de construction de logements.

Par surcroît, l'amélioration du niveau de vie, la prolongation de la scolarité, le développement des services entraînent la nécessité de constituer une vie urbaine à la dimension des agglomérations.

Toutes les initiatives susceptibles de confirmer La Louvière dans son rôle de capitale régionale, et de développer le rayonnement déjà plus net de Charleroi et de Mons méritent d'être encouragées.

d) Au niveau où les problèmes ont été posés, dans les délais impartis, et compte tenu du caractère fortement résumé de ce rapport, il était impossible de remettre un programme détaillé d'interventions industrielles.

Nous voulons cependant souligner que selon nous une action sur l'industrie sera d'autant plus efficace qu'elle portera, d'une part, sur l'assistance à un *petit nombre* d'entreprises existantes choisies pour leur valeur exemplative et leur situation stratégique dans le processus économique et, d'autre part, sur l'introduction d'entreprises nouvelles aux endroits et dans les secteurs les plus appropriés au changement des méthodes de gestion, au renouvellement de la configuration régionale et à l'amélioration des relations sociales.

Il en résulte que les suggestions en matière industrielle seront axées sur deux préoccupations :

1. L'élaboration immédiate d'une politique d'équipement industriel, de fixation, d'utilisation et de formation des réserves de main-d'œuvre, de réalisation d'une urbanisation exemplaire et de publicité extérieure, en vue d'attirer des entreprises nouvelles;
2. La mise en place des outils d'une politique sélective d'assistance aux entreprises existantes en vue d'ouvrir celles-ci à des idées et à des méthodes qui n'existent guère dans l'ensemble du milieu régional.

B. LE PROGRAMME DE GRANDE INFRASTRUCTURE

a) Le programme de modernisation des canaux est une condition essentielle du maintien de la capacité concurrentielle des industries lourdes existantes (sidérurgie et cimenterie en particulier). Elle incitera d'autre part ces entreprises à réaliser leurs programmes de développement sur place. Il faut ajouter que pour porter ses effets, cet effort doit être complété par l'aménagement des ports (en Sambre tout spécialement). D'autre part, il paraît très important :

- d'insister auprès des pays voisins pour l'aménagement de la liaison Maubeuge-Paris et la réalisation d'une liaison par eau Meuse-Rhin. La saturation de la voie d'eau rhénane prévue par certains pour 1970-1975 pourrait être un argument;
- de réformer le statut de la batellerie pour que celle-ci perde son caractère un peu artisanal et puisse utiliser au maximum les avantages des nouvelles voies d'eau.

L'accélération des réalisations entreprises et les nouvelles mesures suggérées ne peuvent qu'être favorables à l'économie régionale.

b) Mais il semble que plus importante encore soit la mise en chantier de l'autoroute de Wallonie. Dans le Marché commun, les régions du Centre et du Borinage se trouvent en effet sur l'un des principaux axes commerciaux France-Allemagne. Étant donné la croissance rapide du commerce intracommunautaire et la position stratégique des régions envisagées sur l'axe Paris-Ruhr, *il semble que la réalisation rapide de l'autoroute de Wallonie et son raccordement aux autoroutes Bruxelles-Paris et aux axes Aix-la-Chapelle-Düsseldorf et Aix-Cologne soit un des éléments les plus urgents d'une politique de développement régional.*

c) Si l'autoroute de Wallonie constitue l'épine dorsale de l'implantation nouvelle d'une industrie d'ailleurs légère et un élément capital de l'urbanisation future des régions étudiées, les liaisons par eau, par route et par fer entre le Hainaut industriel (il est impossible, à cet égard, de dissocier Charleroi du Centre et du Borinage) et Bruxelles-Anvers constituent toujours et resteront encore à l'avenir l'axe principal du flux des marchandises.

L'implantation de grosses unités industrielles nouvelles se réalisera essentiellement sur le canal de Charleroi à Bruxelles, au nord de Gosselies.

Quant aux industries légères, tout en s'échelonnant sur l'autoroute de Wallonie, elles auront besoin d'un débouché rapide vers Bruxelles-Anvers, d'où la nécessité de réaliser l'autoroute vers Bruxelles simultanément avec celle de Wallonie.

Jusqu'à présent, le Hainaut n'avait pas bénéficié d'un tel apport.

L'achèvement prochain du programme actuellement engagé de communications par routes et voies navigables aura sans doute un effet considérable sur la possibilité de rajeunir les structures industrielles de la région.

On peut espérer qu'au moment de cet achèvement, il y aura encore moyen de bénéficier de l'expansion industrielle et des pénuries d'emploi de l'Europe du Nord-Ouest ainsi que des décisions liées à la perspective du Marché commun.

d) Nous n'avons pas pu étudier avec précision tous les éléments du programme d'infrastructure dont la réalisation peut être accélérée grâce à la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires.

Nous espérons que le programme des voies d'eau (mise à 1350 t) pourra s'achever sans difficultés autres que de nature technique pour 1965.

Ceci comprend la voie de Charleroi à Bruxelles et ses prolongements jusqu'à Houdeng (Boël), l'autre jusqu'à la Meuse par la Sambre.

Les temps de Houdeng ou Charleroi à Anvers seront alors réduits de moitié.

D'autre part, le canal d'Obourg à l'Escaut sera utilisable à 1350 tonnes jusqu'à Anvers. La liaison entre les deux branches (canal du Centre) sera réalisée plus tard.

Par ailleurs, il semble possible d'achever d'ici cinq ans un programme d'autoroutes de première priorité comprenant :

- l'autoroute de Wallonie de Ghlin à Gosselies,
- l'autoroute de Bruxelles-Paris depuis Bruxelles jusqu'à sa jonction avec l'autoroute de Wallonie,
- et deux embranchements, l'un jusqu'à La Louvière, l'autre jusqu'à Châtelet par le nord du pays de Charleroi.

Au total environ 128 km d'autoroute, soit un coût probable de 3 750 millions.

La lecture de la carte révèle combien tous les travaux de grande infrastructure se concentrent et se combinent dans une zone située au nord de la région du Centre et qui constitue une sorte de triangle équilatéral de 15 km de côté : Nivelles, Houdeng, Gosselies.

C'est là que se trouve la nouvelle zone industrielle à promouvoir. Son cœur se trouve à Seneffe, équidistant de la forte concentration industrielle du sud de la région de Charleroi et du nouveau parc industriel sis au nord du Borinage. La région du Centre sera donc la principale bénéficiaire de ce programme. Il faut encore y ajouter l'électrification de la ligne de chemin de fer Bruxelles-La Louvière et la construction d'une grande gare régionale à La Louvière.

L'ensemble des travaux d'infrastructure évoqués plus haut coûtera finalement une douzaine de milliards (y compris les intérêts intercalaires). Les dépenses de valorisation de ces travaux seront moins importants : l'équipement des parcs industriels et les raccordements nécessaires coûteront au maximum un milliard.

C. L'ÉQUIPEMENT INDUSTRIEL

Un relevé sur le terrain des principales disponibilités aux fins de parc industriel a conduit aux conclusions suivantes :

a) Pour une implantation industrielle importante de nature à favoriser la création jugée souhaitable de nouvelles unités d'habitation et à renverser l'évolution des régions qui se transforment en zones dortoirs progressivement pompées par Bruxelles:

- les terrains de Ghlin-Baudour (Nord) dans le Borinage
- les terrains de Seneffe-Manage et Feluy-Ecaussinnes dans le Centre
- les terrains de Luttre-Obaix dans la région de Charleroi.

Ils ont des superficies de 200 à 500 hectares. Ils sont situés en bordure des canaux reliant les ports d'Anvers ou de Gand. Ils sont dans l'axe de ces régions vers Bruxelles et ils sont à proximité des axes ferroviaires et routiers (futurs).

Les terrains agricoles de Feluy et Luttre s'imposent d'eux-mêmes, le canal Charleroi-Anvers traversant des terrains vallonnés par des tranchées qui excluent des installations industrielles en bordure, sauf à divers endroits de l'agglomération déjà utilisés actuellement.

Le parc industriel de Ghlin-Baudour est en cours d'aménagement, diverses implantations industrielles y étant décidées.

b) Pour une exploitation industrielle intéressante mais plus modeste proche de la vieille agglomération et de nature à rajeunir par osmose des méthodes d'exploitation industrielle parfois inadaptées :

- les terrains de Ghlin-Baudour (Sud), de Elouges, de Frameries dans le Borinage;
- les terrains de Seneffe, Bracquognies, Familleureux dans le Centre;
- les terrains de Gosselies, Franes-lez-Gosselies, Heppignies dans la région de Charleroi;
- les terrains de Spy, Franières dans la Basse-Sambre.

Ils ont des superficies de 50 à 200 hectares; ils sont situés en bordure de l'infrastructure existante et à proximité des futures autoroutes.

Leur aménagement est relativement moins onéreux, les entreprises nouvelles pourront occuper la main-d'œuvre éventuellement disponibles sur place et récupérer notamment la main-d'œuvre frontalière.

c) Pour une implantation d'industries légères en sites attrayants de nature à favoriser l'utilisation jugée souhaitable des disponibilités en main-d'œuvre féminine :

- les terrains de Elouges, Ghlin-Baudour (Sud), Frameries dans le Borinage;
- les terrains de Péronnes, Piéton, Rœulx dans le Centre;
- les terrains de Gosselies, Nalinnes, Fleurus dans la région de Charleroi;
- les terrains de Velaine dans la Basse-Sambre.

Ils ont des superficies de 25 à 75 hectares. Ils sont situés dans des régions semi-rurales en bordure de routes existantes; les conditions de travail détermineront l'ampleur du recrutement féminin.

D. LE RENOUVELLEMENT DE L'HABITAT

a) L'OBJECTIF

Le retard en matière de logements est considérable. Pour remplacer les logements centenaires, un programme décennal de 80 000 logements serait nécessaire. Il représenterait environ 15 % du programme national, alors que la population de la région n'atteint que 11 % du royaume. Il faut cependant remarquer qu'au cours des 15 dernières années, il n'a été construit dans la région étudiée que moins de la moitié de la moyenne nationale. Au terme de l'effort décennal envisagé, la proportion de logements de moins de 25 ans serait dans la région à nouveau égale à la moyenne nationale. Etant donné la disponibilité de très vieux logements, cette politique ne serait efficace que jumelée à une politique de démolition de ces logements pour éviter une trop grande vacance de logements. Il faudrait démolir environ 6 000 vieux logements par an, en attribuant une prime de démolition qui pourrait être de l'ordre de 50 000 francs par logement, soit 300 millions de francs par an.

Le coût annuel de l'opération serait donc de :

- construction supplémentaire de logements neufs :
 $8\ 000 \times 350\ 000 = 2,8$ milliards de francs
- prime de démolition de vieux logements = 0,3 milliard de francs

Les salaires distribués dans la région à l'occasion de ce programme seraient de l'ordre de 925 millions de francs.

Quel serait l'effet sur l'emploi de la politique de logements préconisée ?

Pour concentrer l'effort sur les premières années en attendant que la relance industrielle fasse sentir ses effets sur l'emploi, nous croyons pouvoir recommander un programme annuel de 10 000 logements jusqu'en 1965 à réduire ensuite à 7 000. Compte tenu de l'introduction de techniques nouvelles, ce programme qui représente un supplément de construction d'environ 7 000 logements jusqu'en 1965 et 4 000 au-delà, permettrait la mise au travail de 14 000 personnes supplémentaires jusqu'en 1965, chiffre qui se réduirait ensuite d'environ 5 000 unités.

b) LES MODALITÉS

Dans l'ensemble, le secteur de la construction fonctionne mal en Belgique. On est frappé de l'importance des résidences bourgeoises coûteuses et généralement très lourdes.

Le logement populaire souffre de la dispersion des responsabilités et du manque de standardisation. Il n'y a guère de programmes importants d'urbanisation. Les sociétés de logements sont des organismes locaux généralement affectés par des préoccupations politiques. Elles conçoivent leur action sans grande coopération régionale et construisent un peu partout en étendant certains quartiers.

Or, il s'agit d'engager une action tendant à tripler le rythme de construction, à y associer la démolition de logements anciens, et à jumeler l'implantation des logements à la nouvelle géographie économique : implantation industrielle au nord de la région du Centre et du Borinage, sinon de Charleroi et valorisation des services, d'une part, dans les capitales régionales et, d'autre part, dans des cités mieux adaptées.

Un tel programme semble appeler la concentration d'une partie des logements nouveaux sur des points déterminés, principalement situés dans la frange nord du vieux sillon industriel wallon. Il pose le problème de la structure des agglomérations industrielles de l'avenir. Dans notre cas, l'espace ne manque pas et la région à valoriser est verdoyante, vallonnée, très attrayante. Les impératifs sociaux aussi bien que les exigences d'une construction rationnelle obligent à poser ce problème dans son ensemble au niveau de la région.

E. LA RÉNOVATION ÉCONOMIQUE DANS L'INDUSTRIE ET LES AUTRES SECTEURS

LA POPULATION ACTIVE ET LES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

1. *L'industrie* tient une place importante dans l'économie de la région.

Sur une population active totale de 425 000 personnes en 1959, elle en occupait 260 000. Dans les régions du Centre et de Charleroi, elle représente 71 % de la population active. Ces chiffres résultent évidemment du fait que la population agricole est relativement insignifiante dans la région (5 % du total) et que les services administratifs et personnels occupent proportionnellement beaucoup moins de monde que dans des agglomérations urbanisées.

Par ailleurs, la concentration à Bruxelles du secteur privé aussi bien que public se fait particulièrement sentir dans le Hainaut.

Le revenu régional total représente environ 46 milliards de francs belges. La valeur ajoutée par les différents secteurs industriels en constitue l'élément principal.

En 1959, les principaux secteurs industriels étaient, du point de vue de l'emploi et du chiffre d'affaires, les suivants :

Secteur	Emploi	Chiffre d'affaires
Charbonnages	67 000	8
Sidérurgie	32 000	18
Fabrications métalliques	42 000	12
Verre	14 000	4
Cimenteries et carrières	5 000	2
Céramique et terre cuite	5 000	1
Chimie	5 000	—
Divers (confection, chaussures, etc.)	5 000	—

Les principaux secteurs industriels ont été ainsi caractérisés à la suite d'enquêtes directes. Les agrégats obtenus recouvrent la plus grosse partie de l'emploi industriel. Ils sont surtout significatifs en ce sens qu'ils révèlent l'importance des secteurs de base dans la région.

Celle-ci a vu disparaître un groupe d'industries traditionnelles qui, surtout dans le Borinage, étaient jadis florissantes : tanneries, chaussures, textiles, faïenceries.

La disparition de ces secteurs constitue une des différences essentielles d'évolution par rapport au Nord de la France, dont l'économie s'est, à l'origine, construite sur les mêmes bases.

Etant donné la disparition massive des charbonnages qui représentaient plus du quart de l'emploi industriel et 16 % du revenu disponible régional des ménages, il semble nécessaire de faire porter sur tous les autres secteurs d'activité l'effet compensatoire recherché par une politique de redressement fondamental.

Nous avons dit combien, à court terme, la politique de logements paraissait la chose la plus urgente, la plus efficace et, en même temps, la plus prometteuse au point de vue du dynamisme et de l'attractivité de la région. Cette politique doit servir de relais au développement des autres secteurs industriels.

2. Cependant, l'effort pourrait être utilement porté aussi sur les *secteurs non industriels* : l'agriculture représentant seulement 3,2 % du revenu régional des ménages est susceptible de se valoriser davantage. Les terres de ces régions sont extrêmement fertiles et, en plusieurs endroits, permettraient l'introduction de cultures maraîchères pratiquement inexistantes.

Le secteur des industries alimentaires est, en partie, représenté notamment par des brasseries. Son importance pourrait être accrue.

D'autre part, le commerce et les services sont plutôt mal représentés dans la région, tant quantitativement que qualitativement. Il faudra tenir compte des problèmes qu'ils posent au moment de réaliser un programme de construction qui ne doit pas consister seulement en l'addition de quelques logements, mais aussi en l'organisation d'une vie urbaine plus complète et plus raffinée. C'est pourquoi nous attachons une grande importance à la valeur exemplative des centres d'habitation nouveaux que nous voyons dans la perspective d'une nouvelle configuration de l'économie régionale.

3. Les auteurs de l'étude sur laquelle se fonde ce rapport se sont efforcés d'apprécier dans quelle mesure cette région en déclin bénéficiait d'une assistance *de l'Etat et des administrations publiques*. Ils ont été frappés de constater que la région, loin de bénéficier d'un apport net, était l'objet d'un prélèvement d'autant plus surprenant que chacun connaît l'importance du déficit des finances publiques en Belgique.

Les régions du Centre et de Charleroi fournissent à l'Etat une contribution absolue de 2 830 000 francs. Par contre, le Borinage en reçoit 1 070 000 francs. Pour apprécier ces chiffres, il faut par surcroît tenir compte du déficit de l'Etat. Si l'on admet que ce déficit peut et doit être réparti proportionnellement entre les différentes régions du pays, on aboutit à constater que les comptes entre le Borinage et l'Etat s'équilibrent pratiquement sans solde en faveur de l'un ou l'autre, alors que le Centre et Charleroi apportent une contribution relative totale de 5 milliards à l'Etat.

Ces calculs ont, bien sûr, quelque chose d'assez artificiel. Ils donnent cependant des éléments en faveur d'une thèse suivant laquelle les vieilles régions industrielles contribuent longtemps à la prospérité d'un pays dont elles ont fait démarrer l'économie. Cette contribution se prolonge sans doute au-delà du moment où ces régions restent dans une position économique relativement favorisée.

Celles auxquelles nous avons consacré cet exposé ont payé un lourd tribut au développement national.

La dureté du travail dans les secteurs lourds se fait sentir encore aujourd'hui sur la santé de ses habitants. Les taux de maladie de la population masculine âgée de plus de 40 ans sont, dans le Borinage, supérieurs de 80 % à la moyenne nationale.

L'insuffisance de développement culturel, la perte d'une bonne partie du charme de la vie dans des corons assez tristes, continuent aujourd'hui alors que des régions dont l'économie s'est développée plus récemment offrent, avec l'intervention financière de l'Etat, un cadre infiniment plus agréable.

F. LA RÉNOVATION STRUCTURELLE DE L'INDUSTRIE

a) LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'INDUSTRIE RÉGIONALE

1. Les causes de la crise de l'industrie régionale

i) La structure industrielle régionale est en grande partie datée de la période 1850-1890. Dans cette période, la très rapide extension de l'industrie charbonnière a exigé la fourniture de biens d'investissement en quantités croissantes :

- profilés fournis par la sidérurgie
- aciéries de moulage
- constructions métalliques
- matériel roulant.

La stagnation de la production charbonnière après 1920 (malgré les programmes d'investissements réalisés pendant la courte période 1954-1958) a stoppé le développement de ces branches industrielles, surtout quand elle s'est doublée d'une crise sur les marchés d'exportation (matériel roulant).

ii) La situation ancienne de ces entreprises qui travaillent surtout comme fournisseurs de grandes entreprises (les mines, la sidérurgie) a peut-être fixé les caractéristiques d'une partie d'entre elles :

- dimension faible
- faible recherche technique
- faible recherche commerciale.

iii) Il faut noter qu'après la grande prospérité charbonnière, il ne s'est pas trouvé d'entrepreneurs régionaux pour introduire avec succès dans la région les grandes nouveautés techniques du XX^e siècle :

- la chimie organique (mis à part le développement de la carbochimie encore incomplet selon nous)
- l'automobile
- la mécanique de précision et la machine-outil
- l'électroménager

On citera par contre l'exemple de l'électronique et des A.C.E.C. Le développement de cette société a constitué en fait la seule innovation sectorielle vraiment importante dans la région depuis une cinquantaine d'années. Encore faut-il noter qu'elle est restée seule dans son secteur.

iv) Il en résulte que de nombreuses activités régionales traversent une crise structurelle et sont plus ou moins inadaptées aux exigences nouvelles de la compétition économique.

2. Les principaux problèmes qui se posent aux entreprises

i) Les difficultés dues à la nature de leur activité

Pour les secteurs en décroissance ou en moindre croissance, la compétition sur les marchés d'exploitation des pays sous-développés se fait plus âpre et devient presque impossible. La seule possibilité dans ces secteurs consiste en une réduction et une concentration de la production, accompagnées d'une modernisation des équipements et des méthodes.

ii) Les difficultés dues aux causes individuelles

Les entreprises de la région sont caractérisées par une faible pénétration des innovations récentes en matière d'organisation, d'études de marché et de nouveautés techniques. Elles ont peu participé au mouvement général de modernisation, auquel elles avaient pourtant accès autant que d'autres.

Il paraît peu probable que la mentalité routinière de beaucoup de chefs d'entreprise puisse être réformée par une simple information ou formation générale.

b) L'ORIENTATION GÉNÉRALE DES SOLUTIONS ENVISAGÉES

De tout ce qui précède il résulte qu'on aurait intérêt à concentrer l'effort sur quelques entreprises reconnues capables d'assimiler rapidement et de les aider en leur proposant à frais partagés l'intervention de l'organisateur, du spécialiste en engineering, du spécialiste en études de marchés, de façon à faire aboutir quelques cas concrets de reconversion. Pour le reste, on peut compter sur l'esprit d'imitation si ces méthodes sont couronnées de succès.

D'autre part, il faut éviter :

- de traiter les problèmes dans un cadre trop général qui rend les solutions difficiles;
- de localiser trop l'intervention par des organismes régionaux : les industriels du Centre ont besoin de sortir de chez eux;
- de mettre dans le coup les échelons inférieurs avant que les patrons aient réalisé les problèmes;
- de sauver à tout prix tout le monde : ceci barrerait la route à un rajeunissement réel des structures en raison du manque de main-d'œuvre;
- de compter sur des marchés « chasses gardées ».

Par contre, il convient de favoriser l'installation d'industries nouvelles par un partage de terrains industriels, d'usines en location.

La notion de vocation d'une région est une idée dangereuse. Ce n'est que par la non-spécialisation des implantations nouvelles qu'on évitera le monolithisme des structures actuellement néfastes à cette région.

En conclusion, la réforme des activités industrielles doit être axée sur :

- la revitalisation de quelques entreprises (études ou prises de participation),
- l'implantation d'entreprises nouvelles, étrangères à la région si possible,

— l'appel à des spécialistes extérieurs à la région. Le but doit être de créer dans la région un type nouveau d'animateurs par contact avec des spécialistes très divers par leur origine et au courant des méthodes industrielles modernes.

c) LES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES

Des résultats pourraient être atteints au terme d'un effort de trois ou quatre ans, en vue de rénover, sur les bases exposées plus haut, l'exercice dans la région des fonctions de *recherche*, d'*organisation* et de *relations* :

1. *Recherche économique et technique* (connaissance de l'évolution des marchés, des innovations techniques, accès aux centres de recherches scientifiques, techniques, économiques);

2. *Organisation des entreprises* (formation complémentaire pour cadres supérieurs et techniciens - accent mis sur la connaissance de l'étranger et notamment des méthodes de gestion [production et système de vente] et des fabricants nouveaux, développement de contacts entre jeunes patrons et jeunes cadres, liaisons entre eux et des organismes similaires à l'étranger);

3. *Relations* avec les candidats investisseurs étrangers, les personnalités influentes des marchés en développement, les méthodes et les mentalités nouvelles dans le tiers monde.

Il conviendrait de prévoir la constitution d'un fonds régional qui servirait à couvrir 50 à 60 % des frais nécessaires pour assurer le développement au bénéfice d'un petit nombre d'entreprises de ces fonctions de recherche, d'organisation et de relations.

Chaque travail pourrait être effectivement réalisé par des organes spécialisés (sociétés d'études et d'organisation, laboratoires, universités, etc.).

La gestion du fonds devrait provisoirement être assurée par une société capable d'orienter l'entreprise vers les organes spécialisés.

Le contrôle de la gestion de ce fonds serait annuellement assuré par les pouvoirs publics nationaux ou supranationaux qui en assumeraient le financement. Socorec a déjà l'expérience d'un certain nombre de procédés d'assistance de ce type.

Toutefois, un progrès considérable sera réalisé le jour où ces fonctions de promotion industrielle pourront s'appuyer sur l'existence d'une société régionale d'investissement. Celle-ci ne doit pas revendiquer le monopole de l'assistance des entreprises, car elle ne sera amenée à s'intéresser qu'à un certain nombre d'affaires dans lesquelles elle devrait pouvoir jouer un rôle actif, ce qui appelle la formation de « staffs » techniques et administratifs.

Il serait cependant intéressant que ces « staffs » puissent être mis à la disposition d'entreprises qui le souhaiteraient, même si la société régionale d'investissement ne prend pas de participation dans le capital de ces entreprises.

Il semble, en tout cas préférable de faire exercer un certain nombre de fonctions par des organismes disposant d'un pouvoir de décision au sein des entreprises.

Le choix des études à effectuer, le sérieux avec lequel on les accomplit bénéficient du fait que le responsable peut et doit lui-même en appliquer les conclusions.

A notre sentiment, il conviendrait d'avoir une société régionale d'investissement pour l'ensemble du Hainaut (rien n'empêche qu'elle déborde d'ailleurs sur le Brabant wallon et l'Entre-Sambre-et-Meuse). Cette société devrait avoir le caractère d'un organisme d'économie mixte, à la manière par exemple des sociétés françaises de développement.

G. POLITIQUE DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Les emplois nouveaux que nous voulons susciter par la réalisation de ce programme, nous espérons qu'ils pourront être, pour la plus grande partie, occupés par les personnes habitant la région.

En arrêtant l'émigration intérieure, en limitant l'émigration extérieure, en assurant la mise au travail de la main-d'œuvre féminine, en assouplissant éventuellement certaines dispositions réglementaires en matière de pension, en menant une politique d'accueil pour les travailleurs qui voudraient s'établir dans la région, nous croyons qu'il sera possible d'atteindre ce résultat.

Cependant, les emplois à créer exigeront une qualification professionnelle que la population à récupérer ne possède sans doute pas.

D'autre part, une action doit être menée pour aviser les travailleurs disponibles au fur et à mesure de la création des emplois, et leur faciliter les déplacements et la formation technique.

Sur le plan de la réadaptation, notamment des mineurs, ce qui a été fait jusqu'à présent constitue plutôt un échec. Sur le plan de la formation professionnelle, un énorme effort doit encore être accompli, notamment l'intervention des entreprises de la région. Nous voulons attirer l'attention plus particulièrement sur deux exigences fondamentales de cette politique de la main-d'œuvre. La première concerne la population étrangère et notamment italienne; l'intention est d'en récupérer une partie lors de la fermeture des charbonnages pour l'utiliser dans le programme de construction, activité dans laquelle les Italiens sont excellents. Il s'agirait notamment de prévoir les dispositions réglementaires nécessaires à cet effet et aussi d'aider à fixer cette population en lui étendant le bénéfice des facilités offertes aux Belges en matière de financement ou de location de logements.

La seconde mesure concerne la main-d'œuvre féminine; il faudrait savoir pourquoi elle est si peu employée : structure industrielle, type d'implantation, horaire du mari, souvenir de l'ancienne industrialisation, etc.

H. LES ASPECTS INSTITUTIONNELS D'UNE POLITIQUE DE L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Dans la structure actuelle des pouvoirs publics, il n'existe pas d'organisation susceptible de concevoir et mener à bien, dans les délais voulus, une politique comme celle préconisée plus haut.

L'expérience de deux ans d'action pour une reconversion industrielle nous a de plus en plus confirmés dans l'opinion qu'il fallait constituer deux organes nouveaux, dont l'un servirait pour l'aménagement du territoire et l'autre pour l'assistance aux entreprises.

L'organe pour l'aménagement du territoire doit avoir la qualification technique et la compétence juridique pour *contribuer* à définir la politique générale applicable à la région et *coordonner* l'action des différentes administrations et pouvoirs intéressés en matière d'infrastructure d'intérêt régional (à l'exclusion de l'infrastructure d'intérêt national ou international et d'intérêt purement local), d'équipement de parcs industriels, de raccordements industriels (fer, route, eau) et d'équipement collectif (scolaire, sanitaire, culturel).

Il doit avoir les pouvoirs nécessaires pour assurer la réalisation du programme de logements.

Un tel organe doit disposer d'une grande liberté de mouvement. De par sa structure, il lui faut pouvoir préconiser une configuration régionale nouvelle, éventuellement à l'encontre des réactions conservatrices, d'intérêts économiques, sociaux ou politiques établis. En ces matières, ce n'est pas souvent l'organe le plus « représentatif » qui se montre le plus efficace et qui, en particulier, dispose de la liberté d'action et de la rapidité de décision nécessaires.

Ce que nous avons dit de la mentalité régionale (qui caractérise d'ailleurs tous les milieux et toutes les opinions) fait ressortir l'utilité d'un renouvellement des hommes et des méthodes.

Par ailleurs, il s'agit aussi de rendre confiance et l'on n'y parviendra pas sans associer étroitement et loyalement les forces vives de la région au programme de sa reconstruction.

Ce sont des principes susceptibles de se concilier soit avec l'attribution de missions déterminées à des organismes (notamment intercommunaux) existants — mais alors il s'agit d'éviter la vie en vase clos que la mentalité dominante dans la région ne paraît pas recommander — soit avec la création d'un organe de type nouveau, par exemple sur le schéma des sociétés d'équipement, prévue par la loi du 18 juillet 1959, mais alors il faut intégrer des missions techniques de ce genre dans une politique et sous une responsabilité générale d'aménagement du territoire.

Etant donné les implications multiples et l'importance du plan d'aménagement, il serait nécessaire de créer un centre de décision unique reposant sur la coordination hiérarchique des administrations centrales et la représentation régionale provisoirement assurée par la formule de l'intercommunale. Un tel centre devrait associer le secteur privé partout où son intervention peut avoir garantie d'efficacité. Il aurait une action sur tous les problèmes de logement, d'équipement collectif, de parcs industriels, de raccordements industriels et de *relations publiques*.

Nous voudrions attirer spécialement l'attention sur les implications institutionnelles de la politique de logement préconisée plus haut.

Celle-ci postule :

1. une autorité assez complète sur l'ensemble de la région, en vue de pouvoir déterminer les zones de l'implantation nouvelle (en liaison avec le développement économique) et les zones d'assainissement du patrimoine immobilier pour en faire disparaître les fractions vétustes et insalubres et récupérer aux fins diverses d'urbanisation les sites industriels désaffectés;
2. une structure du secteur de la construction adaptée d'une part à l'ampleur du programme et d'autre part au double souci d'obtenir un effet direct sur l'emploi et de stimuler l'industrie de la région.

Dans ces conditions, nous pensons qu'il convient de concentrer les responsabilités en matière de logement, diluées dans un trop grand nombre de sociétés locales, et de faire procéder aux constructions par un petit nombre de sociétés, peut-être d'économie mixte, susceptibles d'innover en matière de construction, de fixer sur place leur main-d'œuvre et de mener efficacement d'aussi importants travaux.

Il sera sans doute nécessaire d'intéresser aussi à une telle initiative des entreprises situées actuellement en dehors de la région. L'attention serait particulièrement attirée sur la possibilité d'y employer des travailleurs italiens ayant quitté la mine, ce qui au point de vue des aptitudes et des inclinations paraît assez recommandable.

CHAPITRE V

Synthèse - Evaluation du coût

La politique préconisée comporte :

1. L'accélération du programme d'infrastructure dont il faut doubler le rythme de réalisation; dès lors, il s'agit moins d'accroître sa part dans le programme décennal de la Belgique que de la faire bénéficier d'une urgence plus grande, quitte à laisser ultérieurement à d'autres régions les priorités que leur situation justifierait;
2. L'équipement de parcs industriels en vue de valoriser les grands travaux d'infrastructure;
3. La réalisation d'un programme de construction de logements nouveaux et de rénovation de la vie urbaine, conçu comme un relais pour atteindre les objectifs d'emploi et un élément d'adaptation à la nouvelle situation;
4. Une politique spécifique de la main-d'œuvre : la récupération de la main-d'œuvre locale envisagée pour assurer la réalisation de l'objectif d'emploi ne pouvant s'opérer qu'en fonction d'une adaptation des réserves disponibles aux activités à implanter ou à développer;
5. Des moyens sélectifs de promotion industrielle;
6. La constitution d'un programme régional d'aménagement du territoire et d'une société régionale d'investissement.

La récapitulation des mesures proposées dans chacune des sections où ces six points ont été abordés est donnée au tableau ci-annexé (voir annexe 3).

On voit que le coût du programme proposé serait de 7,4 milliards de francs belges par an.

Pour apprécier ce chiffre, il faut le rapporter au produit national brut et à la formation brute de ce capital fixe pour 1962, année moyenne du programme.

Le produit national était en 1958 égal à 578 milliards de francs belges suivant les estimations du groupe d'étude de la comptabilité nationale (cahiers économiques de Bruxelles; octobre 1959). Pour un taux de croissance de 3 % par an, il serait en 1962 égal à 650 milliards environ.

Un taux moyen de formation brute de capital fixe de 18 % par rapport au produit national brut paraît pouvoir être atteint, si la priorité à l'investissement à laquelle les autorités belges paraissent attachées est respectée. La formation brute de capital fixe serait en 1962 de l'ordre de 117 milliards. Le programme proposé pour la région représenterait donc un investissement égal à 6,3 % du total national.

Il n'est pas possible, dans le cadre des études entreprises, de dégager la formation brute de capital fixe qui sera réalisée par les entreprises et par l'Etat en l'absence d'intervention et qui doit être ajoutée au coût de l'intervention pour une comparaison sur le plan national.

On doit cependant insister sur le fait qu'en ce qui concerne le programme d'infrastructure, il ne s'agit pas essentiellement de modifier le programme des investissements prévus dans la région par le plan décennal, mais d'en accélérer la réalisation.

D'autre part, il faut noter qu'après 1965-1966, le chiffre annuel d'intervention descendrait à 5 milliards de francs et que la priorité que nous jugeons nécessaire pour le Hainaut pendant la période 1961-1965 pourrait être reconsidérée pendant la période suivante. Cette priorité accordée pendant la période 1961-1965 permettrait par contre d'éviter une accélération irrémédiable du déclin économique du Hainaut industriel.

CHAPITRE VI

Les implications européennes

a) INTÉGRATION DES ÉCONOMIES DU NORD DE LA FRANCE ET DU HAINAUT BELGE

Les économies du Hainaut et du Nord de la France sont beaucoup plus concurrentes que complémentaires.

La levée des barrières douanières intensifiera la concurrence entre les régions, sans que l'on puisse prévoir dans la plupart des cas à qui elle profitera.

Il résulte aussi du parallélisme des structures l'absence dans les deux économies de certaines productions. Dans ce domaine, les responsables du Nord et du Pas-de-Calais poursuivent une politique active de diversification.

Il y a des domaines où le Hainaut possède déjà une certaine spécialisation que le Nord ne possède pas (fonte hydraulique, agglomération de minerais, matériel pour travaux publics et bâtiments, machines à bois, meubles sanitaires et mobiliers métalliques, quincaillerie, outils à main, certaines constructions électriques).

Dans ce domaine, la complémentarité est plus ou moins potentielle et pourrait être développée par une action commerciale adaptée.

Il y a finalement des secteurs qui ont disparu de l'économie hennuyère (textile, tannerie, chaussures, etc.) et qui se sont fortement développés dans le Nord de la France, avec souvent des filiales en Belgique, dans la zone Courtrai-Tournai.

L'accroissement plus rapide de la productivité de plusieurs secteurs dans la région du Nord, ainsi que les effets des deux dévaluations ont donné à la région du Nord un certain avantage sur le Hainaut du point de vue des salaires-coûts.

D'autres facteurs tels qu'une plus grande concentration de la production, la disponibilité proche d'un port en expansion rapide comme Dunkerque et surtout la disponibilité dans les années à venir d'une main-d'œuvre abondante sont autant de facteurs favorables à la région du Nord.

La complémentarité des infrastructures de transport, de part et d'autre de la frontière, n'est guère satisfaisante, mais une amélioration se dessine.

En ce qui concerne les chemins de fer, aucune liaison franco-belge n'est électrifiée. Une amélioration est cependant à prévoir. En effet :

- la ligne Paris-Jeumont sera électrifiée en 1963;
- la ligne Mons-Bruxelles sera électrifiée en 1962.

La décision d'électrifier la ligne Jeumont-Charleroi-Liège a été prise en 1960.

En ce qui concerne les routes, la Commission du Marché commun a souligné l'intérêt qu'elle porte à l'autoroute Bruxelles-Paris, qui pourrait être réalisée en 1964.

D'autre part, le timing des travaux de l'autoroute de Wallonie s'étale entre 1960-1964 et 1965-1969 (Liège-Nord-Ardenne et Nord-Ardenne-La Louvière).

En ce qui concerne la voie d'eau, il y a peu d'espoir d'une amélioration des liaisons France-Belgique, les efforts français étant ouverts surtout vers la mise à grande section du canal Valenciennes-Dunkerque.

b) VALORISATION DE LA POSITION GÉOGRAPHIQUE

La position géographique du Hainaut industriel est très bonne. Il en est certes de meilleures dans la zone fort peuplée de l'Europe du Nord-Ouest.

Par rapport à Anvers, la région du Centre et de Charleroi se trouve au bout d'un axe de communication. Elle ne s'y serait pas construite sans le charbon.

Si les communications avec le Nord de la France doivent s'améliorer et se présenter finalement comme s'il n'y avait jamais eu de frontière, la partie ouest du Hainaut — et notamment le Borinage — se trouvera elle aussi au bout de l'aire d'attraction de l'axe partant de Dunkerque.

Ces régions offrent actuellement des disponibilités intéressantes en gaz et en électricité : 25 % de gaz et 35 % de la capacité de production électrique installée en Belgique.

La fermeture des charbonnages pose un problème d'écoulement. Il serait sans doute intéressant de l'assurer sur place. Par contre, le tracé actuel des pipe-lines, transportant le pétrole brut défavorise le sillon industriel wallon.

L'attention doit être attirée sur l'opportunité de raccorder cette région aux axes de transport du pétrole brut et du gaz naturel.

Il semble très fondé d'envisager la création d'une raffinerie dans la région de Charleroi.

Ces régions bénéficient de l'avantage de se situer sur un axe de communication entre la France et la Ruhr et dans de bonnes conditions pour attaquer simultanément les

marchés du Nord de la France en compétition avec la région parisienne jusqu'à une ligne allant d'Amiens à Reims, l'ensemble de la Belgique et la partie sud de la Hollande, sinon des franges de l'Allemagne occidentale.

Pour exploiter cette position géographique dans les secteurs en expansion (et l'on peut encore ranger parmi ceux-ci la construction automobile), il faudrait évidemment disposer d'un excellent réseau routier. Le programme d'autoroutes envisagé semble assez bien adapté à cette perspective.

Dès à présent, on sent qu'un certain nombre de groupes industriels étrangers qui, dans le cadre belge, songent surtout à s'établir le long du canal Albert ou sur l'axe Bruxelles-Anvers, s'intéresseront à la région hennuyère qui est à peu près aussi bien placée que les précédentes sur le marché du Benelux, mais beaucoup mieux à l'égard du Nord de la France.

La réalisation effective du Marché commun, la disparition progressive de la crainte d'un protectionnisme larvé du côté français exerceront sans doute un effet décisif.

Il est probablement peu de régions dans la Communauté européenne dont la refonte sera aussi totale que celles situées de part et d'autre de la frontière franco-belge, de Maubeuge à Ypres.

Le problème est d'une telle ampleur qu'il mériterait d'être traité de manière exhaustive et dans une perspective d'action par tous ceux qui, dans les institutions nationales et communautaires, se préoccupent des problèmes régionaux.

c) CONTACTS AVEC LES INSTITUTIONS ET INTERPÉNÉTRATION EUROPÉENNE, AU PLAN TECHNIQUE, DES CAPITAUX ET DES HOMMES

Dans le passé, ont existé d'importants éléments d'interpénétration entre les régions situées de part et d'autre de la frontière franco-belge. Citons les exemples, en métallurgie, d'associations d'intérêts et d'existence de sièges d'exploitation des deux côtés de la frontière, comme la Providence, Baume-Marpent, les A.C.E.C., Boël, etc.

Un certain nombre d'entreprises belges de dimension moyenne ont constitué récemment des filiales dans le Nord de la France, notamment en verreries et machines-outils.

Ces interpénétrations semblent tellement correspondre à la nature des choses qu'on peut prévoir leur développement même lorsque la disparition des barrières douanières en aura enlevé une des justifications.

Il existe même, sur le plan bancaire, des souvenirs d'une époque où les banques françaises avaient presque toutes des filiales en Belgique. De ce côté aussi, des rapprochements et des associations semblent dans la nature des choses à prévoir avant dix ans.

Il paraît cependant nécessaire de faire jouer des catalyseurs : une première tentative a été faite lors de la constitution du C.L.E.R. (Comité de liaison économique régional Flandre occidentale - Hainaut-Nord et Pas-de-Calais).

Il faudrait aller beaucoup plus loin, plus méthodiquement et avec des moyens très supérieurs.

Les contacts entre industriels, en vue de confronter leurs plans de développement, semblent d'autant plus indiqués que les économies respectives sont, nous venons de le voir, complémentaires.

A la limite, il faudrait tendre vers une sorte d'organisme du plan pour l'ensemble de ces régions. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de dépasser, avant longtemps, le stade consultatif. Par la simple connaissance des problèmes et la présence active d'un organisme de rapprochement techniquement compétent, des accords de concentration, de spécialisation et des initiatives nouvelles conjointes seront certainement possibles. On ne doit rien attendre d'un organisme trop lourd et solennel. Par contre, s'il est discret et technique, il s'avérera sans doute très utile et l'on se plaît à songer que la Communauté économique européenne pourrait réfléchir au rôle qu'elle serait éventuellement en situation de jouer dans ce sens.

CHAPITRE VII

Synthèse et conclusion

Le problème de l'affaissement économique des régions du Hainaut industriel a une signification européenne.

Les phénomènes qu'on peut y observer se manifestent dans d'autres parties de l'Europe, celles dont l'industrialisation est déjà ancienne. On les rencontrera dans d'autres régions au fur et à mesure de leur vieillissement.

Tout en actant une certaine diminution de l'importance relative de ces régions, il s'avère à la fois possible et urgent de rénover leur structure économique et sociale. Nous avons essayé de décrire les axes principaux de cette restructuration et de montrer comment celle-ci permettra de valoriser la position géographique, de maintenir l'emploi à un niveau suffisant et de donner un cadre attractif nécessaire au dynamisme industriel et à l'épanouissement des personnes. La réalisation de ce programme a, autant que la crise de ces régions, une signification européenne. Elle doit constituer un élément d'une refonte des économies situées de part et d'autre de la frontière franco-belge. A ce titre, elle peut donner l'occasion de démontrer l'efficacité de l'idée européenne et des institutions communautaires.

Annexe 1

Evolution prévisible de la population active et de l'emploi

(Hypothèses A et B sur l'avenir des charbonnages)

	Charleroi		Centre		Borinage		Total	
	Belges	Etrangers	Belges	Etrangers	Belges	Etrangers	Belges	Etrangers
A. Population active 1961	170 000	31 000	83 500	16 500	72 500	12 500	326 000	60 000
Évolution prévue 1961-1965 :								
B. Variation naturelle	- 4 000	+ 200	- 2 000	+ 100	- 1 500	+ 100	- 7 500	+ 400
C. Migrations intérieures	- 2 000	- 2 000	- 2 000	- 1 000	- 3 000	- 1 500	- 7 000	- 4 500
D. Migrations extérieures	- 300	- 5 000	- 200	- 3 000	-	- 2 500	- 500	- 10 500
E. Retraités anticipés (pens. inval. mineurs)	- 3 000	- 2 000	- 1 500	- 1 000	- 1 600	- 1 100	- 5 100	- 4 100
F. Population active 1965 : A + B + C + D + E	160 700	- 22 200	77 800	11 600	66 400	7 500	304 900	41 300
G. Variation population active	- 9 300	- 9 000	- 5 700	- 4 090	- 6 100	- 5 000	- 21 100	- 18 700
H. Population active totale 1961	201 000		100 000		85 000		386 000	
I. Population active totale 1965	182 900		89 400		73 900		346 200	
J. Variation population active totale	- 18 100		- 10 600		- 11 100		- 39 800	
K. Variation de l'emploi en l'absence d'intervention:								
Hypothèse A	- 19 222		- 13 100		- 12 050		- 44 372	
Hypothèse B	- 11 422		- 11 610		- 10 130		- 33 162	
L. Ecart entre réduction de l'emploi dans la population active (L = J - R):								
Hypothèse A	1 122		2 500		950		4 572	
Hypothèse B	- 6 678		1 010		- 970		- 6 638	

Prévision du nombre d'emplois à créer par récupération de la population active potentielle

(période 1961-1965)

		Charleroi	Centre	Borinage	Total région	
Réduction de l'émigration intérieure	Emigration en l'absence d'intervention	4 000	3 000	4 500	11 500	
	Réduction escomptée	maxima	4 000	3 000	4 500	11 500
		minima	—	1 000	2 900	3 900
Réduction de l'émigration extérieure	Emigration en l'absence d'intervention	5 300	3 200	2 500	11 000	
	Réduction escomptée	3 000	2 000	1 500	6 500	
Réduction de sous-emplois féminins	Sous-emplois en l'absence d'intervention	15 000		5 700	22 700	
	Réduction escomptée	maxima			14 500	
		minima				6 900
Réduction du nombre des frontaliers		500	500	2 000	3 000	
Nombre d'emplois à créer	Hypothèse maxima				35 500	
	Hypothèse minima				20 300	

Annexe 3

Récapitulation des mesures proposées dans le rapport de synthèses de l'étude Charleroi-Centre-Borinage

Mesures recommandées	Maître d'œuvre	Coût annuel (en millions de FB)	Durée du programme	Référence rapport de synthèse
Propagande pour l'accueil des étrangers	Autorité régionale d'aménagement	10	1961	120
Politique de logement des étrangers			1961	
Politique de naturalisation des étrangers			1961	120
Politique d'intégration non liée à un contrat charbonnier			1961	120
Programme de grande infrastructure canaux, routes, fer		2 500	1961-1965 et années suivantes	
Publicité pour la région	Autorité régionale d'aménagement	10		123
Programme supplémentaire de logements	Autorité régionale d'aménagement	3 100	1961-1965 et années suivantes	125
Programme de parcs industriels	Autorité régionale d'aménagement	250		127-128
Etude de rénovation d'entreprises	SOCOREC	20	1961-1965	134
Investissements dans les industries existantes	Société régionale d'investissement			
Création annuelle de 3 750 emplois nouveaux dans l'industrie		1 500	1961-1965	
Total		7 390		

14.

Les problèmes d'une région industrielle périphérique
exposés en tenant compte plus particulièrement de la
situation limitrophe de la zone d'occupation soviétique
et en prenant pour exemple la Haute-Franconie

Rapporteur : G. Wachter
député au Bundestag

Lorsqu'on se rencontre dans le cadre d'une conférence telle que celle-ci pour procéder à un échange d'opinions et d'expériences, il importe tout d'abord de ne discuter que des problèmes qui présentent un certain degré d'actualité dans tous les Etats membres. Assurément, la conférence sera d'autant plus profitable à MM. les Membres de la Commission et aux participants venus des divers Etats membres de la C.E.E. que les différentes contributions à la discussion seront comparables.

J'ai cependant demandé l'autorisation de parler d'un problème assez spécial et qui ne se prête guère à des comparaisons avec la situation et les problèmes des autres Etats membres. Je l'ai fait pour deux raisons :

1. A l'Est, de Lübeck à Hof, la République fédérale est limitrophe de la zone soviétique d'occupation et, de Hof à Passau, de la Tchécoslovaquie. Elle a ainsi avec les puissances de l'Est une frontière commune de 2 045 km, ce qui représente 87 % environ de la frontière orientale de la République fédérale. Cette frontière que nous appelons le « rideau de fer » n'est plus traversée aujourd'hui que par un maigre courant de marchandises qui, en ce qui concerne l'Est, relève du commerce d'Etat et se trouve influencé par des mesures arbitraires. Il ne peut être question d'échanges économiques libres comme ceux que nous connaissons entre les Etats membres de la C.E.E., ainsi que d'ailleurs à l'intérieur du monde libre. La circulation des personnes est encore plus sévèrement limitée. Il ne faut pas oublier non plus que la frontière de la zone soviétique, qui constitue la majeure partie du rideau de fer, a été tracée en plein territoire allemand, là où il n'y avait auparavant aucune frontière. Des territoires qui formaient un tout depuis des siècles ont ainsi été séparés. La politique économique régionale de la République fédérale, qu'il s'agisse de celle du gouvernement fédéral ou de celle des Länder limitrophes du rideau de fer, doit naturellement tenir compte de cet état de fait. Ainsi s'explique que les aides aux régions limitrophes de la zone soviétique déterminent en grande partie les programmes de l'Etat fédéral et des Länder, et leur confèrent un aspect particulier.

A titre d'exemple, 60 % environ des fonds du programme de développement régional de l'Etat fédéral sont distribués dans ces régions. Si l'on veut comprendre la politique économique régionale de la République fédérale, il est donc nécessaire d'avoir une certaine connaissance de la situation et des problèmes des régions limitrophes du rideau de fer.

2. Dans de nombreux cas, les régions périphériques des grands ensembles économiques ne sont pas aussi développées que les régions centrales. Elles ont cependant des chances particulières : un grand ensemble économique tel que la C.E.E. entretiendra toujours un commerce important avec le reste du monde libre. A long terme, ce trafic sera extrêmement profitable aux côtes et aux frontières qui forment les voies d'accès aux partenaires commerciaux. Ce ne sont pas seulement les entreprises de transport et les entreprises commerciales des ports et des villes frontières, mais aussi l'industrie et les autres branches de l'économie qui tireront avantage de cette évolution.

Les régions limitrophes du rideau de fer sont complètement exclues de ces avantages. Elles en souffrent d'autant plus que les relations qu'elles entretenaient auparavant avec les régions situées au-delà de la frontière étaient plus étroites. Une sensible réduction de l'activité économique de ces régions a pu être jusqu'à présent évitée grâce à la persistance de la haute conjoncture dans la République fédérale, et aux mesures d'aide de l'Etat fédéral et des Länder. Les effets liés à une situation excentrique se sont toutefois fait sentir à l'occasion de chaque fléchissement de la

conjoncture, si faible soit-il. A l'avenir, la République fédérale devra s'occuper plus souvent encore de ce problème. Je crois en outre que ces questions ont également une grande importance du point de vue du développement de l'ensemble de la C.E.E. C'est également pour cette raison qu'il me semble légitime de vous entretenir aujourd'hui de la situation particulière et des problèmes particuliers des régions limitrophes du rideau de fer. Dans cet ordre d'idées, je vous demanderai de bien vouloir comprendre les raisons qui m'ont poussé à ne pas consacrer mon exposé aux problèmes qui, d'une façon générale, se posent à la périphérie des grands ensembles économiques. Je vous montrerai au contraire les difficultés particulières qui sont nées du fait qu'une région économique, la Haute-Franconie, a été à la suite des développements politiques qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, et pour ainsi dire du jour au lendemain, déplacée de sa situation centrale pour être rejetée à la périphérie. C'est là précisément ce qui caractérise les régions voisines du rideau de fer, et les problèmes qui en résultent sont fondamentalement différents de ceux qui se posent dans les régions qui ont toujours été périphériques. Les aides aux régions limitrophes de la zone soviétique ont donc dû revêtir un aspect différent de celui des programmes de développement régional relatif aux autres régions périphériques de la République fédérale. Elles visent davantage — je reviendrai tout à l'heure sur ce point — à maintenir et à stabiliser l'activité économique et le niveau de vie qu'à créer de nouveaux emplois.

J'en viens donc à la situation particulière de la *Haute-Franconie*. Comme l'indique déjà le titre de mon rapport, il s'agit d'une région où l'industrie constitue la principale source de revenu de la population. Permettez-moi de formuler tout d'abord quelques remarques explicatives concernant la structure et la situation géographique de la région :

L'ensemble économique constitué par la Haute-Franconie correspond, pour sa plus grande partie, au district (Regierungsbezirk) de même nom dont le chef-lieu est Bayreuth. Tant du point de vue de la géographie économique que de celui de la géographie sociale, on pourrait y inclure aussi certaines zones extérieures à ce district. Je m'en suis cependant abstenu parce qu'il aurait été trop difficile d'obtenir les données statistiques correspondantes. Or, il est très difficile d'entreprendre la description d'une région si l'on ne dispose pas de certains renseignements statistiques.

La Haute-Franconie compte environ 1,1 million d'habitants pour une superficie de 7 503 km². Elle est limitée au nord par la zone d'occupation soviétique et à l'est par la Tchécoslovaquie; elle est ainsi limitrophe du rideau de fer dans deux directions et située pour ainsi dire dans un angle mort si je puis me permettre cette image : elle est, à l'ouest, voisine de la Basse-Franconie et, au sud, de la région économique de Nuremberg et du Haut-Palatinat. Le relief est le plus souvent caractérisé par des collines, et même des montagnes; le climat est rude et peu favorable à l'agriculture. En ce qui concerne la densité de la population, la Haute-Franconie est, avec 143 habitants au km², loin d'atteindre la moyenne fédérale, qui est de l'ordre de 213.

La structure de l'habitat est caractérisée par la prédominance des villages et des petites villes.

62,0 % de la population vit dans des communes de moins de 5 000 habitants;
12,6 % dans des communes de 5 000 à 20 000 habitants;
8,0 % dans des communes de 20 000 à 50 000 habitants;
17,4 % seulement dans trois villes de plus de 50 000 habitants.

La ville la plus importante est Bamberg qui compte 74 000 habitants. L'industrie, qui occupe 185 000 personnes, constitue le support essentiel de la structure économique. 170 personnes sur 1 000 travaillent dans l'industrie, soit sensiblement davantage que la moyenne fédérale (145); la proportion de la Sarre elle-même (165) est dépassée, et celle de la Westphalie rhénane du nord (178) presque atteinte. Dans la région la plus industrialisée de la Haute-Franconie, qui est le Nord-Est et qui se trouve ainsi située au voisinage immédiat du rideau de fer, ce sont 240 personnes sur 1 000 qui sont occupées par l'industrie. Les petites et moyennes entreprises prédominent. Seules 21 entreprises occupent plus de 1 000 personnes et la plus importante n'occupe que 3 000 personnes. Ces entreprises sont très dispersées dans les petites villes et les villages. Cette structure de « villages industriels » est caractéristique de la Haute-Franconie.

Les secteurs industriels les plus importants de la Haute-Franconie sont :

- l'industrie du textile et de l'habillement qui occupe environ 58 000 personnes
- l'industrie de la porcelaine, qui occupe environ 27 000 personnes.

Il faut en outre citer quelques secteurs artisanaux dont l'importance, bien qu'elle soit moindre du point de vue du nombre des personnes employées, déborde cependant largement le cadre régional : il en est ainsi, par exemple, de la taille des pierres, de la vannerie, de la brasserie, de la fabrication du malt et de l'industrie du verre. Il est important de préciser, pour compléter cette description, que l'industrie textile et l'industrie de la porcelaine sont concentrées dans deux régions voisines.

Il est enfin nécessaire de dire quelques mots de la *situation de la Haute-Franconie du point de vue des voies de communication*. Les changements profonds qui sont intervenus dans cette région depuis la fin de la seconde guerre mondiale revêtent à cet égard une grande importance.

Autrefois, la Haute-Franconie était située à peu près au centre du réseau des voies de communication allemandes. Elle était traversée par de grandes artères ferroviaires ainsi que par la route nord-sud d'où se détachaient des bifurcations conduisant vers l'est. Ces voies de communication ont été complètement coupées par la frontière de la zone soviétique. C'est ainsi qu'ont été interrompues au total vingt-huit routes classées, dont les autoroutes Munich-Berlin et Hof-Chemnitz, ainsi que cinq routes fédérales et neuf voies de chemin de fer menant vers la zone d'occupation soviétique. Seule la route fédérale n° 2 ainsi que deux lignes de chemin de fer sont encore parcourues par un maigre trafic orienté surtout vers Berlin. Alors que la majeure partie du trafic de la Haute-Franconie s'effectuait autrefois dans la direction nord-sud, l'instauration du rideau de fer l'a entièrement déviée dans le sens est-ouest; mais ni le réseau ferroviaire, ni le réseau routier n'offraient des voies de communication suffisantes et appropriées. En outre, à la suite de cette modification des communications, la Haute-Franconie a cessé d'être une zone de passage pour n'être plus qu'un point de départ ou d'aboutissement du trafic. Elle se trouve handicapée dans ses relations avec l'Allemagne du Nord, et notamment avec les ports maritimes allemands, du fait qu'elle ne peut plus disposer des voies de communication les plus courtes, celles-ci traversant la Thuringe qui fait partie de la zone d'occupation soviétique. Les détours ainsi devenus nécessaires peuvent allonger les distances de 250 km. Du point de vue des communications, la Haute-Franconie s'est trouvée située dans un angle mort à partir duquel il faut parcourir des distances considéra-

bles pour atteindre, aux environs de Wurtzbourg, les principales artères du trafic actuel de la République fédérale.

On comprend aisément qu'une aussi profonde modification de la situation de cette région par rapport aux voies de communication ne pouvait pas ne pas avoir de répercussions sur l'économie. Certes, les données les plus récentes sur l'évolution de la production et de l'emploi ne révèlent pas une situation critique. Elles ne fournissent cependant aucun renseignement en ce qui concerne le rendement de l'économie ou, en d'autres termes, l'accroissement des coûts et l'aggravation des conditions de production qui, depuis 1945, grèvent les entreprises de la Haute-Franconie. Elles ne permettent pas non plus d'apprécier la capacité d'investissement de l'économie de la Haute-Franconie par comparaison avec d'autres régions de la République fédérale. Enfin, elles ne montrent pas que le niveau actuel n'a pu être atteint dans une large mesure que grâce aux aides de l'Etat fédéral et des Länder.

Je voudrais maintenant prendre position à l'égard de ces problèmes. Aucune statistique ne permet malheureusement de fournir une réponse complète s'appuyant sur des chiffres. Seules des statistiques établies par région pourraient fournir des éclaircissements sur le volume des investissements dans les différentes régions, mais de telles statistiques font défaut. Il est toutefois possible de se faire une idée à peu près exacte des problèmes esquissés en examinant attentivement l'évolution de l'économie de la Haute-Franconie depuis la fin de la seconde guerre mondiale et notamment en étudiant les points critiques. On aura ainsi l'occasion d'apprécier les aides antérieures de l'Etat à leur juste valeur et de reconnaître l'importance qu'elles revêtent encore pour l'avenir. Après la réforme monétaire de 1948, qui a marqué en République fédérale le point de départ de la reconstruction économique, l'économie de la Haute-Franconie s'est trouvée confrontée — comme je l'ai déjà dit — à une situation entièrement nouvelle. Les avantages géographiques qui avaient autrefois rendu possible l'implantation de l'industrie et favorisé un heureux développement avaient en partie disparu ou s'étaient sensiblement réduits. Ainsi par exemple, l'industrie textile de la Haute-Franconie a été atteinte d'une manière particulièrement sévère par la séparation d'avec la région textile saxonne qui l'avoisine. Autrefois, elle faisait venir de nombreuses fournitures de cette région et y vendait une quantité équivalente de produits. Les relations entre les deux régions étaient si étroites que l'on avait l'habitude de les considérer comme formant une seule et même région textile. Ainsi, par exemple, les filatures et les retorderies qui fournissaient les fabriques de bonneterie et les tissages saxons se trouvaient pour la plupart en Haute-Franconie, tandis que les industries de perfectionnement (teintureries, imprimeries, etc.) étaient surtout situées en Saxe. De cet intense échange de marchandises, qui n'a jamais fait l'objet d'un recensement statistique puisqu'il s'agissait d'une seule et même région, il ne subsistait plus depuis 1945 qu'un maigre résidu dans le cadre du commerce interzones. Ce résidu lui-même risquait d'être à tout moment supprimé, car il était constamment menacé soit par des tensions politiques, soit par des difficultés de paiement ou de change. Les difficultés qui en ont résulté pour les entrepreneurs de l'industrie textile de la Haute-Franconie sont évidentes. Elles ont été d'autant plus grandes qu'au cours des dix ou quinze dernières années, l'industrie textile, qu'il s'agisse de celle de la République fédérale ou de celle de la plupart des autres Etats membres, n'a pas toujours profité de l'expansion de l'économie. A une époque où les conditions du marché n'étaient guère favorables il a donc fallu chercher à remplacer les clients perdus, ce qui souvent n'a pu se faire qu'à une distance de 400 km, et parfois même davantage. En ce qui concerne les produits textiles les plus

simples, par exemple les tissus bruts, il en est résulté une augmentation sensible du coût des transports qui est venue s'ajouter aux frais élevés et aux rabais qu'il a fallu consentir pour pénétrer sur les nouveaux marchés. Il a été en outre nécessaire de procéder à d'importants investissements pour pouvoir réaliser en Haute-Franconie les travaux de finition qui avaient précédemment lieu en Saxe. En raison des grandes distances et du coût élevé des transports qui en résultait, il n'était en effet pas possible de coopérer avec une autre région textile de l'Allemagne occidentale.

L'industrie de la porcelaine, qui est après l'industrie textile l'industrie la plus importante de la Haute-Franconie, s'est trouvée dans une situation semblable après la seconde guerre mondiale. Cette industrie avait, elle aussi, perdu une partie importante de ses fournisseurs et de ses débouchés. Mais elle a été surtout atteinte par le fait qu'il était devenu impossible de faire venir en quantités suffisantes de la Tchécoslovaquie voisine le lignite qui, en raison de la manière dont il se consume, convient particulièrement à la fabrication de la porcelaine. De plus, ce combustible était offert par la Société houillère de vente tchèque, entre-temps nationalisée, à des prix presque identiques, compte tenu des frais élevés de transport, à ceux des briquettes de la région de Cologne. Ainsi ont été perdus tous les avantages en matière de coûts que l'industrie de la porcelaine de la Haute-Franconie tirait autrefois du voisinage des régions houillères tchécoslovaques. Les livraisons en provenance des gisements du lignite d'Allemagne centrale, qui depuis 1945 se trouvent en zone d'occupation soviétique, se sont également très réduites et ont atteint des prix n'offrant plus les mêmes avantages qu'autrefois. Il en va de même en ce qui concerne les fournitures de kaolin : il faut maintenant très souvent faire venir d'outre-mer cette matière première essentielle de l'industrie de la porcelaine.

La cessation des importations de combustibles bon marché en provenance de l'Allemagne centrale et de la Tchécoslovaquie, ainsi que l'enchérissement de l'énergie qui en est résulté ont par ailleurs sensiblement atteint l'ensemble de l'économie de la Haute-Franconie.

Bien que le sujet soit loin d'être épuisé, je crois pouvoir m'abstenir de citer d'autres exemples analogues à ceux de l'industrie textile et de l'industrie de la porcelaine. Ainsi, par exemple, les grandes brasseries de Kulmbach et Hof ont autrefois vendu jusqu'à 90 % de leur production au-delà du rideau de fer.

Ces quelques exemples sont uniquement destinés à montrer les énormes inconvénients géographiques imposés depuis 1945 à la Haute-Franconie pour des raisons politiques.

Il ne m'a pas été possible — il s'agit là d'un travail à peu près irréalisable — de chiffrer avec exactitude les divers coûts additionnels qui en sont résultés. Néanmoins, il ne fait aucun doute que l'économie n'aurait pas pu faire face par elle-même à ces charges. Cela est apparu très nettement, à diverses reprises, au cours des années d'après-guerre. Ainsi, en 1951, le chômage était encore si répandu dans certaines parties de la Haute-Franconie que la République fédérale a dû faire bénéficier ces régions du programme d'assainissement spécialement destiné aux territoires se trouvant dans une situation critique. Le rideau de fer est ensuite devenu chaque année plus hermétique, et il s'est fermé complètement en 1952. Il est alors devenu indispensable d'accorder à l'économie de la Haute-Franconie — de même qu'à celles des autres régions voisines du rideau de fer — des aides supplémentaires à titre de compensation des charges dont il vient d'être question. Par une décision prise à

l'unanimité le 3 juillet 1953, le Bundestag a donc demandé au gouvernement fédéral de mettre en œuvre un programme approprié. Le gouvernement fédéral a fait droit à cette requête. Les mesures qu'il a prises sont connues sous le nom d'« aide aux régions limitrophes de la zone soviétique ». Permettez-moi d'illustrer brièvement ces mesures en prenant toujours pour exemple la Haute-Franconie :

L'une des mesures les plus importantes consiste en une aide en matière de fret dont bénéficient certaines entreprises des territoires situés au voisinage de la zone soviétique, et dont sont exclus les transporteurs. Cette aide n'est accordée que sur demande, et seulement aux industries qui sont en mesure de démontrer qu'elles ont antérieurement vendu plus de la moitié de leur production ou acheté plus de la moitié de leurs fournitures au-delà du rideau de fer, et qu'elles doivent désormais recourir pour leurs achats ou leurs ventes à des marchés beaucoup plus éloignés. L'aide en matière de fret ne peut être accordée qu'en ce qui concerne les marchandises pour lesquelles l'existence d'une telle situation peut être prouvée au moyen de documents ou de toute autre manière. L'aide en matière de fret ne couvre toutefois qu'une partie des coûts supplémentaires.

L'aide en matière de fret accordée en compensation des déplacements des marchés sur lesquels étaient antérieurement effectués les achats et les ventes est complétée par une aide en matière de fret pour allongement d'itinéraire. Cette aide est accordée pour les transports d'Allemagne du Nord vers la Bavière orientale (donc principalement vers la Haute-Franconie) et vice versa, mais uniquement lorsque les marchandises doivent parcourir une plus longue distance qu'auparavant par suite de l'obligation de contourner la zone d'occupation soviétique. Le coût de ces transports est ramené par l'aide en matière de fret pour allongement d'itinéraire au montant qui devrait être payé s'il était possible d'utiliser comme auparavant l'itinéraire le plus court qui traverse la zone d'occupation soviétique. Un exemple typique est à cet égard constitué par les matières premières importées qui ne peuvent plus être transportées de Hambourg à Hof en passant par Leipzig et Magdebourg, mais doivent transiter par Wurtzbourg, ce qui signifie un parcours supplémentaire d'environ 250 km.

Les aides en matière de fret, qui comme nous l'avons expliqué ne compensent qu'une partie de l'accroissement des frais de transport intervenu depuis 1945, ne suffisent naturellement pas à compenser dans une mesure adéquate les inconvénients géographiques subis par la Haute-Franconie depuis la seconde guerre mondiale et à rendre à cette région le pouvoir d'attraction dont elle jouissait auparavant. D'autres aides ont donc dû être accordées dans le cadre du programme en faveur des régions limitrophes de la zone soviétique afin de prévenir une émigration des entreprises et, par suite, un affaiblissement de l'économie. Le gouvernement fédéral a donc ouvert en 1953 la possibilité d'*amortissements spéciaux* pour les investissements effectués dans les territoires voisins de la zone d'occupation soviétique; depuis 1954, il accorde en outre des *bonifications d'intérêt* destinées à diminuer le coût du crédit auquel les entrepreneurs ont recours en vue de procéder à des mesures de rationalisation dans leurs entreprises de Haute-Franconie. Ces deux aides ont pour objet de stimuler la propension à investir et la capacité d'investissement de l'économie de la Haute-Franconie. Elles ne sont accordées que sur demande. Les entreprises qui réalisent des bénéfices particulièrement appréciables et ne sont selon toute évidence — et pour quelque raison que ce soit — guère affectées par l'existence du rideau de fer en sont exclues.

On peut dire aujourd'hui que les amortissements et les bonifications d'intérêt ont contribué pour une bonne part à réduire les tendances à l'émigration, qu'il s'agisse des entrepreneurs ou des salariés. Les années 1950-1952 ont été particulièrement critiques à cet égard. Mais même aujourd'hui, ce danger réapparaîtrait immédiatement dans toute son acuité si les aides précitées étaient supprimées. Les Chambres d'industrie et de commerce des territoires voisins du rideau de fer ont heureusement décelé à temps le danger d'une émigration qui aurait conduit à l'épuisement économique de ces territoires et dont les conséquences politiques auraient été incalculables; elles ont également fort heureusement suggéré des contre-mesures. Si l'on avait attendu pour stimuler l'investissement que les statistiques de l'emploi ou d'autres documents aient révélé l'existence d'une émigration, on aurait certainement laissé passer le moment propice à une intervention. En effet, il ne faut pas se représenter l'émigration comme une brusque fermeture d'établissements, immédiatement suivie par l'ouverture d'autres fabriques dans d'autres régions. Normalement, comme certaines émigrations subies par la Haute-Franconie l'ont malheureusement révélé, l'évolution revêt la forme suivante : l'entreprise commence à installer une filiale pour ainsi dire à titre d'essai dans le futur lieu d'implantation afin d'y recueillir des expériences. Si le nouvel établissement évolue d'une manière favorable, il sera agrandi de préférence à l'autre. Tous les fonds susceptibles d'être investis lui seront consacrés au détriment, bien sûr, de l'ancien établissement, jusqu'au moment où, au bout de quelque temps, le nouvel établissement est pratiquement devenu l'établissement principal. Il ne reste plus, le cas échéant, qu'un pas à faire pour procéder à une réduction de l'activité dans l'ancienne entreprise, ou même la fermer complètement.

L'économie des territoires limitrophes de la zone soviétique est encore aidée de la façon suivante : les entreprises de ces territoires *jouissent d'un droit de préférence en matière d'attribution de marchés publics*. Il ne faut toutefois pas surestimer l'importance de cette aide. Sa valeur est limitée par le fait que les entreprises des régions limitrophes de la zone soviétique partagent cet avantage avec beaucoup d'autres entreprises de l'ensemble du territoire fédéral telles que celles appartenant à des expulsés, à des réfugiés de la zone soviétique, etc. De toute manière, cette aide est parfois très utile aux moyennes et aux petites entreprises des régions voisines de la zone soviétique.

Il me faut enfin parler des subventions que reçoivent les communes et les associations intercommunales en vue de *l'aménagement de l'infrastructure* dans le cadre du programme d'aide aux régions limitrophes de la zone soviétique. Dans ce domaine également, l'existence du rideau de fer a fait naître des charges considérables. Ainsi, dans de nombreuses localités, des écoles, des usines électriques, des hôpitaux, etc. doivent être reconstruits ou agrandis parce que les installations ou les établissements autrefois utilisés par les communes se trouvent dans la zone d'occupation soviétique et sont maintenant inaccessibles. Ailleurs de nouvelles routes doivent être construites parce que les anciennes traversent le territoire de la zone soviétique et sont fermées. On pourrait poursuivre longtemps une telle énumération. Certes, l'économie ne bénéficie pas des fonds qui sont ainsi affectés aux communes au titre du programme d'aide aux régions limitrophes de la zone soviétique afin de financer ces travaux. Je me crois toutefois autorisé à en parler ici parce qu'ils contribuent d'une manière essentielle au développement des régions voisines de la frontière de la zone soviétique. Comme il ressort de la brève description que je viens de faire, les diverses aides du programme en faveur des régions limitrophes de la zone soviétique ont surtout

pour objet de renforcer la capacité de concurrence et de maintenir sur place les entreprises établies en Haute-Franconie. Elles n'apportent nullement à chaque entrepreneur la garantie que son entreprise continuera à exister sous sa forme actuelle et qu'il pourra poursuivre son programme actuel de production. Une telle politique conservatrice serait une erreur. L'économie de la Haute-Franconie doit naturellement s'adapter aux modifications des conditions de production, qu'elles résultent du progrès technique, de l'évolution du commerce mondial ou d'autres facteurs. Dans cet ordre d'idées, le programme en faveur des régions limitrophes de la zone soviétique n'a pour objet que d'apporter une aide en déchargeant l'économie de la Haute-Franconie — tout comme celle des autres régions voisines de la zone soviétique — d'une partie des charges qui résultent de l'existence du rideau de fer. C'est aux entreprises que doit être laissé le soin de tirer profit de la latitude qui leur est ainsi laissée pour renforcer leur capacité concurrentielle et s'adapter à la situation nouvelle.

C'est avec une certaine satisfaction que l'on constate que, grâce à l'expansion économique de la République fédérale et aux aides accordées dans le cadre du programme en faveur des régions limitrophes de la zone soviétique — dont j'ai esquissé les aspects les plus importants — il a été possible d'éviter une assez grave détérioration de la situation économique en Haute-Franconie. Certains détails, qui ne sont pas tout à fait aussi positifs, ne doivent cependant pas être passés sous silence. Une observation continue de l'évolution économique de la Haute-Franconie montre — et cela est vrai également pour d'autres parties du territoire limitrophe de la zone soviétique — qu'au cours des dernières années cette région n'a jamais profité qu'avec un retard non négligeable de l'essor économique, tandis que le plus léger fléchissement de la conjoncture s'y faisait immédiatement sentir, et davantage que dans les autres parties du territoire fédéral. Cela s'explique par le fait que les aides de l'Etat accordées à titre de dédommagement des charges dont il vient d'être question n'ont pu compenser pleinement les anciens avantages géographiques que dans un très petit nombre de cas. Elles ne pourront jamais apporter qu'un certain soulagement. Il ne sera jamais possible d'accorder une aide capable de remédier aux nombreux inconvénients, car souvent ceux-ci ne peuvent être ni mesurés ni démontrés du fait qu'ils sont en grande partie davantage d'ordre psychologique que d'ordre purement matériel. La ville de Hof, qui est une cité industrielle d'environ 56 000 habitants située à proximité immédiate du rideau de fer, fournit à cet égard un excellent exemple. Malgré tous les efforts déployés de 1950 à 1960, cette ville a perdu environ 5 000 habitants (soit 8 % de sa population), ce qui signifie qu'un habitant sur dix, ou presque, a quitté la ville. Elle est la seule de toute la République fédérale à avoir évolué ainsi. D'autres villes, notamment des villes industrielles d'importance comparable, ont enregistré au cours de la même période un accroissement de population de l'ordre de 20 à 30 %. L'exemple de cette ville montre que même s'ils ne sont guère décelables isolément et si l'on ne peut en donner une expression financière chiffrée, les effets du rideau de fer n'en sont pas moins durables. Plus une ville est située à proximité immédiate de cette frontière et plus sa population est amenée à souffrir quotidiennement du fait brutal de l'existence de cette frontière.

Permettez-moi de formuler, pour terminer, quelques brèves remarques au sujet de la promotion future de l'ensemble des territoires de la République fédérale, limitrophes de la zone soviétique. De Flensburg à Passau, en passant par Hof, tous ces territoires sont confrontés à des difficultés et à des problèmes semblables à ceux que

je viens de décrire à propos de la Haute-Franconie. A l'occasion de plusieurs débats qui ont eu lieu tous les ans ou tous les deux ans à partir de 1953, le Bundestag a exprimé à l'unanimité sa volonté d'aider les territoires limitrophes de la zone soviétique à titre de compensation des préjudices causés par le rideau de fer. Au cours de ces débats, il a toujours été affirmé que ces aides devront être accordées aussi longtemps qu'existeront cette frontière et ses effets funestes tant du point de vue économique que du point de vue humain. Le Bundestag a ainsi demandé au gouvernement fédéral d'adopter des mesures d'encouragement susceptibles non seulement de maintenir, mais encore de développer la capacité économique et le niveau de vie de la population. Il ne faut en aucun cas attendre pour octroyer l'aide qu'apparaissent un ralentissement de l'activité économique et, par suite, une diminution du revenu de la population. Le Bundestag entend montrer par là qu'il a l'intention d'appliquer une politique entièrement différente de celle des hommes au pouvoir au-delà du rideau de fer, lesquels n'ont récemment reculé devant aucun effort pour transformer leur région frontalière de l'Ouest en un « no man's land » par une évacuation forcée de la population. Le Bundestag escompte — je puis l'affirmer ici en tant que président, dans l'ancien Bundestag, du sous-comité pour les problèmes relatifs aux régions limitrophes de la zone soviétique, et en tant que membre du nouveau Bundestag — que le gouvernement fédéral poursuivra sans relâche ses efforts en ce sens aussi longtemps qu'une frontière anti-naturelle existera au cœur de l'Allemagne. Il a constaté avec satisfaction que les auteurs du traité de la C.E.E. ont très bien compris ces problèmes, comme le montre le fait qu'ils en ont fait mention, en reconnaissant pleinement leur importance, dans plusieurs chapitres du Traité, et il leur en est reconnaissant au nom de la population des régions limitrophes de la zone soviétique.



15.

Le programme de développement des points centraux
dans les régions sous-industrialisées
de la république fédérale d'Allemagne

Rapporteur : Ministerialdirektor Dr W. Langer
ministère des affaires économiques, Bonn

Le « programme de développement des points centraux » fait partie du développement économique régional de la république fédérale d'Allemagne. Pour bien comprendre ce programme, il convient de connaître la structure régionale de la République fédérale, les tâches qui en résultent et les caractères de la politique régionale en République fédérale. Rappelons d'abord brièvement quelle est la structure régionale de la République fédérale.

La Commission a publié voici quelque temps une étude qui s'efforçait d'évaluer le niveau du revenu national dans les différentes régions de la C.E.E. Dans cette étude étaient retenues à cet effet, pour la France, les « régions-programmes », pour l'Italie, les « regioni » et pour la République fédérale, les « Länder »; en revanche, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg n'étaient pas subdivisés. Ce travail conduit à penser que la structure régionale de la République fédérale est beaucoup plus équilibrée que celle des autres Etats membres. C'est ainsi, par exemple, qu'en France la région parisienne vient en tête des régions françaises avec un produit régional par habitant quatre fois plus élevé que celui de la Corse, qui clôt la liste. En Italie, selon la même source, les écarts sont du même ordre. Pour la République fédérale, par contre, le produit régional par tête du Land de Hambourg, qui est le plus élevé de l'Allemagne, n'atteint pas même le double de celui du Schleswig-Holstein, la région la plus défavorisée.

Cependant, il serait erroné — et contraire je pense aux intentions des auteurs de cette étude — d'affirmer qu'il y a relativement peu de différences de revenus et, par conséquent, de dynamisme économique, entre les diverses régions de la République fédérale. Tout d'abord, il ne faut pas surestimer la valeur d'une telle comparaison du produit national, aussi longtemps que les documents statistiques resteront aussi incomplets qu'ils le sont aujourd'hui. Sans faire état des réserves quant aux méthodes utilisées, réserves que je n'approfondirai pas ici, une étude qui porte sur l'ensemble du territoire des grands Länder fédéraux sans procéder à une subdivision plus poussée, ne donne aucune idée de la réalité. La plupart des Länder de la République fédérale ne constituent pas des zones homogènes, mais se composent aussi bien de régions à revenus élevés que de régions à revenus faibles. Cette diversité qui s'explique en partie par les caractéristiques géographiques du territoire fédéral, en partie par son évolution historique, oblige à considérer séparément les diverses régions qui constituent chaque Land. En se limitant, lors de la description du territoire fédéral, à des chiffres qui ne se rapportent chaque fois qu'à un Land dans son ensemble, en partant de valeurs moyennes irréalistes et sans signification, on court le risque d'aboutir à des idées fausses. A ce propos, je me permets de me référer à la partie du rapport des experts « Essai de délimitation régionale de la Communauté économique européenne », qui traite du territoire fédéral. Dans le rapport, qui vous a été remis, ces questions ont été étudiées en détail.

Si l'on veut avoir une idée plus nette de la concentration de réserves humaines et économiques dans certaines régions et du manque d'homogénéité de la structure économique régionale qui en résulte en République fédérale, il convient de se reporter à l'ouvrage connu du professeur Isenberg. Le territoire fédéral y est divisé en quatre catégories de régions, qui sont :

1. Les zones de forte concentration humaine : ce sont les zones d'agglomérations urbaines qui constituent un tout, d'au moins un demi-million d'habitants, y compris les cercles périphériques orientés vers les villes. En république fédérale d'Allemagne, on compte neuf zones de concentration : Rhin-Ruhr avec 10,2 millions d'habitants; Rhin-Main avec 2,3 millions; Rhin-Neckar avec 1,4 million; Stuttgart avec

1,6 million; Munich avec 1,4 million; Hanovre avec 0,9 million; Brême avec 0,7 million; Nuremberg avec 0,9 million et Hambourg avec 2,3 millions d'habitants.

2. Les autres zones industrielles : ce sont les secteurs où, pour cent habitants, plus de douze personnes sont occupées dans l'industrie manufacturière. Ces zones sont constituées le plus souvent, outre par quelques grandes villes, par une structure d'agglomérations faite de villes moyennes, mêlées à de petites villes et à de grandes communes rurales (communes rurales de résidence des travailleurs).

3. Les zones mixtes : ce sont les zones avec six à douze personnes occupées dans l'industrie pour cent habitants; parfois l'agriculture y est déjà la ressource prédominante.

4. Les zones agricoles : ce sont les zones avec moins de six personnes occupées dans l'industrie pour cent habitants.

Les zones mixtes et les zones agricoles peuvent être considérées ici comme « zones rurales ».

L'étude montre que les zones de concentration et les zones industrielles, zones ayant la plus forte densité de population et le plus fortement industrialisées, représentent ensemble environ un tiers de la superficie du territoire fédéral, mais groupent environ deux tiers des habitants de la République fédérale et environ 80 % des postes de travail de l'industrie. Les régions moins industrialisées — les zones mixtes et les zones agricoles — qui occupent deux tiers de la superficie de la République fédérale, ne comptent donc qu'un tiers de la population et seulement 20 % des postes de travail de l'industrie. Ce rapport entre zones de concentration et zones industrielles d'une part, zones mixtes et zones agricoles d'autre part, est resté sensiblement le même dans les années de reconstruction de l'économie de l'Allemagne occidentale après la deuxième guerre mondiale, en dépit de la forte expansion des capacités de production au cours de cette période. Cela signifie que sur cent nouveaux emplois créés dans le territoire fédéral, quatre-vingts ont vu le jour dans les zones de concentration et les zones industrielles et vingt seulement dans le reste du territoire fédéral.

Les inconvénients de cette concentration peuvent être observés depuis longtemps. Toutefois, ils ne se révèlent dans toute leur acuité que depuis quelques années et cela, non seulement dans les zones de concentration et dans les zones industrielles, mais aussi — bien que dans une autre direction — dans les districts ruraux à faible densité de population.

Dans les zones de concentration, l'étroite coexistence et l'étroite cohabitation de plusieurs millions d'hommes parfois imposent aux pouvoirs publics des tâches dont à la longue ils ne peuvent plus venir à bout. C'est ainsi, par exemple, que l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées dans ces régions deviennent de plus en plus difficiles. Certes — pour autant que les crédits le permettent — on aménage les installations d'approvisionnement et de filtrage de l'eau. Néanmoins on est encore loin de faire tout ce qu'il faudrait. La pollution de l'air prend des proportions telles qu'en maints endroits non seulement elle est incommode, mais qu'elle peut déjà presque être qualifiée de nuisible à la santé. Ici encore, les efforts faits pour remédier à cette situation sont insuffisants. Les moyens financiers, parfois aussi les moyens techniques, font défaut. Tout aussi accablantes — pour ne citer qu'un autre exemple — sont les difficultés dans le secteur des transports. Dans de nombreuses grandes villes de la République fédérale la seule issue que l'on aperçoit

pour sortir du chaos de la circulation réside dans l'aménagement de ce que l'on appelle la deuxième zone de transport (métro souterrain, métro aérien, routes surélevées). Mais de tels projets nécessitent dans la plupart des cas des crédits qui dépassent de loin les ressources des villes, et dont la mobilisation fera vraisemblablement l'objet de discussions difficiles en République fédérale.

Je crois pouvoir me dispenser de donner un aperçu complet des problèmes de la concentration. Ce sont les mêmes que ceux que vous connaissez déjà dans les zones de concentration des Pays-Bas et de Belgique mais aussi et surtout à Paris.

Les régions rurales de la République fédérale — en particulier les régions frontalières et les régions limitrophes de la zone soviétique — ont dû, contrairement aux zones de concentration, subir dans les années d'après-guerre, des pertes de population considérables par suite de la migration. Ainsi, par exemple, de 1950 à 1958 la Forêt bavaroise a perdu plus de 300 000 personnes, c'est-à-dire plus de 15 % de ses habitants ⁽¹⁾. Cette migration a dépassé largement l'excédent habituel des naissances dans les régions rurales et a entraîné une régression sensible de la population dans cette région. Les conditions sont les mêmes — pour ne citer qu'un autre exemple — dans la Basse-Saxe du Nord-Ouest qui a enregistré de 1950 à 1958, par suite de la migration, une perte de plus de 150 000 personnes, c'est-à-dire de plus de 13 % de ses habitants. Ce courant de migration a été alimenté surtout par des expulsés et des réfugiés qui, après la guerre, avaient été dirigés par les autorités dans les zones faiblement industrialisées et qui n'avaient pas, là où ils se trouvaient, de possibilités de travail; il leur a donc fallu rechercher une possibilité d'existence dans les zones de concentration et dans les zones industrielles. Mais une partie de la population indigène est venue renforcer également ce mouvement de migration.

Certes, les autochtones n'ont pas abandonné tout d'abord leur maison ni leur bout de champ. Ils ont vécu — et ils continuent parfois de vivre aujourd'hui encore — dans les zones de concentration, séparés de leur famille; ils font la navette pour retrouver celle-ci chaque week-end ou chaque fin de mois, jusqu'à ce qu'ils trouvent un logement convenable pour la faire venir sur le lieu de leur travail. Ils ont alors définitivement tourné le dos à leur pays d'origine.

Une migration de la campagne vers la ville ne doit pas nécessairement être considérée comme nuisible lorsqu'elle reste dans certaines limites. Vous savez tous que les grandes villes ont toujours besoin de main-d'œuvre extérieure, parce que les faibles taux de naissance ne suffisent pas à compenser la mortalité naturelle de la population. Mais d'un autre côté, il est de l'intérêt des régions rurales d'arrêter une déperdition excessive de leur population. Permettez-moi d'en esquisser brièvement ici les motifs, qui prennent à maints égards une importance accrue du fait des conditions particulières qui prévalent en république fédérale d'Allemagne :

1. Ce sont le plus souvent les personnes jeunes et actives qui quittent les régions rurales. Il s'ensuit une modification non seulement de la pyramide des âges de la population mais aussi de sa composition qualitative. La part de la main-d'œuvre jeune, polyvalente, diminue. Lorsque cette modification a dépassé un certain stade,

(¹) Les indications relatives à la migration concernent les circonscriptions (Regierungsbezirke) qui sont plus grandes que les zones de migration types qu'elles comprennent. Les chiffres des migrations seraient encore plus élevés si les zones de migration proprement dites avaient fait l'objet de statistiques séparées.

une telle région ne présente plus guère d'intérêt pour les entrepreneurs. Car précisément les entrepreneurs qui réussissent et qui ont le sens des responsabilités examinent à fond la structure par âge et la structure professionnelle de la population d'une région avant de se décider à y établir une entreprise.

2. Lorsqu'un district rural ne dispose d'aucune industrie, les communes et les syndicats intercommunaux de ce district ne sont pas en mesure d'assurer leurs tâches publiques, tels par exemple la distribution du courant, l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées, l'aménagement des routes, etc., de la façon dont la population l'attend de nos jours. Les crédits nécessaires ne sont en effet alloués qu'en partie par le Land — sous forme de ce que l'on appelle des dotations-clés ou des dotations spéciales.

La plus grande part de ces charges incombe aux communes mêmes. Or, étant donné le faible rendement des impôts fonciers et des autres impôts et taxes de moindre importance, elles ne sont pas en mesure d'assumer ces charges, si elles ne perçoivent pas des taxes professionnelles notables sur les entreprises industrielles, artisanales et commerciales établies dans la localité. Mais l'insuffisance des services publics incite toujours de nouveaux éléments de la population à quitter leur pays d'origine parce que les conditions de vie n'y répondent plus à leurs espérances. Ainsi se déclenche une évolution qui s'accélère d'elle-même et qui aboutit à un excès malsain.

Le caractère particulier du système allemand de financement des communes fait depuis quelques années déjà l'objet de très vives critiques en République fédérale. On peut s'attendre à ce que les efforts faits en vue de modifier ce système soient encore considérablement intensifiés dans un proche avenir. Mais on ne peut encore prévoir si l'on parviendra effectivement à un changement, par exemple au cours de la prochaine législature.

3. La transformation de structure qui touche l'agriculture dans une certaine mesure a libéré, au cours des dernières années, une importante main-d'œuvre agricole. Il faut compter que cette évolution se poursuivra encore pendant longtemps. Si l'on ne réussit pas durant cette période à procurer à la population rurale, ainsi libérée, des emplois situés à une distance raisonnable de son lieu de résidence actuel, ces personnes quitteront aussi leur pays d'origine et émigreront vers les zones de concentration ou vers les zones industrielles. Cela entraînerait, d'une part une perte supplémentaire de substance de la population des régions rurales, d'autre part un accroissement de la pression démographique dans les zones de concentration et dans les zones industrielles.

Une légère modification se dessine, il est vrai, depuis peu, dans la structure de la République fédérale. Le plein emploi qui règne depuis des années et le manque de main-d'œuvre qui se fait le plus fortement sentir dans les zones de concentration et dans les zones industrielles poussent de plus en plus les entrepreneurs à créer des entreprises dans les régions rurales. Ainsi, un rapport du ministère d'Etat bavarois pour l'économie et les transports, paru il y a six mois, mentionne qu'on a pu installer en 1960, dans les régions bavaroises de la bordure orientale et dans les régions d'assainissement, environ 65 entreprises qui, lorsque leur installation sera achevée, emploieront approximativement 18 000 personnes.

On ne doit pas toutefois surestimer l'importance de ces chiffres pour la déconcentration. Si importants que soient ces succès pour les régions à économie peu développée, ils ne se font guère sentir de façon sensible sur la structure régionale

de la République fédérale dans son ensemble. De plus, on ne sait pas pendant combien de temps encore les entrepreneurs seront disposés à investir dans des régions rurales périphériques. L'expérience montre qu'un faible ralentissement de la conjoncture peut déjà nuire considérablement à cette volonté d'investissement.

Que fait-on maintenant en République fédérale pour remédier aux tendances à la concentration ? En principe, la politique de développement régionale relève des Länder. L'importance particulière que les gouvernements des Länder attachent à ce problème vous apparaîtra quand vous saurez qu'il existe dans presque tous les Länder des plans de développement régionaux ou des programmes particuliers d'encouragement pour certaines régions qui ont besoin d'être développées. L'ampleur de ces plans et de ces programmes varie suivant les ressources financières des divers Länder. Le gouvernement fédéral n'intervient et n'apporte son aide que lorsque les tâches incombant à une région dépassent par leur nature et par leur importance les ressources d'un Land. Or, cela n'est pas rare, car les plus grandes tâches sont à réaliser dans les Länder dont les moyens financiers sont relativement faibles (par exemple Schleswig-Holstein, Rhénanie-Palatinat, Bavière, Basse-Saxe). Certes, ces Länder obtiennent, par la « péréquation financière horizontale », des subventions de la part des Länder disposant de puissants moyens financiers. Malgré tout, ces crédits ne suffisent pas pour résoudre les problèmes qui se posent.

Aussi — afin de soutenir les Länder — le gouvernement fédéral poursuit-il depuis 1951 un programme de développement régional. A ce programme était alloué au départ un crédit annuel de 25 millions de DM, porté, par la suite à 50 millions de DM. Au cours des dernières années, les crédits alloués ont été en moyenne de 100 millions de DM. Ces crédits sont pris sur le budget fédéral. On est parvenu à augmenter sensiblement les fonds disponibles en obtenant pour les régions placées en tête du programme de développement régional, des crédits supplémentaires de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage (BAVAV) et du fonds spécial de l'ERP.

Le programme de développement régional comprend les trois grandes tâches régionales dont le gouvernement fédéral s'occupe actuellement en collaboration avec les gouvernements des Länder, à savoir :

1. L'aide aux régions limitrophes de la zone d'occupation soviétique;
2. Le *développement* des régions économiquement attardées (programme dit d'assainissement);
3. Le *décongestionnement* des zones de concentration présentant une densité excessive d'habitations et d'usines.

Je n'ai pas besoin de m'étendre ici sur le premier point. M. le député Wachter en a parlé dans son exposé. Il importe seulement de retenir, dans notre exposé, que les régions limitrophes de la zone d'occupation soviétique sont les seules régions de la République fédérale pour lesquelles des subventions permanentes (par exemple pour les frais de transport) soient accordées sur le programme de développement régional et que plus de la moitié des crédits de développement régional vont à ces régions.

En ce qui concerne le second point, le programme « d'assainissement », deux questions nous intéressent surtout : quelles sont les régions favorisées et comment sont-elles encouragées ?

La première délimitation des régions à économie faible, appelées autrefois « régions d'assainissement », date de 1951. Il s'agissait des régions où le sous-emploi dépassait le tiers des travailleurs, soit de celles où le rendement de l'agriculture était trop faible pour permettre l'obtention d'un niveau de vie minimal. Il serait donc plus normal de parler, pour qualifier cette première période du programme, d'une « action de détresse » que d'un programme de développement. Ainsi, et c'est bien caractéristique, le service fédéral responsable de l'exécution du programme fut baptisé Comité interministériel pour les problèmes des zones critiques (IMNOS). Encore aujourd'hui, ce comité demeure chargé de l'élaboration fondamentale de la politique économique régionale. Avec le temps, les « indices de détresse » qui avaient été déterminants pour la délimitation régionale en 1951, notamment le chômage, ont perdu de leur importance au fur et à mesure de l'expansion économique en Allemagne occidentale. Par contre, d'autres facteurs apparaissent au premier plan qui ne sont pas seulement des indicateurs de stagnation ou de crise, mais encore renseignent sur le degré d'évolution de la région : degré d'industrialisation, degré d'urbanisation, migrations, rendement fiscal, etc. Il est alors apparu que les grandes zones critiques, Forêt bavaroise, Basse-Saxe du Nord-Ouest, Eifel et autres régions des Mittelgebirge, incluses en 1951 dans les programmes d'assainissement, en raison de leur taux de chômage ou de leur faible rendement agricole, pouvaient également être regroupées par l'utilisation des nouveaux critères de sélection. Les programmes d'assainissement continuent donc à bénéficier sensiblement aux mêmes régions. Pendant longtemps encore, ces régions devront recevoir une aide spécifique de l'Etat fédéral et des Länder. Elles pourront d'autant mieux contribuer à décongestionner les « centres de concentration », dont il sera question plus bas, que l'on aura réussi à accélérer leur évolution et à les rendre plus aptes à attirer les investisseurs. Voyons quelles sont les mesures prises en faveur de ces régions :

1. Les communes et les syndicats intercommunaux peuvent obtenir, au titre du programme d'assainissement, des subventions et des prêts en vue de la modernisation de leur infrastructure. Il leur est ainsi possible de mettre la région en valeur et d'offrir, aussi bien aux habitants qu'aux entrepreneurs, des services publics identiques à ceux offerts dans les autres régions de la République fédérale.
2. Des prêts aux entreprises isolées ou des subventions — par exemple pour la construction de chemins vicinaux ou d'autres tâches collectives — encouragent l'accroissement de la productivité et l'amélioration des structures dans l'agriculture.
3. Les entreprises établies dans une région à programme d'assainissement peuvent obtenir des crédits à long terme — quinze ans — et à taux d'intérêt réduit — 5 % — pour financer leurs investissements de rationalisation.
4. Les entrepreneurs qui consentent à s'implanter dans les régions à programme d'assainissement peuvent obtenir des crédits d'investissement à long terme — quinze ans — et à bas taux d'intérêt — 3,5 %. Le montant des crédits ne peut excéder 10 000 DM par emploi créé.
5. On encouragera l'équipement touristique par des prêts ou des subventions selon qu'il sera mis en place par le secteur privé ou le secteur public ou semi-public.

Ces aides sont accordées seulement sur demande et après un examen particulier. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder ont renoncé à compléter ces mesures facultatives d'encouragement qui agissent comme des stimulants naturels, par des mesures obligatoires — notamment en faveur des zones limitrophes de la

zone soviétique. De telles ingérences dans la vie économique seraient en contradiction avec les principes de l'économie libérale. Le choix du lieu d'implantation est laissé à la responsabilité de l'entrepreneur, qui assume tous les risques et tous les profits de ses décisions. De plus, de telles obligations pourraient difficilement être appliquées en Allemagne, en raison des résistances politiques et des garanties contenues dans la loi fondamentale.

J'en arrive ainsi à la troisième grande tâche dans le cadre du programme de développement régional, le décongestionnement des zones de concentration et des zones industrielles. C'est cet objectif que se propose surtout le « programme de développement des points centraux dans les régions à prédominance agricole ». Ce programme que l'on appelle brièvement en République fédérale « Zentrale-Orte-Programm » (Programme des points centraux) est appliqué depuis un peu plus de deux ans. Il vise à l'implantation d'entreprises industrielles dans des villes petites et moyennes. Ces villes doivent être situées dans une région rurale faiblement industrialisée, qui n'offre pas un revenu suffisant à sa population. On ne songe pas seulement à cet égard aux personnes actuellement d'âge actif, mais aussi aux nouvelles générations. En outre, il est spécialement tenu compte des travailleurs familiaux occupés dans de petites exploitations agricoles et dont on peut admettre que les variations de structure de l'agriculture vont les conduire à abandonner leur activité antérieure. La création d'emplois industriels dans les régions rurales doit précisément empêcher l'émigration de cette catégorie de personnes vers les centres de concentration. Une autre condition est nécessaire : il faut que la ville proposée soit située au-delà du champ immédiat d'attraction d'une zone de concentration ou d'une zone industrielle. Cette condition devient de plus en plus déterminante. Il serait insensé avec des crédits de l'Etat d'installer des industries aux environs d'une grande ville industrielle, alors que des déplacements quotidiens ou hebdomadaires de travailleurs peuvent résorber le chômage potentiel de cette petite localité menacée.

Les deux conditions pour le choix des régions dans lesquelles les points centraux doivent être situés sont nettement plus souples et plus larges que les facteurs qui servent à délimiter les zones à programme d'assainissement. Cela provient de l'objectif particulier du programme de ces points centraux. Celui-ci vise avant tout à empêcher une nouvelle concentration d'hommes et d'entreprises dans les zones de concentration et dans les zones industrielles. A cet égard, il serait plus nuisible qu'utile de limiter l'implantation d'industries dans des régions qui se trouvent dans une situation particulièrement critique. L'expérience des deux dernières années a montré que plus d'un entrepreneur est disposé à installer un établissement sur les pôles de développement en dehors des zones de concentration, lorsque les pouvoirs publics l'aident de façon adéquate. Mais il ne pourrait vraisemblablement se décider à investir en dehors des zones de concentration et des zones industrielles, si l'encouragement des pouvoirs publics demeurerait limité aux régions les plus critiques, celles situées à la périphérie du territoire fédéral. Ce ne serait ni aider les régions défavorisées ni contribuer au décongestionnement des zones de concentration.

Enfin, les localités proposées doivent répondre elles-mêmes à certaines conditions :

a) Elles doivent être le *centre d'une région* où les travailleurs sans emploi ou partiellement employés sont suffisamment nombreux;

b) Du point de vue des *communications*, elles doivent être situées de façon à ce que la distance du lieu de travail au domicile n'ajoute pas plus d'une ou deux heures à la durée quotidienne du travail;

c) Elles doivent *disposer dès maintenant* d'un équipement sanitaire, *culturel* et *scolaire* suffisant (notamment lycées et écoles techniques). Cela sera souvent le cas pour les villes de plus de 10 000 habitants;

d) Elles doivent déjà présenter un début d'*industrialisation*. Cette preuve de la possibilité d'un développement ultérieur doit nécessairement être apportée car il n'est pas concevable que chaque petite ville, même si elle ne se prête pas à des implantations industrielles, puisse revendiquer d'être considérée comme « point central » dans le cadre du programme actuel.

C'est l'expérience qui a conduit à limiter l'octroi des avantages de ce programme aux villes petites et moyennes qui remplissent ces conditions. En effet, l'aménagement de terrains est plus économique pour un groupement d'entreprises que pour les entreprises isolées. En outre, les entrepreneurs sont plus volontiers disposés à établir des établissements dans des villes petites et moyennes qu'en rase campagne. Dans ces villes les services techniques, dont dépendent surtout les petites et moyennes entreprises, sont plus facilement disponibles. Enfin, la main-d'œuvre qualifiée préfère travailler dans une ville, même petite ou moyenne, qu'à la campagne, car elle trouve à la ville les écoles et d'autres services culturels dont elle a besoin. Enfin, une trop grande dispersion de l'industrie dans les villages doit être repoussée pour des raisons de politique économique. Si elle réduit la distance entre le domicile et le lieu de travail, cette politique de dispersion met les travailleurs sous la dépendance de l'entreprise unique du village, car on négligera alors d'aménager des moyens de transport avec la ville voisine. Enfin il peut s'ensuivre que l'évolution du village dépend de la situation conjoncturelle de cette entreprise; chaque petite crise se répercute dangereusement sur l'ensemble de la collectivité; il en résultera nécessairement des difficultés politiques qui obligeront l'Etat à prendre des nouvelles mesures de soutien en faveur de ces entreprises installées dans les villages. Une telle évolution soulèverait de fortes objections. Elle peut être empêchée si l'industrie s'établit sur de petits pôles de développement sur lesquels l'entreprise isolée ne jouit pas d'un effet de domination.

Contrairement au programme d'assainissement, le programme de développement porte seulement sur les localités choisies (à l'exclusion de leurs environs). Aussi la liste des moyens d'action sera plus réduite que précédemment. L'encouragement ne vaut que pour les implantations nouvelles, et ne se traduit que par deux interventions :

— Les entrepreneurs prêts à implanter un établissement dans de telles localités peuvent obtenir des crédits d'investissement à échéance de quinze ans et à un taux d'intérêt de 3,5 % par an. Les crédits d'ensemble doivent en principe être inférieurs à 50 % du volume total des investissements et à 10 000 DM par emploi créé.

— En outre, les communes peuvent obtenir des subventions et des prêts pour l'aménagement de terrains industriels pour être en mesure de donner aux entrepreneurs des possibilités d'installation rapide. Les subventions totales aux communes ne doivent pas excéder 75 % de ces frais d'aménagement (construction de routes reliant le terrain industriel, aménagement général du terrain, canalisations, etc.). Toutes les dépenses qui concernent le terrain propre à l'établissement privé seront à la charge de l'industriel. Ce sont là des dépenses d'investissement qu'il doit — comme je l'ai mentionné plus haut — assumer en partie, et qu'il peut couvrir pour le reste par recours au crédit public à long terme. Les crédits

d'investissement que les entrepreneurs obtiennent des pouvoirs publics doivent en principe être garantis conformément aux usages bancaires. Dans des cas exceptionnels, une garantie du Land peut remplacer les sûretés bancaires manquantes.

L'application du programme de développement de ces localités a d'abord été volontairement limitée. On a voulu réaliser quelques expériences. Il n'a reçu d'abord qu'une dotation de 10 millions de DM prise sur le budget fédéral. A ce montant sont venus s'ajouter quelques millions de DM alloués par l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage. En 1959, le gouvernement fédéral, sur proposition des gouvernements des Länder, a désigné 16 points centraux; 15 autres ont été choisis en 1961, portant leur nombre total à 31. Sur ce total, 22 seulement continuent encore de recevoir une assistance. Désormais les 9 autres n'ont plus besoin de bénéficiaire du programme d'encouragement, car les entreprises qui y ont été installées ou qui s'appêtent à démarrer leur production, offrent suffisamment d'emplois à la population locale actuelle et future. Il est intéressant de noter que de nombreuses entreprises préparent sur ces points centraux des plans d'extension qui dépassent considérablement leurs premières intentions. Ceci prouve que les entrepreneurs ont pu obtenir de bons résultats grâce à ce programme.

On peut constater, après deux ans d'application, que le programme de développement urbain a rempli les espoirs qui avaient été mis en lui. Il les a même parfois considérablement dépassés. Certes, la date initiale a-t-elle joué un rôle: 1959 a apporté à l'économie de la République fédérale une expansion notable. Les tensions qui en résultèrent sur le marché du travail, en particulier dans les zones de concentration, ont certainement incité plus d'un entrepreneur à chercher une autre implantation pour de nouveaux établissements.

Il se peut que cette décision ait été facilitée dans de nombreux cas par le progrès technique qui a rendu de nombreuses branches de la production moins sensibles aux frais de transports; on peut citer comme exemple la substitution au charbon, dont le prix de revient est largement déterminé par les frais de transports, de l'électricité ou du fuel-oil.

Ajoutons que les points centraux sont bien situés dans des régions rurales pauvres en industrie, mais que leur choix n'est pas fondé sur des critères de « détresse » comme c'était le cas pour les régions à programme d'assainissement. Au contraire, on exige des pôles de développement qu'ils puissent déjà témoigner d'une certaine évolution positive. Aussi intéressent-ils davantage les entrepreneurs que la plupart des régions à programme d'assainissement.

Cela explique que ce programme ait été accueilli par le secteur privé avec un plus vif intérêt que le programme d'assainissement des années antérieures et que sur ces points centraux, l'installation des industries ait fait des progrès rapides. Dans les 18 premiers mois de la mise en œuvre de ce programme, environ 40 entreprises industrielles ont été installées dans les 16 localités choisies au départ et elles pourront sans doute offrir bientôt environ 7 000 emplois nouveaux dans l'industrie et les services. Ne figurent pas dans ce chiffre les nombreuses entreprises qui se sont établies sur les points centraux sans recours au crédit public.

Permettez-moi, pour terminer, d'aborder brièvement les jugements et les critiques dont le programme de développement de ces localités a fait l'objet. Cela offrira l'occasion de présenter quelques autres aspects du programme.

On se demande parfois si, dans l'état actuel du marché du travail, il est encore raisonnable de favoriser la création de nouveaux emplois à l'aide de crédits publics. Cela vaut aussi bien pour les circonscriptions rurales que pour les villes d'une certaine importance car — argumente-t-on — la fondation d'entreprises industrielles dans des circonscriptions rurales enlève aux villes les « migrants journaliers » et aggravent ainsi la situation déjà tendue sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, l'expérience montre que le débauchage de la main-d'œuvre affecte en premier lieu les petites et moyennes entreprises c'est-à-dire celles dont les prix de revient sont dominés dans une large mesure par le coût de la main-d'œuvre, parce qu'elles ne peuvent offrir ni les mêmes salaires ni prestations complémentaires que la plupart des grandes entreprises dont le prix de revient est dominé essentiellement par le coût de l'équipement et où les salaires jouent un rôle moins important. Or, une telle répercussion de la politique d'implantation industrielle poursuivie par l'Etat serait en contradiction avec les déclarations dans lesquelles l'Etat fédéral et les Länder ont à maintes reprises promis d'encourager les petites et moyennes entreprises.

A ce propos, les remarques suivantes s'imposent : si — comme cela est prévu dans le programme des localités — on ne choisit comme pôle de développement que les communes qui sont suffisamment éloignées des aires de concentration et des zones industrielles, les débauchages devraient se maintenir dans des proportions raisonnables. Tout au plus, des « migrants journaliers » ayant à parcourir un long trajet, quitteront-ils leur emploi, mais leur nombre ne joue certainement aucun rôle décisif dans les diverses entreprises des zones de concentration.

Dans la mesure où les « migrants journaliers » ayant à parcourir un long trajet sont de la main-d'œuvre qualifiée ou même des cadres, ils resteront vraisemblablement fidèles pour la plupart à leur emploi dans la zone de concentration. Il est à peine concevable que la nouvelle entreprise établie dans la localité puisse leur offrir précisément le même emploi avec une rémunération équivalente. C'est ce que confirme l'expérience acquise jusqu'ici dans les localités. D'autre part, il est tout à fait souhaitable qu'une partie des « migrants journaliers » ayant à parcourir un long trajet retourne dans leur région d'origine. L'implantation industrielle à la campagne vise précisément à rattacher ces hommes à leur ancien domicile et à empêcher leur migration définitive vers les zones de concentration. Il faut s'accommoder de certaines tensions. La bonne conjoncture et la situation du marché de l'emploi, qui règne depuis quelque temps en République fédérale, commencent seulement à créer les conditions d'une politique d'implantation industrielle couronnée de succès, parce qu'au cours de telles périodes les entrepreneurs sont plus facilement enclins à investir en dehors des zones de concentration. Cette tendance s'affaiblira sitôt que la situation du marché de l'emploi se détendra dans les régions de concentration. C'est ce qu'ont confirmé, il y a quelques années encore, des périodes à évolution conjoncturelle plus calme. Il s'agit ici de trouver un moyen-terme raisonnable et, d'une part, de ne pas s'effrayer devant chaque friction qui peut se manifester çà et là mais, d'autre part, de ne pas exagérer non plus. Je crois que, si l'on considère l'ordre de grandeur de l'implantation industrielle actuellement poursuivie par le gouvernement fédéral, la mesure raisonnable est loin d'être dépassée.

La critique que formulent d'autres groupes se situe exactement dans la direction opposée. Ces groupes se composent surtout de représentants de communes et d'hommes politiques originaires de ces communes, qui ont des chances de devenir

dans un temps plus ou moins proche des points centraux. Ils demandent que des crédits sensiblement plus élevés soient accordés pour l'implantation industrielle dans les centres ruraux et par conséquent qu'un plus grand nombre de communes soient encouragées. En outre, ils appuient un encouragement des diverses localités plus intense que jusqu'ici. C'est ainsi que l'on a proposé de divers côtés d'accorder aux entrepreneurs locaux, outre les crédits d'implantation, des allègements fiscaux ou des réductions sur les tarifs de transport à titre temporaire.

Ce que je viens de dire vaut également pour la demande de crédits budgétaires supplémentaires : il s'agit de trouver un moyen-terme raisonnable et seule l'expérience pratique peut montrer où celui-ci se trouve dans chaque cas et où, par conséquent, des tensions insupportables doivent être évitées. La proposition visant à rendre les petites villes plus attirantes que par le passé, grâce à de nouvelles subventions de l'Etat aux entrepreneurs, appelle il est vrai certaines réserves. Une aide excessive, dont le succès immédiat peut paraître tentant, risque d'entraîner les entrepreneurs à installer une entreprise en un lieu qui est à proprement parler inadapté à la production envisagée. Or, tel ne saurait être le sens de la politique économique régionale. L'entrepreneur devrait se rendre compte de prime abord que l'aide de l'Etat ne peut que consister à lui faciliter le départ, à lui permettre de surmonter les difficultés de démarrage. Il importe qu'après l'expiration des avantages qui lui ont été accordés en guise de stimulant pour l'installation ou l'agrandissement d'une entreprise, par exemple après la liquidation du crédit d'installation, il ne s'attende à aucune aide nouvelle. Ce facteur, plutôt psychologique, doit notamment servir à mettre en garde contre les stimulants qui sont de nature à faire croire à une prolongation possible de l'aide. C'est par exemple le cas des allègements fiscaux qui peuvent être prolongés par un simple acte administratif. En dépit de tous les avertissements, beaucoup d'entrepreneurs n'abandonneront pas entièrement l'espoir de voir ce traitement préférentiel se prolonger et orienteront éventuellement leurs projets en conséquence.

Ces considérations montrent que les avantages consentis en matière de transports — qu'il s'agisse de remboursements de frais de transport ou de tarifs spéciaux — ne devraient pas être utilisés pour rendre un lieu d'implantation plus attirant pour les entrepreneurs qui investissent. Les entrepreneurs s'habituent très vite aux tarifs spéciaux et orientent très souvent leur production en fonction de ces derniers. Dans la plupart des cas, la suppression de pareils tarifs s'accompagne de difficultés économiques, parfois aussi politiques. A cela viennent encore s'ajouter, du point de vue de la politique économique, les objections générales, relatives au principe même des tarifs spéciaux. Cette question ne peut être abordée dans le cadre du présent exposé.

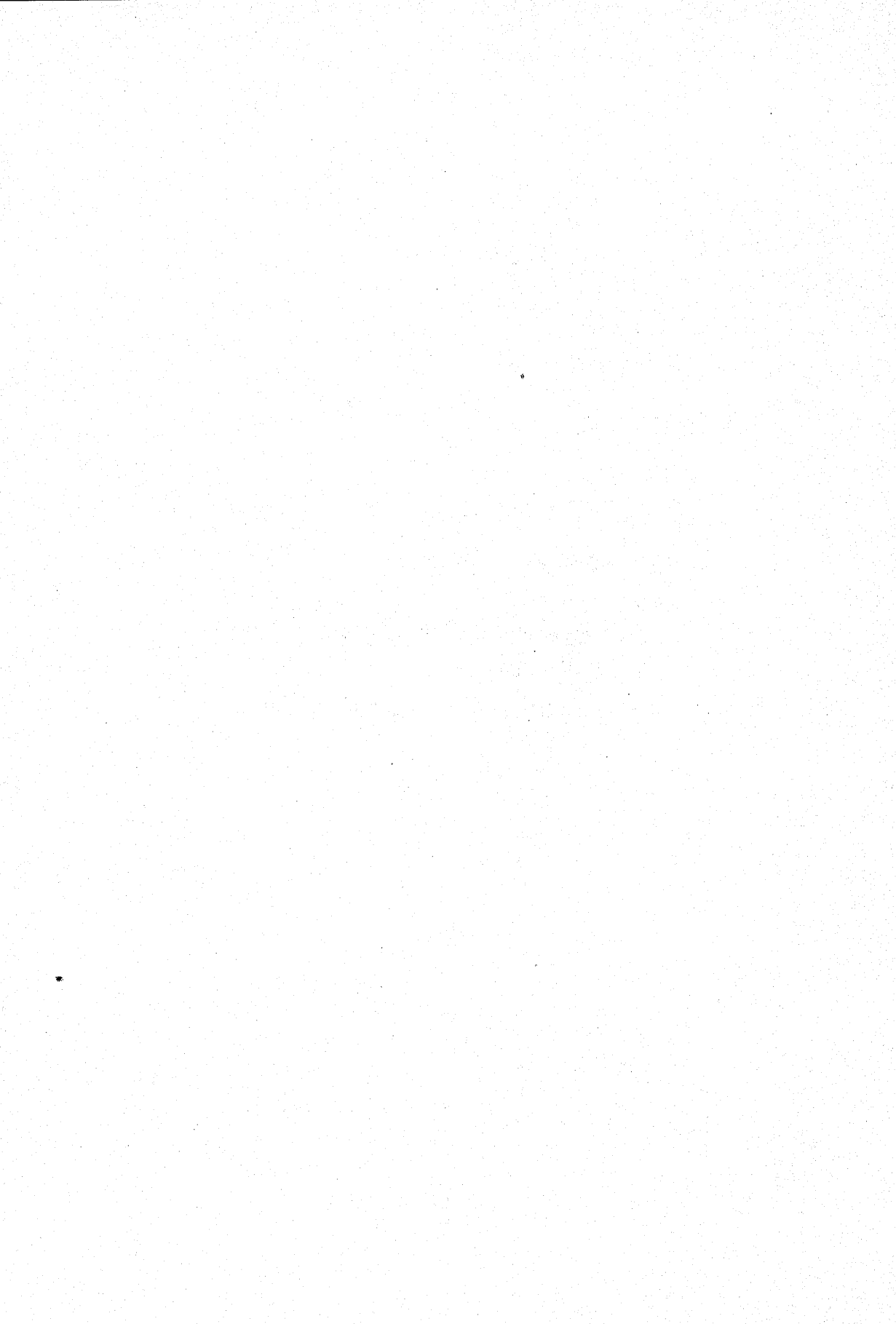
En résumé, je crois pouvoir constater que sous sa forme actuelle, le programme de développement des centres locaux dans les régions rurales économiquement arriérées a rencontré dans le public — abstraction faite de critiques plus ou moins intéressées — un acquiescement et une approbation générale. Avant tout, la population des régions rurales accueille favorablement les possibilités de revenus supplémentaires qui profitent non seulement aux travailleurs des nouvelles entreprises mais aussi au commerce de détail, à l'artisanat et en particulier aux services dans les centres locaux et dans leurs environs. On voit également se confirmer ici l'expérience bien connue en vertu de laquelle la demande de services et de biens de consommation de demi-luxe augmente de façon plus que proportionnelle lorsque le revenu s'accroît.

Je ne puis encore dire avec certitude dans quelles proportions le programme de développement des points centraux sera poursuivi à l'avenir. Cette décision sera prise par le nouveau Bundestag qui s'occupera vraisemblablement à fond de cette question. Mais je crois que le Bundestag demandera au gouvernement fédéral d'accroître dans une certaine mesure ce programme pour lequel les dix millions de DM accordés annuellement jusqu'ici constitueraient peut-être des ressources trop faibles. Cette hypothèse se trouve justifiée par les succès obtenus par ce programme et par le jugement favorable qu'il a rencontré dans de larges milieux.

16.

Les sociétés d'équipement et l'infrastructure
de diverses zones industrielles françaises

Rapporteur : F. Bloch-Lainé
directeur général de la
Caisse des dépôts et consignations, Paris



Introduction

La création de zones industrielles répond en France à trois impératifs :

— Impératif du plein emploi : le rajeunissement de la population française, auquel s'ajoutent le phénomène de l'exode rural et le retour en métropole d'un certain nombre de familles fixées outre-mer, rendra nécessaire de 1961 à 1965 la création d'environ un million d'emplois nouveaux par an. Une partie de ces emplois dépend de la création de nouvelles entreprises industrielles dont il convient de faciliter en tous lieux adéquats l'installation;

— Impératif de l'aménagement du territoire : pour lutter contre le déséquilibre croissant entre les régions industrialisées et les régions insuffisamment développées, il faut faire un effort particulier en faveur des structures d'accueil, là où les industriels ne vont pas spontanément;

— Impératif de l'urbanisme enfin : on n'admet plus aujourd'hui le mélange d'habitations et d'usines qui défigure les villes. Les entreprises industrielles doivent s'implanter selon les directives de plans rationnels.

Le III^e Plan de modernisation (1958-1961) a prévu des « programmes d'action régionale » (qualifiés ultérieurement de « plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire »). Le commissariat au Plan a associé les responsables locaux (élus, administrations, représentants du secteur privé et des organisations syndicales, etc.) à la préparation de ces programmes « horizontaux » qui s'efforcent de concilier les différents impératifs rappelés ci-dessus.

Le IV^e Plan (1962-1965) poursuit dans la même voie. Le rapport introductif, qui le présente au Parlement, précise que le gouvernement entend développer l'action régionale, soit par une politique « d'accompagnement » dans les régions où l'expansion se fait naturellement, soit par une politique « d'entraînement » dans les régions moins favorisées où il faut des anticipations plus audacieuses et des aides plus importantes.

Les zones industrielles sont un des principaux moyens de cette double politique dont les sociétés d'équipement sont les principaux exécutants.

I. Les zones industrielles

Les pouvoirs publics déterminent dans les plans d'urbanisme les zones réservées à l'industrie. Ces plans ont une valeur réglementaire : aucune usine et plus particulièrement aucun établissement dangereux, insalubre ou incommode ne peut s'installer en dehors de ces zones.

La collectivité peut-elle aller plus loin et passer de ce rôle négatif de réglementation à une action positive qui consiste à acquérir les terrains d'une zone, à les aménager et à les céder aux industriels ?

Après d'autres pays, la France a répondu affirmativement à cette question depuis quelques années.

La mise en état des terrains doit précéder les constructions. On sait les graves problèmes que soulève l'implantation de nouveaux groupes d'immeubles consacrés

au logement sur des territoires peu préparés à recevoir un afflux massif de population. La viabilité, les réseaux de gaz et d'électricité, l'assainissement, l'équipement scolaire et sanitaire, pour ne citer que les travaux essentiels, constituent une charge très lourde qui ne peut être supportée par le budget annuel des collectivités et qui, d'autre part, ne saurait être imposée aux bâtisseurs sans grever exagérément les coûts de construction.

En concentrant les efforts d'équipement collectif sur des terrains préalablement choisis et limités, il est possible de réduire dans des proportions importantes le coût d'établissement et de fonctionnement de ces équipements.

L'acquisition et l'équipement préalable des terrains est également la seule formule qui permette aux collectivités de récupérer effectivement et par avance la plus-value apportée par les travaux d'équipement.

Il en est de même pour les terrains industriels. Les projets de développement industriel nécessitent l'aménagement de zones d'accueil dotées de réseaux d'électricité et d'eau industrielle, raccordées à la route et au rail, en bref pourvues de toutes les facilités que peuvent désirer les entreprises appelées à s'y installer. En réalisant ces opérations d'infrastructure, on ne donne pas seulement satisfaction aux usagers, on permet l'organisation rationnelle et au plus juste prix de zones industrielles bien délimitées et on évite le développement anarchique d'industries dispersées, établies au milieu de zones d'habitation.

Cette possibilité donnée aux collectivités locales d'intervenir activement pour la réalisation des zones industrielles a été concrétisée sur le plan législatif par la « loi foncière » du 6 août 1953 qui leur permet d'exproprier les terrains nus ou bâtis destinés à ces zones.

La zone industrielle présente également un certain nombre d'avantages pour l'utilisateur, c'est-à-dire, pour l'industriel. Celui-ci trouve une infrastructure déjà aménagée. Il est sûr que le lot qu'il achètera sera desservi par la route, par la voie ferrée, s'il le demande, par les réseaux divers. Il n'aura pas à effectuer lui-même toutes les démarches nécessaires pour réaliser ces diverses dessertes. Enfin, la proximité d'autres industries, qui peuvent être ou devenir ses sous-traitants, ses clients ou ses fournisseurs et avec lesquels il peut organiser des services communs (cantines, œuvres sociales) lui offre des facilités indéniables.

A) LES ÉTUDES PRÉALABLES AUX IMPLANTATIONS

Pour toute zone dont le principe est admis, il importe de déterminer les dimensions à lui donner, c'est-à-dire, le nombre d'emplois qu'elle doit permettre de créer dans l'agglomération considérée. L'idéal serait de disposer, dans chaque cas, d'une étude préalable et complète des données du développement prévisible de l'agglomération.

Ces données sont extrêmement diverses et complexes :

Données d'ordre social :

- comparaison de l'offre et de la demande d'emploi,
- perspectives démographiques,
- logement du personnel et des cadres,
- climat social,
- facilités d'enseignement supérieur, etc.

Données d'ordre économique :

- coût de la main-d'œuvre,
- qualité de la formation professionnelle,
- coût de l'énergie,
- débouchés commerciaux proches et lointains; etc.

Données d'ordre technique :

- facilités d'implantation,
- liaisons routières et ferroviaires,
- qualité du sol.

C'est de l'analyse de ces composantes et de leur synthèse que devraient toujours résulter la décision de favoriser le développement industriel de la région en cause, la mesure à lui donner et les facilités à lui accorder.

Le commissariat au Plan, avec l'aide de bureaux d'études spécialisés, a entrepris les premiers travaux de ce genre pour la plupart des grandes agglomérations françaises (en pratique actuellement pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants). L'étude commence par l'analyse statistique complète de l'agglomération; elle en établit la perspective de croissance démographique, décèle les tensions économiques et les insuffisances des divers équipements et en déduit l'importance des actions à mener.

Le danger est soit de se borner à quelques généralités élaborées en additionnant les renseignements et les projets présentés par les différents services, soit de traiter abstraitement, par des calculs exclusivement scientifiques, des problèmes qui sont essentiellement humains.

Les études de développement devraient définir pour chaque région, pour chaque agglomération et, à la limite, pour chaque ville, quel est le nombre optimum d'emplois industriels à créer pour satisfaire à son évolution propre et ce dans la perspective de l'expansion industrielle nationale.

Mais il est souvent difficile d'attendre le résultat d'études aussi exhaustives pour entreprendre les actions particulières réclamées chaque jour par les autorités locales responsables de l'emploi des populations qu'elles administrent. On peut espérer qu'elles seront terminées à l'époque du V^e Plan d'équipement qui couvrira les années 1965 à 1970. D'ici là il faut arrêter, à titre intérimaire, des actions à moyen terme, pour satisfaire les besoins immédiats sans compromettre les programmes définitifs.

Ces actions intérimaires sont nécessairement prudentes en ce qui concerne tant la localisation que les dimensions des zones industrielles à réaliser.

Sur la localisation, il y a, on le sait, une querelle de doctrine qui oppose les partisans d'une certaine dispersion de la petite et de la moyenne industrie, et les partisans d'un nombre restreint de « métropoles régionales ».

En prenant un à un les problèmes posés, on s'aperçoit qu'il est relativement aisé de distinguer, sans trancher ce débat théorique, ce qui est raisonnable de ce qui ne l'est pas.

On détermine, sans grand risque d'erreur, un certain nombre de villes qui ont une vocation industrielle parce qu'elles disposent déjà, au moins de façon embryonnaire,

d'un équipement industriel. Ces villes peuvent, dans chaque région, polariser l'effort principal d'industrialisation, au moins pour un premier temps, car les chefs d'entreprises et la main-d'œuvre y trouvent le maximum de facteurs favorables à leur réunion.

L'exemple de la Bretagne illustre cette politique d'industrialisation progressive. On y trouve une métropole, Rennes, qui a déjà attiré de puissantes entreprises, et quelques centres à vocation industrielle sur le pourtour : Vannes, Lorient, Quimper, Brest, Morlaix, Guingamp, Dinan, Saint-Malo, Fougères. Reste la région à caractère essentiellement agricole que constitue l'Argoat, où on pourra implanter, dans une étape ultérieure, de petites activités industrielles dans des « zones spéciales » que des études plus approfondies permettront de choisir.

Dans les villes désignées, il convient de déterminer, en première approximation, la dimension minimum convenable de chaque zone. Cela peut être fait grâce à des études relativement modestes et rapides.

1. IL S'AGIT D'ABORD D'ÉVALUER LA DEMANDE D'EMPLOI À SATISFAIRE

Pour chiffrer l'augmentation de population active qui va se produire dans les années à venir, on dispose des recensements établis en 1954 par l'Institut national de la statistique. Bien que ces travaux commencent à être un peu anciens, on en déduit assez facilement la structure de la population en 1965. Il est plus difficile de prévoir les phénomènes de migration naturelle de population. On peut en avoir une estimation très approximative en définissant la « zone d'attraction » du centre considéré, c'est-à-dire les communes, situées dans un rayon de dix à quinze kilomètres, qui envoient déjà une partie notable de leur population active travailler au centre; en admettant que tout l'excédent de cette population active dans les années à venir aura naturellement tendance à accepter de travailler dans ce centre plutôt qu'à émigrer plus loin, si on lui procure les emplois et les logements nécessaires, on peut aboutir à des chiffres vraisemblables.

Il est encore plus délicat de tenir compte dans ces calculs des migrations générales qui dépendent des préférences personnelles des intéressés. L'attraction naturelle des grandes agglomérations est une cause d'erreur très sérieuse; quant à la répartition de l'augmentation de population active entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire d'activité elle ne peut être prévue que de façon assez grossière à long terme. A cinq ans, les incertitudes sont encore limitées. Le IV^e Plan évalue, pour l'ensemble de la nation, aux deux tiers du total des emplois à créer d'ici 1965 le nombre de ceux qui devront l'être dans le secteur tertiaire.

2. IL S'AGIT ENSUITE DE MESURER LES RÉSERVES DE TERRAINS À CONSTITUER

Pour passer du total des emplois à créer au chiffre des postes de travail à prévoir dans la zone, une nouvelle difficulté apparaît : c'est l'évaluation des possibilités d'extension sur place des industries existantes qui ne manqueront pas d'absorber une grande partie des emplois nouveaux. Que ce soit par utilisation de leurs propres réserves foncières, ou par surélévation de leurs bâtiments actuels, ou par concentration de main-d'œuvre dans des bâtiments vacants ou mal utilisés, les usines en fonctionnement absorberont une main-d'œuvre importante sans que la collectivité ait à intervenir pour leur en fournir les moyens. C'est le surplus qu'il sera nécessaire d'utiliser dans des usines neuves, implantées sur de nouveaux terrains.

Ce surplus étant évalué, il faut ensuite calculer la densité moyenne d'occupation des nouveaux terrains. Cette densité varie selon la nature des industries à venir, qu'il serait évidemment très souhaitable de connaître à priori. Mais, comme cela est le plus souvent impossible on doit se contenter de moyennes calculées par référence à des expériences antérieures. D'une façon générale, on admet qu'un terrain est normalement utilisé lorsque l'industrie qui y est implantée utilise de soixante à soixante-dix emplois par hectare. Un autre critère parfois employé est celui de la surface couverte qui doit normalement occuper au moins 20 % de la surface correspondante de terrain.

Les intérêts de la puissance publique et ceux de l'industriel s'opposent parfois en la matière. La puissance publique souhaite permettre la création du maximum d'emplois sur le minimum de terrains; cette perspective est pour elle la plus économique, qu'il s'agisse des frais de viabilité ou de la stérilisation des terrains retirés au logement ou aux cultures maraîchères. A l'inverse, le chef d'entreprise souhaite disposer de réserves foncières suffisantes pour faire face au développement de production qu'il espère, sans être obligé de changer d'emplacement dans cinq ou dix ans; il désire donc un vaste terrain qu'il utilisera initialement seulement au quart ou à la moitié en sachant que si ses besoins sont finalement inférieurs à ses prévisions, il pourra toujours revendre son excédent de terrain à un prix notablement supérieur au prix d'achat.

C'est donc à mi-chemin de ces deux positions que se trouve la juste mesure. Si la collectivité publique cède un terrain à un industriel, il est souhaitable qu'elle le fasse de façon suffisamment large pour ne pas entraver ses possibilités d'expansion; il est par contre équitable qu'elle se réserve par exemple un droit de retour au cas où, cinq ans ou dix ans plus tard, l'industriel n'aurait pas tenu ses promesses et occupé rationnellement la surface mise à sa disposition. On peut admettre que le lotissement d'une zone industrielle se fasse sur la base d'une occupation moyenne de soixante à soixante-dix emplois à l'hectare dans une perspective de cinq ans, la densité immédiate pouvant être par exemple de la moitié de ce chiffre.

B) LES IMPLANTATIONS

La superficie totale des terrains à industrialiser étant définie, faut-il une ou plusieurs zones dans la localité et où les placer ?

Le plan d'urbanisme définit les terrains à vocation industrielle et c'est évidemment parmi eux que doivent être choisis les emplacements.

Mais il arrive que des industriels prévoyants aient déjà acquis, parfois depuis longtemps, les terrains nécessaires à l'extension de leurs affaires et il peut être raisonnable de les autoriser à les utiliser, au besoin en leur accordant des dérogations au plan d'urbanisme. En sens inverse, le plan d'urbanisme qui définit tous les terrains d'une localité pouvant « techniquement » recevoir des industries peut désigner des périmètres très supérieurs à ceux qui sont « économiquement » nécessaires. Rien n'empêche dans l'état actuel des règlements en France un chef d'entreprise de s'installer sur les terrains admis par le plan d'urbanisme, même s'ils sont en dehors de la zone équipée par les pouvoirs publics pour le recevoir.

On a donc envisagé de définir des « zones à industrialiser par priorité » analogues aux « zones à urbaniser par priorité » qui ont été instituées récemment en matière

dé construction de logements. Cela reviendrait à édicter que toute industrie créant plus de N emplois, ou couvrant plus de 500 m² par exemple, et désirant s'implanter sur un terrain non contigu à ses bâtiments existants devrait le faire obligatoirement sur ces zones chaque fois qu'elle demanderait à bénéficier d'une aide de l'Etat ou des collectivités publiques, tandis que cette aide lui serait refusée au dehors. Ce serait le moyen de contenir un phénomène d' « évasion » susceptible de bouleverser les calculs prévisionnels définis plus haut.

En tout état de cause, une zone industrielle doit être située à proximité des zones d'habitation existantes ou prévues; mais l'implantation précise dépend des capacités en moyens de transport, des caractéristiques des voies de communication et des travaux à réaliser pour améliorer celles-ci.

Or, ces critères ne sont pas toujours concordants. Ainsi les zones d'habitation se développent naturellement à l'ouest ou au sud des villes, alors que les industries vont de préférence à l'est ou au nord en raison de la fréquence des vents dominants. De même, il arrive que l'arrivée d'eau dans une agglomération se situe à l'opposé de l'exutoire des ouvrages d'assainissement.

C'est pourquoi on constate souvent qu'il n'est pas souhaitable de grouper sur une seule zone l'ensemble des réserves foncières à constituer dans une agglomération, qu'il convient plutôt de les répartir au mieux des facteurs techniques. Par exemple, on pourra situer à proximité immédiate des secteurs d'habitation des industries légères et peu bruyantes, employant surtout de la main-d'œuvre féminine et ne nécessitant qu'un faible débit d'eau industrielle et pas de raccordement ferroviaire, tandis qu'on placera à proximité des voies ferrées les industries « moyennes » pour lesquelles une liaison ferrée se révèle indispensable. Enfin, une zone de grande industrie sera définie, avec toutes les commodités possibles de desserte routière, fluviale et ferroviaire, à proximité d'une source d'eau importante, lorsque l'agglomération sera susceptible d'accueillir de grosses entreprises ayant de grands besoins d'énergie.

Un exemple caractéristique des zones d'industrie légère est fourni par la région bordelaise. On aménage actuellement dans la banlieue ouest de Bordeaux, des zones d'industrie légère (Pessac, Mérignac), des zones « moyennes » près de la Garonne (Bassens, Floirac) et une zone de grande industrie dans le Bec d'Ambès. Il est probable que des solutions analogues prévaudront dans les grandes agglomérations, telles que Lyon, Nantes ou Rennes.

Le même schéma ne vaut pas dans les villes plus petites; mais le principe demeure de ne pas doter obligatoirement toute zone industrielle de l'ensemble des équipements souhaitables, de créer plutôt, chaque fois que cela paraîtra possible, deux ou trois zones dont l'équipement sera différencié en fonction des catégories d'industries à accueillir; ainsi peut-on obtenir des économies dans les équipements et des améliorations dans le rendement de la main-d'œuvre.

Une remarque encore : les zones à équiper ne doivent pas seulement satisfaire aux créations d'emploi; elles doivent aussi accueillir les entreprises qui, sans création d'emploi, désirent quitter le centre des villes où elles sont à l'étroit et où elles gênent l'urbanisme. Chiffrer la superficie supplémentaire nécessaire pour cela est très difficile; par une enquête complète auprès des intéressés on peut aboutir à une estimation assez approximative.

Tous ces calculs ne sont valables que pour la période des quatre ou cinq prochaines années. Des extensions doivent être envisagées dans les zones industrielles retenues, dès que leur remplissage sera suffisamment avancé pour permettre, sans investissements prématurés, l'équipement de tranches complémentaires. Ces extensions font l'objet d'une politique de réservation foncière à long terme, dans le cadre de « zones d'aménagement différé » dont la définition juridique, les moyens de réalisation et le mode de financement font actuellement l'objet de débats au Parlement français.

C'est en considération de tous ces éléments, qu'une municipalité ou une chambre de commerce décident ou non de constituer une ou plusieurs zones industrielles et demandent à l'Etat de leur conférer un caractère prioritaire.

II. Les sociétés d'équipement

Une grande partie des zones industrielles, réalisées, en cours de réalisation ou projetées sont confiées en France à des sociétés d'équipement qui sont pour la plupart rattachées à un organisme public : la Société centrale pour l'équipement du territoire (S.C.E.T.).

A) CE QUE SONT LES SOCIÉTÉS D'ÉQUIPEMENT ET LA S.C.E.T.

Nombre de communes et de chambres de commerce ont entrepris depuis une dizaine d'années d'aménager des zones industrielles. Ces collectivités ont souvent assuré elles-mêmes ces réalisations et ont obtenu des résultats parfois brillants.

Cependant, si l'aménagement et la revente des terrains d'une zone industrielle sont des opérations d'intérêt public, ils présentent aussi un caractère commercial : il s'agit d'acheter des parcelles, de les équiper et de les céder ensuite, donc d'établir des prix de revient, de discuter avec des « clients », de prendre des engagements à leur égard, et d'obtenir qu'ils en prennent. Si certaines collectivités se sont montrées bien armées pour ce genre de négociations, beaucoup ont estimé qu'elles n'avaient pas les moyens d'agir elles-mêmes et directement.

De telles opérations présentent des difficultés de conception, d'étude et de réalisation (technique, juridique, financière). Ces difficultés sont d'un autre ordre que celles que les départements et les communes rencontrent habituellement. D'autre part, elles sont temporaires et les collectivités ne sauraient recruter un personnel permanent pour y faire face.

C'est pour donner aux initiatives locales un moyen de prendre forme et de se réaliser qu'ont été créées les sociétés d'équipement de la S.C.E.T. Ces organismes sont mis à la disposition des pouvoirs publics et des utilisateurs privés pour des travaux exceptionnels.

Ces travaux sont très divers : développement des agglomérations urbaines, aménagements agricoles, modernisation du réseau routier, équipement touristique, amélioration de l'appareil de distribution, etc. Ils présentent néanmoins des traits communs.

Il s'agit d'abord, dans tous les cas, d'opérations de *caractère mixte*, se situant à la frontière, à la charnière des domaines traditionnellement réservés à l'intervention des collectivités publiques et à celle de l'initiative privée.

Réaliser par exemple une zone d'habitation, c'est avant tout mettre à la disposition des constructeurs (privés ou publics) les terrains correspondant à leurs programmes et comportant tout l'équipement d'infrastructure et de superstructure nécessaire. Mais c'est aussi donner aux collectivités locales, responsables de l'équipement public et des intérêts généraux de la population, un moyen efficace de diriger les efforts des constructeurs vers les endroits et dans les conditions voulues par elles.

De même, la réalisation d'une zone industrielle concerne certes en premier lieu les acquéreurs privés des parcelles aménagées dont le but est de créer de nouvelles industries ou de développer des affaires anciennes. Mais elle ne peut laisser indifférents, ni l'Etat qui est désireux d'orienter l'industrialisation décentralisée, ni les collectivités locales qui sont responsables des infrastructures publiques et des questions de main-d'œuvre.

Initiatives privées et initiatives publiques se rejoignent pour une même œuvre dans des organismes ad hoc.

Il s'agit également d'opérations de *caractère complexe* résultant de la conjonction d'études, de travaux et de procédures qui relèvent de techniques diverses.

Ces opérations mixtes et complexes doivent être conduites selon un strict planning et réalisées par un maître d'œuvre unique capable d'assurer une coordination d'ensemble.

Les expériences de ces dernières années ont montré la commodité de la formule dite de la *société d'économie mixte*, maître d'œuvre unique groupant les représentants des professionnels, des collectivités et des établissements publics de crédit. La composition du capital et du conseil d'administration, le cadre juridique privé des interventions, alliés au contrôle des administrations de tutelle (pour la définition des programmes et des modalités de réalisation) forment une combinaison bien adaptée à la nature des problèmes à résoudre et à la diversité des intérêts à concilier.

Les procédés de droit privé utilisés par les sociétés d'équipement assurent la rapidité et la souplesse des interventions. La présence de représentants de collectivités publiques locales et de commissaires du gouvernement garantit la primauté de l'intérêt public.

Mais il ne suffisait pas que la formule de la société mixte, maître d'œuvre unique, fût séduisante; il fallait encore qu'elle fût praticable par des collectivités dont la réunion ne suffisait pas à résoudre les problèmes qu'elles n'entendaient pas affronter isolément.

Pas plus que chaque collectivité, chaque société ne pouvait disposer de personnels qualifiés dans les différentes disciplines à mettre en œuvre. La recherche, le recrutement et la formation de ces personnels risquaient d'être malaisés surtout pour des opérations d'une durée limitée à quelques années. On pouvait craindre une concurrence entre les différents organismes, des doubles emplois, des gaspillages et, finalement, une situation de fait difficile à liquider.

D'autre part, dans un domaine nouveau, il était souhaitable que chaque organisme pût bénéficier de l'expérience acquise par les autres.

La Société centrale pour l'équipement du territoire est née pour résoudre ces problèmes d'organisation. Elle a été constituée en octobre 1955 à la demande du

ministère des finances entre la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit national, le Crédit foncier, la Caisse nationale de crédit agricole, la Caisse nationale des marchés de l'Etat et la Banque de France.

En plus des représentants de ces établissements de crédit, le conseil d'administration comprend le commissaire général au Plan et plusieurs hauts fonctionnaires représentant les ministères les plus directement intéressés aux opérations de la S.C.E.T. : aménagement du territoire, construction, Trésor, etc.

Aux termes de ses statuts, la Société centrale pour l'équipement du territoire doit « faciliter l'exécution des travaux entrepris par les collectivités publiques ou par les organismes constitués avec leur concours, en vue de l'équipement, de l'aménagement ou de la mise en valeur de régions ou de zones industrielles, agricoles ou d'habitation... ». Pour remplir cet objet, la Société centrale n'intervient jamais comme maître d'œuvre; elle suscite la création de maîtres d'œuvre locaux auxquels elle apporte le concours de ses services administratifs, financiers et techniques. Ces maîtres d'œuvre locaux prennent notamment la forme de sociétés d'équipement.

B) LA RÉALISATION DE ZONES INDUSTRIELLES PAR LES SOCIÉTÉS D'ÉQUIPEMENT

Les sociétés d'équipement ne réalisent que les opérations qui leur sont confiées par les collectivités locales. Elles ne bénéficient d'aucun monopole ni d'aucun privilège particulier.

Leur action s'étend parfois à une région tout entière : c'est le cas pour la Lorraine, la Bretagne, la Basse-Normandie. Mais le plus souvent elle se limite au cadre du département.

Avant le lancement de toute opération, la société passe avec la collectivité intéressée une convention d'étude.

Les études portent d'abord, comme nous l'avons vu, sur les dimensions de la zone et sa « vocation ». Puis elles déterminent les programmes de travaux et les prix de revient pour aboutir à une évaluation prévisionnelle des dépenses et des recettes de chaque opération, et à un plan de financement avec échéancier.

Les conclusions sont soumises à la collectivité compétente pour prendre la décision. Si celle-ci est favorable, une convention de réalisation est passée.

Cette convention est, depuis l'intervention d'un décret du 19 mai 1959, une convention de concession. Il est apparu, en effet, convenable d'utiliser, avec une signification nouvelle, la notion ancienne de la concession qui permet à une collectivité publique d'avoir recours à un organisme privé pour réaliser une œuvre d'intérêt public présentant des caractéristiques industrielles ou commerciales. L'utilisation de cette notion permet de rentrer dans un cadre juridique bien connu et confère à la société concessionnaire le pouvoir d'expropriation.

Les conditions dans lesquelles se réalise la concession sont prévues par un cahier des charges type contenu dans le décret du 1^{er} juin 1960. Ce texte fixe les étapes de la préparation et de la réalisation des opérations et détermine, en particulier, les prérogatives de l'autorité « concédante ». Celle-ci approuve tous les projets techniques et le plan de financement, fixe les prix de vente des terrains et établit la liste des industriels acquéreurs. Cette liste doit être approuvée par une commission que préside le préfet du département.

La collectivité concédante est le plus souvent actionnaire et administrateur de la société ⁽¹⁾ et le préfet joue auprès de celle-ci le rôle de commissaire du gouvernement.

La dernière étape de la réalisation de la zone est la vente des terrains aux industriels. C'est à ce stade que les difficultés les plus grandes se présentent. En effet, depuis quelques années, un certain nombre de collectivités locales désireuses d'attirer à tout prix des industriels sur leur territoire procèdent par appels publicitaires accompagnés de promesses d'avantages financiers : terrains vendus à des prix inférieurs aux prix de revient et parfois même symboliques. Certains industriels ont mis à profit cette concurrence pour obtenir les conditions les plus avantageuses. Parfois même ces surenchères locales gênent l'action de l'Etat parce que les avantages offerts par les communes atteignent la même importance que ceux envisagés par l'Etat.

Au début de la présente année, une circulaire du ministère de l'intérieur a donné des instructions aux préfets pour qu'ils tempèrent ces pratiques.

La société d'équipement qui, au stade des études préalables, s'est efforcée de déterminer la « vocation » d'une zone, assure les contacts avec les industriels désireux de s'y établir.

Les conditions de vente des terrains sont définies par un cahier des charges qui fixe les engagements réciproques de la société et de l'industriel.

L'acquéreur, comme la société, s'engage à exécuter ses travaux dans des délais déterminés. L'industriel s'engage également à construire une superficie déterminée du lot qui lui est cédé. Il lui est interdit de revendre tout ou partie de son terrain sans l'accord de la société et il doit maintenir la nature de l'activité de son usine pendant cinq ans au moins. D'autres prescriptions spéciales peuvent être prévues dans l'acte de vente, notamment en ce qui concerne le nombre d'emplois créés.

Le financement des acquisitions de terrains et des travaux s'effectue dans les mêmes conditions que pour les opérations entreprises directement par les collectivités locales. Ce sont des emprunts à moyen terme accordés essentiellement par le Fonds national d'aménagement du territoire (pour une durée maximum de six ans) qui permettent d'attendre les recettes provenant de la vente des terrains. Ce mode de financement suppose donc une réalisation rapide de l'opération. Il ne permet pas la constitution de réserves foncières pour lesquelles un financement à plus long terme et avec des conditions moins onéreuses serait nécessaire.

S'inspirant de l'exemple anglais, certaines collectivités, pour attirer plus sûrement les industriels, veulent dépasser le stade des travaux d'infrastructure et réaliser la construction des bâtiments.

La formule peut séduire des chefs d'entreprises petites ou moyennes qui, grâce à ce système, n'ont pas à se préoccuper des conditions financières et techniques de la construction de leur usine. Mais elle comporte des risques sérieux pour la collectivité. Elle ne peut donc être envisagée que dans les localités où les implantations industrielles nouvelles sont à la fois particulièrement souhaitables et particulièrement difficiles à obtenir par les moyens normaux. Ainsi ont été édifiées ces

(1) Dans l'hypothèse où elle n'est pas administrateur, elle a le droit d'assister aux séances du conseil d'administration consacrées à l'examen de l'opération qui l'intéresse.

dernières années en Bretagne, Poitou, Loiret, dans les Vosges et à Bordeaux seize usines représentant vingt millions de NF de travaux dont douze millions ont été couverts par des emprunts des collectivités.

On peut recourir soit à la location pure (qui a l'inconvénient de permettre à l'industriel de quitter les locaux quand bon lui semble), soit à la location-vente, soit enfin à la vente avec paiement différé qui paraît préférable. Dans cette dernière solution, l'industriel est propriétaire dès que la construction est achevée, il paye « cash » une partie du coût du bâtiment et règle le solde par des versements échelonnés sur un certain nombre d'années.

C) L'AIDE APPORTÉE PAR LA S.C.E.T. AUX SOCIÉTÉS D'ÉQUIPEMENT

La S.C.E.T. est à la fois une société de services qui apporte aux sociétés d'équipement le concours de ses spécialistes, et un organisme de conseil et de coordination.

Le responsable d'une société d'équipement devrait être un homme polyvalent : économiste familier des méthodes statistiques, technicien averti, administrateur rompu aux procédures publiques comme aux règles de la gestion privée, financier capable de gérer une affaire complexe, de coordonner diverses sources de financement, de régler des problèmes délicats de trésorerie, de comptabilité et de fiscalité.

Un même homme ne peut que très exceptionnellement remplir toutes ces exigences. Dans la pratique il faut un groupe de spécialistes, travaillant en équipe, pour étudier, mettre en forme les projets, les présenter aux maîtres d'ouvrage, les discuter avec eux et enfin réaliser.

Pour chaque société, le recrutement d'un tel groupe est d'autant plus difficile que les techniciens de qualité sont en nombre restreint et que les opérations étant limitées dans le temps, il est exclu d'y « faire carrière ». De plus, les sociétés d'économie mixte ne bénéficient pas de subventions de fonctionnement. Elles doivent imputer leurs frais généraux sur le coût des investissements et le pourcentage qu'elles prélèvent à cet effet ne peut être que modeste sous peine de grever exagérément ce coût. Elles sont donc conduites à réduire au maximum leurs frais de gestion.

Le problème est important car il met en cause le système même des sociétés d'économie mixte. Il est facilement résolu lorsque les sociétés ont un très gros chiffre d'affaires, c'est-à-dire un important programme d'intervention. C'est notamment le cas des grandes sociétés d'aménagement régional. Mais la plupart des sociétés d'équipement ont un programme qui est limité dans l'espace par leur spécialisation et leur compétence territoriale, et qui est limité dans le temps par la durée des opérations qui leur sont confiées. Elles ne peuvent travailler dans de bonnes conditions, qu'en réduisant leur organisation propre au strict indispensable, c'est-à-dire en faisant appel le plus possible à des concours extérieurs : organismes locaux existants, publics ou privés et services de la S.C.E.T.

1. LE CONCOURS GÉNÉRAL DE LA S.C.E.T. AUX SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE

Le concours général que la S.C.E.T. est susceptible d'apporter aux sociétés d'économie mixte se situe à deux niveaux différents et successifs : celui de la conception d'abord, celui de l'exécution et de la gestion ensuite.

Au stade de la conception, l'action de la S.C.E.T. se manifeste lors de la préparation du programme de la société d'équipement. C'est aux autorités publiques qu'il appartient de fixer les objectifs à atteindre : aux collectivités locales, avec l'aide des services départementaux de l'Etat, conformément aux programmes d'action régionale. Pour les réalisations importantes, les administrations centrales de l'Etat interviennent quelquefois directement.

A ce stade de conception la S.C.E.T. intervient en conseillant les collectivités responsables; elle peut signaler, par exemple, que telle opération proposée ne relève pas du domaine d'intervention normale des sociétés d'économie mixte. A la demande du préfet ou des collectivités, elle peut procéder à des enquêtes générales sur les différentes opérations à réaliser.

Une fois le programme dressé et adopté par le conseil d'administration de la société, la S.C.E.T. intervient dans la définition de chaque opération. Le capital d'expérience dont elle dispose rend son concours utile, car elle peut assez vite tracer les grandes lignes du déroulement d'une opération, et permettre ainsi à la collectivité et à la société de décider rapidement et à bon escient.

Au stade de la gestion et de l'exécution, il s'agit essentiellement de décharger chaque société d'un certain nombre de tâches qui peuvent être assurées de façon à la fois plus économique et plus efficace par un personnel commun à plusieurs sociétés. L'organisation de la S.C.E.T. s'est adaptée à ces tâches : des délégations régionales ont été installées en province qui s'occupent chacune de six ou sept sociétés d'équipement. Ces délégations comportent un échelon technique et un échelon administratif et financier. Elles mettent au point les programmes et tiennent également la comptabilité des sociétés.

Les services centraux de la S.C.E.T. assurent l'impulsion et le contrôle ainsi que les relations avec les administrations centrales.

2. LES BUREAUX D'ÉTUDES SPÉCIALISÉS DE LA S.C.E.T. :

En règle générale les sociétés d'équipement font appel autant que possible pour l'étude et la réalisation de leurs projets aux services locaux existants : service des ponts et chaussées, service du génie rural, services techniques municipaux, ingénieurs-conseils et bureaux d'études privés, architectes, géomètres, administration des domaines.

Pour compléter ces concours, la S.C.E.T. a créé elle-même des bureaux d'études qui répondent à trois préoccupations :

- tout d'abord, disposer de moyens d'études propres pour des opérations originales, qui posent des problèmes techniques nouveaux;
- ensuite, disposer de certains moyens de contrôle sur les projets élaborés par les organismes techniques auxquels les sociétés ont normalement recours, afin de vérifier que ces projets correspondent aux solutions les meilleures sur le plan technique comme sur le plan financier;
- enfin, disposer de moyens d'appoint pour pallier les retards qu'entraînerait dans certaines régions l'appel à des techniciens surchargés.

Le bureau d'études des implantations industrielles apporte un concours important à la réalisation des zones industrielles : au niveau des études préalables pour la détermination des dimensions à donner à ces zones, en fonction notamment du nombre d'emplois à créer dans une agglomération, ainsi que pour le choix de la

nature des industries à implanter; dans la phase terminale des opérations, pour la prospection des candidats industriels et la mise au point des modalités de financement de leur installation.

Des équipes spécialisées ont en outre été constituées pour répondre, notamment, à la préoccupation du commissariat du Plan, qui souhaite fonder ses prévisions de développement des villes sur des études démographiques, économiques et techniques systématiquement réalisées dans toutes les grandes agglomérations.

Ces études sont menées conjointement avec différents organismes spécialisés dans la recherche économique.

Pour la construction des bâtiments industriels, le bureau d'études techniques a mis au point une série de plans d'usines-types pouvant facilement être construites en série et montées dans les zones à la demande des industriels.

Quel que soit l'objet de son concours, la S.C.E.T. opère en vertu de contrats, sous l'autorité du président-directeur général de chaque société, sous le contrôle de son conseil d'administration, de son commissaire du gouvernement et de l'assemblée générale de ses actionnaires.

La S.C.E.T. joue, en outre, le rôle d'organisme de liaison entre les sociétés d'équipement qui ont à résoudre des problèmes semblables.

Les modèles de conventions, de bilans prévisionnels, de cahiers des charges, d'actes de vente, etc., qu'elles utilisent résultent de tâtonnements et d'expériences multiples, à laquelle la S.C.E.T. est directement associée. Indépendamment de ces liaisons « internes », les sociétés ont à régler leurs relations avec les établissements financiers et avec les administrations centrales dont dépendent les autorisations et les financements dont elles ont besoin. La S.C.E.T. qui est une émanation directe des grandes institutions financières du secteur public et qui réunit dans son conseil les administrations centrales de tutelle facilite également ces relations-là. Elle remplit, notamment, un rôle important auprès de la Caisse des dépôts, en assurant la gestion de ses participations et sa représentation au sein des sociétés. Elle intervient également en matière de préfinancement, en assurant des crédits-relais à court terme aux sociétés qui ne disposent pas d'une trésorerie propre suffisante pour assurer la continuité du financement de leurs opérations.

III. Tableau des zones industrielles réalisées par des sociétés d'équipement

Le tableau joint (page 375) indique les différentes zones qui sont en cours de réalisation par les soins de sociétés d'équipement auxquelles la S.C.E.T. participe.

A) ZONES SITUÉES DANS DES RÉGIONS A CARACTÈRE RURAL PRÉDOMINANT

1. En Bretagne, dans le Poitou, dans le Centre, se manifeste déjà — et se manifestera plus encore dans les années à venir — un important excédent de main-d'œuvre d'origine agricole.

2. Dans le Sud-Ouest (zones de la région de Bordeaux) où apparaît la même perspective, il faut, en outre, se préoccuper des reconversions nécessitées par le déclin de certaines formes anciennes d'activité.

B) ZONES SITUÉES DANS DES RÉGIONS INDUSTRIELLES MENACÉES

Il s'agit de régions telles que : La Loire, l'Allier, la Saône-et-Loire, les Vosges, la Meuse, où il y a une forte progression démographique en même temps que certains types d'industrie appelant une reconversion.

En Moselle, en Meurthe-et-Moselle, en Alsace, la progression démographique n'est pas moins forte; mais, en raison du mouvement général d'expansion qui caractérise ces départements, les autorités locales, tout en favorisant la constitution et le développement de zones industrielles, n'ont fait bénéficier d'aides exceptionnelles que certains points faibles.

C) DANS LES RÉGIONS DONT LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE EST AFFIRMÉE

L'implantation de zones industrielles dans ces régions répond surtout à une volonté d'urbanisme et d'aménagement régional : c'est le cas de la région lyonnaise, de la région marseillaise et de la région parisienne.

Dans le même ordre d'idées, il faut noter l'intérêt que présente la création, à proximité de grandes unités industrielles, de zones « banales » destinées à de petites et moyennes industries qui sont les fournisseurs ou les clients de ces grandes unités et qui apportent un élément de diversification. Tel est le cas de la zone industrielle de Dunkerque à proximité de la nouvelle usine sidérurgique d'U.S.I.N.O.R.

La politique « d'accompagnement », appliquée à la troisième catégorie et à une partie de la seconde, se borne à offrir aux industriels, à prix coûtant, des infrastructures convenables. La politique « d'entraînement », qui concerne la première catégorie et une partie de la seconde, comporte, indépendamment des aides financières dispensées par l'Etat, la construction de bâtiments par les sociétés, aux risques des collectivités.

*Régions**Zones industrielles réalisées
par des sociétés d'équipement*

PARIS	Meaux Montereau	
NORD-EST	Sedan Mézières Château-Thierry Saint-Quentin Noyon Dunkerque La Martinoire (Watrelos)	
NORMANDIE	Vire Caen Cherbourg Le Havre	
OUEST	Saint-Brieuc Guingamp Lannion Dinan Quimper Brest Morlaix	Lorient Rennes Nantes Saint-Nazaire Saumur Cholet Angers
SUD-OUEST	Bordeaux Bayonne Poitiers Châtelleraut Limoges	
MÉDITERRANÉE	Marseille Port-Saint-Louis	
SUD-EST	Lyon Bourg Thonon Annecy Pierre-Bénite	Voreppe-Moirans Vienne Valence Montélimar Firminy

<i>Régions</i>	<i>Zones, industrielles réalisées par des sociétés d'équipement</i>	
CENTRE	Tours Bourges Vierzon Vendôme Romorantin Pithiviers	Briare Gien Montluçon Moulins Commentry
EST	Mâcon Chagny Besançon Belfort Metz Morhange Sarreguemines Sarrebouurg	Bar-le-Duc Lunéville Toul Nancy Golbey Epinal Molsheim

Zones industrielles réalisées par des sociétés d'équipement

Régions	Surface totale prévue (m ²)	Achats réalisés (m ²)	Vente de terrains équipés (réalisés ou en cours)	Nombre d'acquéreurs
Paris	1 827 860	1 805 813	—	—
Nord-Est	4 384 980	1 802 577	399 300	14
Normandie	1 280 000	595 775	—	—
Ouest	6 257 267	2 925 994	760 305	40
Sud-Ouest	1 530 096	2 171 666	630 597	11
Méditerranée	363 578	363 578	91 445	13
Sud-Est	4 901 600	1 879 573	1 017 500	13
Centre	2 426 220	1 428 418	423 073	18
Est	5 070 990	2 628 573	607 211,83	70
	28 042 591	15 601 967	3 929 431,83	179

17.

Les modalités de l'intervention des
pouvoirs publics en Italie méridionale, le rôle de
la Caisse du Midi et les effets de son action

Rapporteur : professeur G. Pescatore
conseiller d'État
président de la Caisse du Midi

100
100
100

1. Dix-huit millions d'habitants, soit environ 40 % de la population de l'Italie, vivent dans le Midi de l'Italie sur une superficie de plus de douze millions d'hectares. Or, en 1950, le revenu du Sud ⁽¹⁾ était évalué à 1 700 milliards de liras, contre 6 690 milliards pour le reste du pays. Compte tenu des populations respectives, le revenu individuel moyen était de 224 700 liras dans le Nord, alors qu'il était de 96 124 liras dans le Sud, soit 43 % de la moyenne des autres régions italiennes qui était elle-même très inférieure à celle des pays plus développés de l'Europe occidentale. Il faut noter en outre — autre fait non moins grave — que depuis l'unification du pays l'écart entre les conditions économiques du Centre-Nord et celles du Midi s'est accentué progressivement. L'écart entre les deux zones s'est accéléré particulièrement en ce qui concerne le chômage à cause de l'augmentation progressive du chômage et du sous-emploi dans le Midi. Il suffit de noter que pour une augmentation de la population totale de 10,7 millions entre 1861 et 1936, le Nord a enregistré un accroissement de la population active de 3,6 millions, alors que dans le Sud, pour une augmentation totale de 5,6 millions on constate un accroissement de la population active de 200 000 unités seulement. Les pourcentages de la population travaillant dans l'industrie et les services des deux zones géographiques montrent le développement notable des industries et des services dans les régions septentrionales et le recul en quantité et en qualité de ces activités dans les régions méridionales. Durant la période considérée, le pourcentage est passé dans le Nord de 42,7 à 56,0; en revanche dans le Sud, il se maintient à peu près au niveau initial : 42,9 en 1861, 43,1 en 1936.

Après la dernière guerre, le problème du Midi n'avait pas encore trouvé de solution fondamentale. Le retard économique du Midi, auquel était lié le retard sur le plan social, offrait encore un tableau désolant dans tous ses aspects les plus manifestes : insuffisance des voies de communication, agriculture extensive à bas niveau de production, industries rares, niveau extrêmement bas des conditions hygiéniques et sanitaires par suite du manque d'eau potable et d'habitations adaptées à la densité démographique croissante, chômage et sous-emploi alarmants, niveau de vie moyen extrêmement bas. Il s'agissait donc d'une zone continue, de grande étendue, caractérisée par un état quasi constant de sous-développement ou de dépression qui rendait le problème particulièrement grave et lui conférait une importance déterminante pour la préparation économique et politique du développement du pays. Le problème n'était certainement pas comparable à celui posé par des zones géographiques limitées d'autres Etats appartenant à la Communauté qui, pour des raisons tenant au développement de l'économie ou pour des causes politiques, avaient accusé une « perte » dans certaines productions ou avaient cessé de participer pleinement au rythme de développement du système économique national.

Le caractère exceptionnel du sous-développement du Midi rendait nécessaires des interventions de nature exceptionnelle. On estima que même des programmes conçus dans un esprit réaliste et répondant entièrement aux objectifs pour lesquels ils étaient établis pouvaient être entravés, surtout s'ils avaient une certaine envergure et si leur application exigeait par conséquent des délais considérables, par des changements d'orientation et plus souvent par des événements imprévisibles qui, en conduisant sous la pression des besoins immédiats à détourner vers d'autres

(¹) Pour simplifier, on désignera par Sud le Midi géographique, c'est-à-dire les Abruzzes et Molise, la Campanie, les Pouilles, la Calabre, la Basilicate, la Sicile et la Sardaigne, et par le Nord le reste du pays.

fins les moyens financiers prévus, auraient compromis ou retardé le succès. Il parut donc nécessaire d'assurer la réalisation de la politique d'assainissement du Midi en recourant à un instrument législatif qui du point de vue fonctionnel la rende aussi indépendante que possible de l'activité administrative ordinaire de l'Etat. Elle devait certes constituer une partie essentielle de cette activité, mais elle devait déjà être définie et précisée dans ses lignes fondamentales, dans ses moyens financiers et dans ses phases de développement : il s'agissait donc de trouver un instrument conférant à la réalisation du vaste plan de travaux projetés un aspect institutionnel particulier. On reconnut en effet qu'il ne serait pas possible aux organes de l'administration ordinaire, conçus pour répondre aux nécessités de leur tâche normale, d'agir avec la rapidité souhaitée; d'autre part, la nature particulière des interventions impliquait un organisme spécial mieux à même de les réaliser, d'autant plus que, ces interventions relevant de la compétence d'administrations différentes, il apparaissait utile de recourir à un organisme approprié dans l'intérêt de la coordination nécessaire et de l'unité de conception et d'exécution.

Il est tenu compte de ces deux exigences fondamentales dans la loi n° 646 du 10 août 1950 instituant la « Caisse pour les travaux exceptionnels d'intérêt public en Italie méridionale », ou plus brièvement « Caisse du Midi »; on peut dire sans aucun doute que cet acte du Parlement revêt une importance capitale dans l'histoire du pays, non seulement parce qu'ainsi la solution de la question du Midi sort définitivement du cadre des formulations théoriques pour passer sur le plan des réalisations concrètes, mais encore parce que cette mesure constitue certainement, comme l'a mis en évidence le rapport accompagnant le projet de loi, le programme d'interventions publiques le plus étendu qui ait été conçu depuis l'unité italienne.

2. Quelles sont les caractéristiques originales de l'institution « Caisse du Midi » ?

C'est surtout le caractère pluri-annuel de son action : cette dimension temporelle, qui n'a pas son correspondant dans l'action ordinaire de l'Etat, témoignait de la volonté du nouvel Etat démocratique d'assigner à certains instruments de son activité non seulement la réalisation de tâches nouvelles, mais encore la recherche de méthodes d'intervention modernes. Le caractère pluri-annuel du plan était inséparable de son caractère plurisectoriel en vue de donner une unité aux efforts à accomplir. Ceci impliquait deux notions fondamentales : la nécessité de la coordination à tous les niveaux et le caractère intégral de l'intervention conçue comme la somme d'actions déployées simultanément dans divers secteurs d'activité, préparée de façon homogène et échelonnée dans le temps selon un plan d'ensemble organique.

Du point de vue purement fonctionnel, l'organisme se distinguait par certaines particularités, la première étant constituée par la souplesse qui lui était conférée en ce qui concerne la disponibilité des fonds, afin de répondre aux différentes exigences posées par les diverses phases de réalisation des programmes.

Ainsi, la rigidité du budget de la Caisse avait été rendue minime, car il n'était pas soumis à la technique habituelle, en effet peu souple, du budget de l'Etat; en même temps, tout en chargeant le comité des ministres pour le Midi de l'attribution des crédits pour le secteur des travaux publics en précisant les objectifs prévus par la loi, on autorisait la Caisse, avec l'approbation de cet organe, et selon les nécessités auxquelles elle devait faire face dans la mise en œuvre des programmes annuels, à répartir dans le temps les moyens financiers disponibles.

Un autre caractère distinctif de la Caisse du Midi résidait dans le fait qu'elle n'était pas assujettie aux procédures prévues pour l'octroi des crédits pour les administrations de l'Etat : c'était le cas en particulier en ce qui concerne les interventions des organes consultatifs normaux et les contrôles institutionnels de l'administration publique; à ces derniers, on a substitué des formes de contrôle interne se rapprochant davantage de celles propres aux structures des sociétés privées.

Du point de vue fonctionnel et des objectifs institutionnels de la nouvelle structure administrative, la Caisse du Midi était née de la nécessité de disposer surtout d'un organisme d'action rapide, conçu et équipé de façon moderne, capable de s'adapter aux modalités complexes de l'articulation et de l'exécution du plan d'intervention que l'on voulait mettre en œuvre.

En outre — et l'on trouve ici un élément fondamental de la conception démocratique du développement économique — l'organisme se voyait confier la tâche de coordonner les interventions publiques et privées, interventions qui, à vrai dire, demandaient particulièrement à être complétées dans le secteur de l'agriculture.

Tous ces caractères particuliers ont constitué les aspects saillants et différentiels de la Caisse, qui revêtait la forme d'une institution de type moderne, apte à poursuivre les finalités générales qui lui étaient fixées en réalisant un certain nombre d'objectifs distincts d'une conception territoriale et économique unitaire.

Mais la constitution d'un organisme doté de caractères aussi particuliers et innovant aussi profondément soulevait, cela va sans dire, d'importants problèmes en ce qui concerne les rapports avec les différentes branches de l'administration ordinaire et impliquait même la création de la part de l'Etat d'un lien complexe de dépendance à l'égard d'un organisme qui lui était lié par des objectifs unitaires et, en un certain sens, prédominants par rapport aux objectifs ordinaires de l'administration de l'Etat. On a trouvé des solutions en rapport avec le type d'organisme que l'on voulait créer; son degré d'autonomie devait non seulement délimiter sa sphère d'activité, mais également et plus particulièrement définir sa structure juridique liée précisément à l'exercice des fonctions qui lui étaient confiées.

En dernière analyse, le législateur s'est trouvé placé devant une option précise sur le plan de l'action démocratique. Il pouvait conférer au nouvel organisme une autonomie absolue au stade de l'établissement du programme et de la phase d'exécution, comme on l'avait fait aux Etats-Unis pour la Tennessee Valley Authority, ou bien lui imposer d'agir en liaison avec l'administration ordinaire de l'Etat, tant au stade de l'établissement du programme qu'à celui de l'application.

C'est la seconde solution qui a été adoptée; grâce à elle, tout en satisfaisant à certaines exigences liées aux schémas juridiques classiques, on introduisait des éléments profondément originaux dans l'ordre institutionnel italien.

L'article 2 de la loi n° 646 du 10 août 1950 stipule que la Caisse « est dotée de la personnalité juridique ». Cette formule soulève deux catégories de considérations. Il y a tout d'abord le fait que la Caisse, à la différence des organismes ordinaires de droit public dotés de la personnalité juridique, poursuit des objectifs qui — du fait même qu'ils sont confiés à l'institut — relèvent également de l'administration de l'Etat. Sans vouloir résoudre ici le problème de savoir si effectivement ceci permet de concevoir la Caisse comme un organe de l'Etat doté de la personnalité juridique, il est certain que la poursuite d'objectifs relevant nettement de la

compétence de l'Etat définit tout particulièrement la personnalité de la « Caisse » ; d'où sa qualité de personne juridique relevant de l'Etat ou d'organisme public d'exécution, ou même d'organe de l'Etat, personne juridique.

La seconde catégorie de considérations concerne par contre les conséquences qu'implique la qualification susmentionnée des objectifs de l'institut pour son insertion dans le cadre de l'administration de l'Etat. Cette insertion est nécessaire, car la « Caisse » et l'administration ordinaire déploient en réalité des activités parfois identiques, mais toujours orientées vers un résultat dont les caractéristiques se rapportent exclusivement à l'Etat, même si l'institut présente des caractères différents et des modalités qui lui sont propres, tant dans la phase d'établissement des programmes que dans celle de leur financement et de leur réalisation.

3. Sur le plan économique, la nouvelle institution devait être caractérisée essentiellement par le cadre organique très complexe des travaux à réaliser. Il s'agissait en effet d'accomplir un effort pour amorcer un processus de développement intégral et, partant, de portée sociale et économique extrêmement vaste. De là, la nécessité d'établir un programme pluri-annuel, qui a suscité de nombreuses polémiques quant à la voie à suivre pour une politique de développement à long terme. Avoir choisi initialement la voie des infrastructures a certainement été un geste de sagesse économique par ailleurs indispensable. Mais comment fallait-il opérer ?

En pratique, on a adopté des critères d'homogénéité et de progressivité dans les interventions, qui s'inspirent tous d'une conception parfaitement réaliste, étudiée et documentée avec le plus grand soin, de la situation du Midi. Même si par la suite on a parlé, pour la mise en œuvre de ces interventions, de véritables rythmes, cycles ou phases, le fait est que l'on a entrepris et poursuivi l'action en fonction d'un critère entièrement unitaire : à savoir amorcer dans le Midi le développement d'une économie autodynamique. En réalité, cet objectif a été réalisé de façon différente dans le temps et l'on a mis l'accent sur tel aspect plutôt que sur tel autre selon les exigences du moment, ce qui a pu faire croire que l'on était en présence de processus successifs visant à compléter les données du problème sur le plan des idées.

On a donc opéré d'emblée en fonction d'orientations bien définies en matière de politique économique et avec l'intention d'agir sur la réalité du Midi en tenant compte des réactions provoquées sur le milieu par les interventions progressivement mises en œuvre. Cette intention devait se concrétiser toujours davantage à la lumière de l'expérience acquise qui enseigne que, dans une politique de développement, la distinction de phases d'action successives dans divers secteurs de l'économie se révèle comme une exigence de la logique plutôt que de la pratique. En effet, la nécessité d'un développement harmonieux et simultané de tous les secteurs de la vie économique est apparue de plus en plus évidente.

A ce propos il convient de souligner un autre point : dès le début, l'action de la « Caisse » a correspondu aux perspectives de la politique en faveur du Midi qui avaient poussé à son institution. Les interventions ont été concentrées, on l'a déjà dit, sur la création des infrastructures nécessaires au développement des divers secteurs. Pour le secteur de l'agriculture, ceci a constitué sans aucun doute l'amorce d'une nouvelle phase de l'agriculture dans le Midi, qui s'est ouverte à des profondes réformes de structure, suscitant des processus de transformation foncière et culturale, et conférant une ampleur nouvelle et inhabituelle aux travaux de bonification et aux interventions pour la protection du sol.

Par conséquent, dans l'ensemble et avec le temps, l'action pluri-annuelle de la Caisse a revêtu une portée extrêmement vaste, ce qui a exigé des compétences techniques et administratives toujours plus larges et plus nombreuses. L'ampleur des tâches et des perspectives économiques de cet organisme s'est traduite davantage encore dans certaines mesures législatives visant à adapter sa structure et ses finalités aux nécessités qui s'étaient manifestées dans l'activité quotidienne. En effet, si l'action infrastructurale, concernant notamment la création des infrastructures dites sociales, grâce surtout à l'enseignement et à la formation professionnelle, a revêtu une forme toujours plus organique et plus précise, et si la mise en œuvre des programmes relatifs à l'agriculture a reçu l'impulsion la plus forte, les lois n° 634 du 29 juillet 1957 et 555 du 18 juillet 1959 ont assigné à la Caisse la tâche d'octroyer des subventions visant à promouvoir la construction de nouvelles installations existantes, ainsi qu'à créer des zones de développement industriel.

Toutefois, afin d'amorcer le processus d'industrialisation, des établissements de crédit spécialisés ont été créés dès 1953 pour le financement des initiatives industrielles dans les régions méridionales. Cette mesure a d'ailleurs, au moins partiellement, entamé la forte unité qui dans la conception initiale caractérisait l'action de l'Etat dans le Midi sur le plan institutionnel et sur le plan de l'action.

De façon générale, en conclusion de ce bref tableau d'ensemble, on rappellera que la Caisse a été dotée d'un fonds initial de 1 000 milliards de liras à utiliser en dix ans d'activité. Par la suite, en 1952, cette dotation a été portée à 1 280 milliards pour une période de douze années; puis, en 1957 à 2 040 milliards pour les quinze années 1950-1965. Aujourd'hui, une fraction de l'emprunt national de 1959 et une partie des crédits prévus par la loi sur les surplus agricoles ayant été attribuées à la Caisse, ces fonds ont atteint 2 077,5 milliards de liras, plus 30 milliards accordés par la loi n° 454 du 2 juin 1960 (plan vert).

Il convient en outre de souligner immédiatement que ces travaux s'inséraient dans un « plan » : ce terme désigne la préparation et la prévision d'interventions à caractère régulier et organique (cf. alinéa 2 de l'article 1 cit.), comportant également un caractère extraordinaire (cf. alinéa 1 de la disposition précitée), temporaire (alinéa 1 cit.) et complémentaire (alinéa 3, disposition cit.) des interventions ainsi prévues par rapport à celles qui restaient confiées aux administrations ordinaires.

Rappelons également que la Caisse a reçu un autre montant de 204 milliards en vertu de la loi n° 1 117 du 26 novembre 1955 en faveur des mesures extraordinaires pour la Calabre à mettre en œuvre dans les douze années 1955-1967.

Le programme pluri-annuel confié à la Caisse a impliqué dans le cadre de l'activité du pouvoir exécutif la création — pour le Midi — d'un organe chargé de donner une orientation politique uniforme au programme et d'en assumer la responsabilité devant le Parlement. Cet organe s'est traduit dans la réalité par l'institution en 1950 du comité des ministres pour le Midi; ont été appelés à en faire partie les titulaires des départements ministériels économiques les plus directement intéressés au développement des régions méridionales.

Le comité a été précisément chargé de définir les grandes lignes du plan organique de développement dont la Caisse devait être l'organe d'exécution après la répartition dudit plan en programmes annuels approuvés à leur tour par le comité des ministres.

La tâche de coordination au niveau politique, confiée au comité par la loi instituant la Caisse, visait dans le cadre de cette disposition à mettre les institutions publiques tant traditionnelles que nouvelles en mesure d'affronter dans une activité plus harmonieuse et plus décisive et dans le respect des compétences fondamentales de chacune d'elles les problèmes de fond et de méthode soulevés par les modifications notables intervenues dans la conception et dans la mise en œuvre de l'action exceptionnelle (1).

4. Il ressort de l'ensemble des dispositions examinées que le comité des ministres constitue l'organe de planification en matière d'interventions exceptionnelles dans le Midi. A cet égard, le pouvoir du comité ne rencontre pas d'autres limites que celles découlant de la délimitation des secteurs prévue pour l'intervention par la loi instituant la Caisse et par les lois ultérieures.

Un doute pourrait surgir en ce qui concerne l'article 1, alinéa 3 de la loi n° 646 précitée. Il précise qu'il n'est apporté aucune modification aux attributions et aux charges des ministères compétents pour les travaux, même extraordinaires, auxquels l'Etat pourvoit en règle générale et dont le financement est assuré à l'aide des crédits prévus par les différents budgets prévisionnels des ministères susmentionnés. Cette disposition se réfère (et elle est aujourd'hui plus actuelle que jamais) non seulement aux interventions normales de l'administration publique, mais encore aux interventions extraordinaires dont elle a la charge, telles que celles qui pourraient résulter de différents plans de secteur : écoles, agriculture, fleuves, autoroutes, etc., qui devraient se référer au Midi de façon appropriée, en dehors et en plus de l'intervention *extraordinaire et sélective* de la Caisse.

La préparation du plan des travaux exceptionnels pour le Midi incombe au comité des ministres; (à la Caisse pour les travaux exceptionnels d'intérêt public dans l'Italie méridionale, Caisse du Midi, dotée de la personnalité juridique, l'article 2 de la loi n° 646 de 1950 assigne la tâche de la *préparation des programmes*, du financement et de l'exécution des travaux relatifs au plan).

La première des fonctions ainsi attribuées à la Caisse du Midi est *l'établissement des programmes*; c'est la tâche institutionnelle que la loi confie à la Caisse et que la loi considère précisément comme la raison justifiant la constitution de cet organisme. En effet, l'article 2 de la loi n° 646 de 1950 dispose que « la Caisse pour les travaux exceptionnels, etc., est constituée en vue de préparer les programmes... ».

Il convient de s'arrêter au contenu de cette disposition, eu égard à la corrélation déjà mentionnée entre l'institution de cet organisme et la tâche liée à l'établissement des programmes; l'objectif institutionnel de l'organisme coïncide avec cette tâche qui est primaire et qui conditionne toutes les autres (le financement et l'exécution des travaux sont en effet clairement conditionnés et subordonnés à la préparation des programmes).

Le programme peut être compris « au sens formel » comme le document prévu par la loi et contenant l'indication spécifique des travaux à exécuter en cours d'année.

(1) En ce qui concerne les réalisations auxquelles on est parvenu dans les différents secteurs cf. Pescatore, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Rome, 1961, pages 22 et suivantes.

En outre, il convient de considérer le programme au sens matériel; son contenu découle de l'article 1 de la loi instituant la Caisse qui, au second alinéa, définit les travaux entrant dans le cadre du plan et à inscrire à ce titre en tant que « complexes organiques » dans les programmes. On en arrive ainsi à délimiter une directive matérielle sur le fond du programme. Celle-ci doit se référer précisément à des interventions réalisant de la façon la plus complète — compte tenu de mesures multiples conçues de façon harmonieuse sur le plan économique, technique et administratif — l'objectif de progrès économique et social fixé par l'article 1 à l'intervention extraordinaire.

Ce critère d'action organique, déjà inhérent à certaines lois institutionnelles dont l'application fait partie de l'ensemble des interventions du plan, est confirmé de façon décisive, entre autres dans le secteur du tourisme (art. 5, loi n° 646, modifié par l'art. 10 de la loi n° 634 du 29 juillet 1957) et dans le secteur de l'industrialisation (loi n° 634 de 1957 complétée par la loi n° 555 du 18 juillet 1959 qui à l'art. 21 prévoit la possibilité de promouvoir la concentration d'initiatives industrielles dans une zone déterminée, en développant cette zone grâce aux travaux publics indispensables à réaliser sous l'impulsion et avec le concours financier de la Caisse, par l'adoption des plans régulateurs nécessaires).

5. Il est maintenant nécessaire de définir les rapports entre le plan et les programmes.

Depuis 1948, l'Italie a connu différentes expériences de programmes d'intervention de l'Etat, réalisés grâce à la mise en œuvre de « plans pluri-annuels » intéressant tantôt des secteurs, tantôt des zones. Précisons cependant que le plan des interventions extraordinaires pour le Midi se distingue de tous ces plans parce qu'il intéresse plusieurs secteurs (appréciation globale des diverses possibilités d'intervention) et des circonscriptions (aucune division territoriale et administrative — commune, province, région ou ensemble du pays — n'en définit les limites d'application : en effet, ce plan s'insère dans une réalité qui ne peut être géographiquement déterminée en fonction de critères administratifs, cette réalité présentant sous l'angle économique et social des caractéristiques particulières qui délimitent la zone d'intervention et que l'on a l'habitude de résumer par le terme de sous-développement ou de dépression).

Si l'on examine de plus près le contenu de cet ensemble d'interventions, il est évident qu'elles ne visent pas exclusivement à financer des travaux publics ou à soutenir des initiatives privées. Nous sommes en présence d'un plan à caractère mixte, dans lequel l'appréciation des travaux publics à exécuter est fonction de critères de productivité comparée et dans lequel les travaux sont choisis soit pour eux-mêmes, soit pour l'effet qu'ils peuvent exercer en vue de favoriser des initiatives dans le secteur de l'agriculture, dans le secteur de l'industrie et dans celui des activités tertiaires. En ce qui concerne les travaux publics et les secteurs qu'ils concernent, le plan ne saurait être que l'expression d'une option politique. Pour les interventions privées ou à titre privé (en incluant les interventions dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services), le plan revêt un caractère non obligatoire, les initiatives étant laissées au libre choix des intéressés, tandis que les pouvoirs publics exercent une fonction de direction en vue de déterminer la nature et la localisation des initiatives, et interviennent pour orienter les choix vers des actions particulières réalisées principalement au moyen de l'intervention publique.

Si le plan constitue la prévision globale des interventions qu'on se propose de réaliser dans le cadre de la loi, à l'aide des travaux extraordinaires, pour le progrès économique et social de l'Italie méridionale, le programme est avant tout la *délimitation chronologique du plan*, car il précise les interventions à réaliser sur une certaine période (année) faisant l'objet de la prévision.

Le programme constitue en outre l'instrument permettant de déterminer les objectifs du plan, car si ce dernier apprécie les objectifs dans leur ensemble, le programme les considère par contre comme des éléments bien délimités. Grâce à cette détermination et à cette délimitation, on opère le passage de l'appréciation politique à l'appréciation administrative, car seul le programme permet à l'organe administratif de procéder à la délimitation et à l'approbation de l'œuvre à réaliser, afin que la prévision politique se traduise en prévision juridique et administrative. Par conséquent, si d'une part le plan est la condition préalable du programme, étant nécessaire à la délimitation des objectifs qui lui sont propres, le programme représente d'autre part l'instrument d'application du plan et implique l'obligation d'agir une fois que le plan a été formulé et communiqué à l'organisme chargé de l'exécuter.

En outre, le programme délimite les objectifs que la Caisse peut réaliser pendant la période à laquelle le programme se réfère. Nous avons dit : peut et non doit réaliser, puisque le programme autorise les organes administratifs de la Caisse à approuver et à faire exécuter les travaux précisés dans le programme, mais n'implique pas, en l'absence du reste d'une disposition spécifique en ce sens, que les travaux prévus soient approuvés durant la période de validité du programme et soient exécutés ou entrepris pendant cette période. L'approbation et l'exécution sont laissées à la discrétion de l'organe administratif, qui répond de l'une et de l'autre précisément du point de vue de la bonne administration.

Arrêtons-nous maintenant à certaines particularités de l'établissement des programmes relatifs aux régions à statut spécial. L'article 25 de la loi instituant la Caisse, modifiée par l'article 42 de la loi n° 634 de 1957 dispose que pour la partie concernant les travaux relatifs à la Sicile et à la Sardaigne les programmes de la Caisse seront établis en accord avec les administrations de ces régions.

Quelle est la valeur de « l'accord » entre la Caisse et les régions ?

Il est hors de doute que, tant dans le texte initial de l'article 25 de la loi n° 646 que dans le texte actuel, le législateur a voulu prescrire la participation de la région, en tant qu'organisme, à l'établissement des programmes.

En attribuant à la Caisse l'initiative d'établir les programmes, l'article 42 de la loi n° 634 de 1957, qui modifiait le texte initial de l'article 25 de la loi n° 646 de 1950, a sanctionné une situation de fait sans créer aucune conséquence juridique notable, puisque le programme est arrêté au moment même où l'« accord » est réalisé. A l'égard de cet « accord », l'établissement du programme n'a que la valeur d'une condition préalable et nécessaire qui n'influe nullement sur l'acte de volonté contribuant à la formation de l'accord. Il convient également de noter que même dans la phase antérieure à l'accord, les régions (comme d'ailleurs les autres organismes publics et privés intéressés aux programmes) participent à l'activité préparatoire. Par conséquent, l'accord constitue un élément essentiel de l'établissement du programme et représente un instrument de nature à répondre, lors de l'établissement du programme, aux exigences spécifiques dont les collectivités régionales se font les interprètes.

En effet, la manifestation conjointe de la volonté de la région et de la Caisse dans la formation du programme constitue un acte complexe dans lequel les volontés des deux organismes se situent sur une base paritaire, sont homogènes eu égard à la fin poursuivie (formation du programme) et représentent chacune un élément sans lequel l'acte est imparfait.

Les programmes établis par la Caisse sont approuvés par le comité des ministres pour le Midi.

En pratique, lorsque cet organe a reçu le programme annuel de la Caisse et l'a soumis à un examen approfondi, il l'approuve et le communique à l'institut.

Dans la pratique encore, le comité des ministres a toujours, au moment de l'examen, apprécié le programme pour lui-même et dans ses rapports avec le plan de quinze ans. En revanche, la coordination des programmes avec les interventions des administrations ordinaires, qui relève des fonctions institutionnelles du comité des ministres en vertu de l'article 4 de la loi n° 646 de 1950 et des modifications y relatives, a fait l'objet d'un examen séparé et d'accords autonomes entre le comité, les ministères et la Caisse, et a été normalement réalisée, le cas échéant, en dehors de la procédure et de la mesure d'approbation.

Ainsi, l'intervention du comité des ministres en ce qui concerne les programmes de la Caisse a pris la forme d'un acte autonome de contrôle et d'une appréciation spécifique sur le fond du programme.

6. Le comité des ministres pour le Midi est compétent pour coordonner les programmes. Cette action de coordination a un caractère politique, car elle vise à donner une orientation uniforme à toutes les interventions tendant à réaliser certaines finalités générales. Il appartient au comité des ministres d'apprécier les programmes à un double point de vue : appréciation de l'aptitude des programmes considérés en eux-mêmes à réaliser le mieux les objectifs du développement et l'appréciation conjointe, qui est à la base des « décisions », de ces programmes avec ceux de la Caisse en vue de déterminer s'ils sont aptes à réaliser le « progrès économique et social de l'Italie méridionale » (alinéa 1 de l'art. 1 de la loi n° 646 de 1950; alinéa 6 de l'art. 4 de la loi n° 646 modifiée par la loi n° 634 de 1957). Les décisions définissent une directive que la Caisse et les différentes administrations doivent suivre et sont l'expression d'une volonté collégiale appartenant au comité dans son ensemble, en qualité d'organe responsable de la politique d'intervention dans le Midi (art. 4, loi n° 646 de 1950 modifiée par l'art. 2 de la loi n° 634 de 1957).

Si, dans la définition des directives de coordination, des divergences de vues surgissent entre les différents ministres, il appartient au président du comité des ministres d'informer le président du Conseil des ministres. En tout état de cause, comme l'action du comité des ministres ne peut être considérée comme détachée de l'activité du Cabinet — dans laquelle elle s'insère au contraire étroitement —, il appartient pratiquement au président du Conseil de résoudre les divergences de vues éventuelles entre les ministres membres du comité, étant donné qu'elles reflètent nécessairement des appréciations politiques qui doivent être à la base des « décisions » incombant en la matière au comité et, par conséquent, doivent nécessairement s'aligner sur la politique générale du gouvernement pour les interventions dans le Midi, ou avoir une incidence sur cette politique générale.

7. Ceci étant les caractéristiques fonctionnelles fondamentales de l'organisme extraordinaire (Caisse du Midi), son intervention a pour objet une organisation plus équilibrée du système dualiste caractérisé précisément par l'existence de « deux Italies », mais elle n'atteindra ces objectifs que dans la mesure où elle donnera lieu à la mise en route, dans le Midi, d'un processus autonome de développement économique capable de progresser d'une manière constante.

Cette conception du développement du Midi laissait entier le problème du contenu concret à donner à la politique d'intervention et proposait en conséquence une série de choix en ce qui concerne les secteurs, les moments et les modalités de l'action.

Lors de la création de la Caisse du Midi, en 1950, la volonté du législateur s'est concentrée sur un objectif fondamental : doter les régions méridionales d'un réseau de services d'intérêt général dans divers secteurs, routes, bonifications, adduction d'eau, chemins de fer, etc. A ce point de vue, l'intervention du nouvel organisme public a revêtu la forme d'impulsions destinées à imprimer un rythme accéléré à l'expansion du système économique du Midi, en raison aussi bien des effets multiplicateurs liés aux dépenses publiques additionnelles que de la formation d'un capital social fixe dans les régions méridionales.

Dans l'ensemble, toutes ces activités ont intéressé essentiellement le secteur de l'infrastructure. D'ailleurs, bien qu'elle eût mis en œuvre des initiatives directement productives, la loi instituant la Caisse — tout en agissant d'une manière plus intense et plus institutionnelle dans le secteur de l'agriculture — n'ignorait pas l'initiative privée, et les lois ultérieures destinées à préciser les dispositions initiales et tendant dans l'ensemble à perfectionner toujours davantage les encouragements visant à la promouvoir devaient également en tenir compte.

L'initiative des pouvoirs publics a donc eu essentiellement, sinon exclusivement, pour fonction la formation directe dans le Midi d'investissements à productivité différée et constituant dans l'ensemble une véritable infrastructure en vue de la mise en valeur — surtout par le capital privé — des secteurs de l'agriculture et de l'industrie.

Cette assignation de tâches différentes aux pouvoirs publics, d'une part, et à l'initiative privée, d'autre part, correspond en gros aux fonctions que ces deux secteurs assument traditionnellement à l'intérieur du système économique italien et, d'une manière plus générale, reflète un problème typique de la société contemporaine.

En termes de politique de développement, le problème des rapports dans notre pays entre l'initiative publique et l'initiative privée a débordé du domaine idéologique pour se placer sur un plan plus strictement économique. Comme l'on sait, en régime démocratique, le développement des zones défavorisées est subordonné d'une manière décisive à l'action complémentaire et harmonieuse des deux secteurs d'activité dont dépend la réalisation de trois objectifs fondamentaux que l'on peut schématiquement définir ainsi : formation de centres industriels, processus rapide d'accumulation de l'épargne, utilisation *sur place* de l'épargne accumulée.

Que ce soit sous l'angle de l'agriculture ou dans le cadre d'un processus d'industrialisation, on considère cette question avec certains préjugés. Il convient de rappeler ici, à titre d'exemple, les problèmes complexes posés dans le secteur de l'agriculture par l'action des propriétaires fonciers qui agissent tantôt individuellement, tantôt comme associés au sein des sociétés de bonification et par les rapports qui, dans

ce domaine, s'instaurent entre les objectifs de développement poursuivis par l'Etat, d'une part, et les intérêts de l'initiative privée, d'autre part, même s'ils méritent d'être pris davantage en considération. Les problèmes posés par les rapports entre les objectifs généraux et l'initiative publique et privée dans le secteur de l'industrialisation ne sont pas de nature différente.

Il est normal que la réglementation de ces rapports complexes entre dépenses publiques et privées et l'organisation même des pouvoirs publics en fonction des exigences nouvelles de la politique de développement imposent aux sociétés démocratiques un effort de réorganisation de leurs propres instruments d'action, notamment en ce qui concerne les institutions qui doivent assumer la responsabilité des interventions.

A ce propos, il faut observer que les sociétés démocratiques se sont intéressées, surtout ces derniers temps, aux problèmes institutionnels posés par le développement, alors que les instruments de planification ont acquis même dans le monde occidental une valeur fondamentale pour le progrès aussi bien des économies nationales que de celles des régions arriérées en voie de transformation rapide. En ce sens, l'expérience la plus complète de notre pays a été précisément celle de la Caisse du Midi.

Afin de lui conférer un caractère spécifique différent de celui des instruments institutionnels normaux de l'Etat italien, la Caisse a été créée en tant qu'organisme extraordinaire de l'action de l'Etat et juxtaposée à l'administration traditionnelle ordinaire. En fait, les tâches confiées à la Caisse étaient d'un type sensiblement différent de celui des tâches normalement accomplies auparavant par l'Etat dans le Midi, et cela en raison aussi bien de l'extension de l'œuvre de développement sur plusieurs années et plusieurs secteurs que du caractère systématique des interventions.

Naturellement, la position même dans laquelle se trouve la Caisse par rapport à l'administration ordinaire de l'Etat a posé alors et continue encore à poser des problèmes complexes de liaison. La diversité dans l'organisation de chacun des deux types d'institution — extraordinaire et ordinaire — appelés à agir simultanément dans le Sud rendaient nécessaire une coordination, par le pouvoir politique, des investissements et des interventions dans les régions méridionales.

Bien que le législateur se soit efforcé d'insérer la Caisse dans le contexte de l'action de l'Etat en lui assurant une position précisée par des dispositions légales et formellement garanties, la Caisse a dû faire face à de notables difficultés d'ordre juridique et administratif au cours de son action. Ces obstacles sont inhérents aux structures institutionnelles de l'Etat italien, qui dans de nombreux secteurs d'activité ont du mal à s'adapter aux exigences de rapidité et de fonctionnalité technique moderne posées par le processus de développement.

En ce sens, les points de friction que la Caisse a rencontrés sur sa route sont de deux ordres différents. En premier lieu, elle a constaté une situation de déséquilibre entre l'intervention extraordinaire et l'intervention ordinaire, en particulier dans la manière de concevoir la politique économique générale et la coordination des investissements dans le Midi.

La phase de planification systématique et de programmation par secteur est encore incomplète et limitée à un nombre relativement modeste d'activités ordinaires de l'Etat. En même temps, les compétences par secteur des divers ministères

comportent une accentuation du caractère vertical des structures institutionnelles, ce qui ne laisse qu'une possibilité relativement restreinte de mettre en œuvre un processus de coordination aussi bien des directives qui régissent les dépenses publiques que des lignes d'action à suivre au cours de la phase de préparation des programmes d'exécution.

Naturellement, ces décalages institutionnels ont eu une répercussion sur les rapports entre l'administration ordinaire et l'administration extraordinaire, sans que l'on réussisse toujours à accorder d'une manière adéquate les instruments d'action pratique de la politique de développement du Midi.

Un tel inconvénient, sensible au centre, est également apparu — et nous arrivons ainsi à la seconde des deux catégories de considérations annoncées ci-dessus — dans le domaine des relations entre la Caisse et les administrations périphériques territoriales et non territoriales.

Dans le cadre de son action quotidienne, la Caisse du Midi a, en vertu des dispositions qui règlent son fonctionnement institutionnel, exécuté les tâches prévues par le programme en recourant à la collaboration des collectivités locales auxquelles il a été demandé d'agir par l'intermédiaire des instituts concessionnaires ou participants.

Pour de nombreuses raisons, les administrations locales ont rempli d'une manière inadéquate, tant au point de vue de l'organisation que du point de vue technique, les tâches qui leur étaient assignées. Il en est résulté que la Caisse a été souvent contrainte d'assumer des charges d'organisation qui ne lui incombent pas, et de développer ses propres cadres d'inspection et d'assistance technique, qu'elle a dû faire face à des charges financières accrues par suite de dépenses plus importantes tant au cours de la phase de préparation et d'étude qu'au cours de la phase d'exécution, et qu'enfin les délais techniques d'exécution des tâches ont été en général plus longs qu'il n'eût été souhaitable.

Des situations de fait aussi complexes réclament des solutions appropriées, aussi bien au centre qu'à la périphérie. En ce qui concerne la centralisation des instruments institutionnels de la planification démocratique, il faut définir les lignes politiques de l'intégration à mi-chemin entre l'intervention ordinaire et l'intervention extraordinaire en donnant à toute l'activité de programmation déjà déployée dans notre pays une direction unitaire et générale aussi bien du point de vue territorial que du point de vue de la matière sur laquelle on se propose d'intervenir.

Toutefois, ce type de solution ne peut laisser de côté la préparation d'instruments ultérieurs qui facilitent les formes de coordination au niveau politique des activités ordinaires et extraordinaires de l'Etat, et en rendent possible la pratique quotidienne.

8. Nous avons vu qu'à l'origine, l'action en faveur du Midi s'est exercée surtout par la création de nouvelles infrastructures et le développement du secteur de l'agriculture. L'octroi de la priorité à ce genre d'interventions supposait toutefois un processus ultérieur d'industrialisation considéré comme fin ultime de la politique de développement : en d'autres termes, aussi bien en ce qui concerne le type que le secteur et la progressivité des investissements, on a opéré au cours des premières années dans le cadre d'une phase de pré-industrialisation.

C'est pourquoi l'on parle habituellement — et peut-être de façon impropre — des deux temps ou des deux cycles de l'action de la Caisse. Il s'agit en vérité d'une

classification commode, pour autant que la politique économique en faveur du Midi ait été appliquée dans le temps comme une véritable politique de développement, notamment en ce qui concerne la détermination des objectifs à atteindre et des instruments à employer. Dans ce cadre, le processus de développement a été ensuite poursuivi à travers une série de phases se complétant mutuellement, c'est-à-dire comme le résultat d'une détermination diversifiée et progressive des objectifs à atteindre.

Quelle ligne d'action le législateur a-t-il fixée à la Caisse en matière d'industrialisation du Midi ? L'encouragement de l'initiative privée dans le secteur de l'industrie a été prévu dès 1947 lorsque furent prises les premières mesures d'octroi de crédits à moyen terme dans le Midi, où le processus de reconstruction des structures industrielles détruites ou endommagées par la guerre nécessitait de nouvelles mesures en matière de crédit. Dès ces premières dispositions apparut une tendance qui devait aussi être à la base de la conception du crédit industriel dans le Midi au cours des années suivantes : l'apport massif de capitaux extérieurs au système bancaire, c'est-à-dire les apports financiers de l'Etat et de l'étranger.

Plus tard, en 1953, la législation dans ce domaine ayant pris une certaine ampleur, on pensa réorganiser tout le secteur du crédit industriel en créant un système centré sur trois établissements spéciaux de crédit à moyen terme (ISVEIMER, I.R.F.I.S., C.I.S.) et en restreignant leur action aux domaines des petites et moyennes industries qui, dès le début, avaient paru devoir être les bénéficiaires directs des nouvelles facilités.

La Caisse joua un rôle particulier dans le cadre de ce plan dès le moment où elle fut appelée à contribuer à constituer les disponibilités financières des trois établissements non seulement par la formation d'un fonds spécial, mais aussi en transférant au bénéfice de ces établissements une grande partie des emprunts contractés auprès des organismes financiers à caractère international, tels que la B.I.R.D. et la B.E.I.

La loi n° 634 du 29 juillet 1957 a assigné à la Caisse de nouvelles tâches qui sont venues s'insérer dans le cadre des dispositions prises alors, en vue de la mise en route d'une phase nouvelle et plus rapide du développement de l'économie méridionale.

L'institut a été habilité à accorder des contributions aux frais d'implantation (d'un montant variable suivant l'importance des travaux effectués) aux petites et moyennes industries établies dans des communes de moins de 75 000 habitants. Cette limite a été portée par la suite à 200 000 habitants pour les villes situées hors des zones et des centres industriels, et supprimée pour ce qui concerne les communes comprises dans ces zones et ces centres. La même loi étendait le champ d'application des allègements fiscaux accordés dès 1947 aux entrepreneurs ayant procédé à la construction de nouveaux établissements industriels ou à l'agrandissement et à la transformation d'établissements déjà existants.

9. Les mesures tendant à promouvoir et à accélérer l'industrialisation du Midi ont été dans l'ensemble prises en fonction de deux lignes directrices. D'une part, pendant les premières années surtout, on s'est attaché à encourager un développement de type extensif visant à faire face à la nécessité d'une participation de l'ensemble du Midi au processus économique et social mis en route par les nouvelles industries. Cette ligne directrice est surtout attestée par les contributions précitées octroyées par la Caisse. Notons en passant que les résultats de la phase d'industrialisation

de type extensif (parfois qualifiée de phase de pré-industrialisation) sont loin d'être négligeables, si l'on considère que dans les dix années 1950-1960 les investissements industriels dans le Midi dépassent 1 500 milliards y compris ceux financés avec des emprunts contractés par la Caisse auprès de la Banque mondiale, de la Banque européenne et d'établissements privés (Morgan et Stanley, etc.).

D'autre part, on a de plus en plus tenu compte de la tendance à l'agglomération des investissements qui caractérise les processus intensifs d'industrialisation, et l'on a en conséquence entrepris de concentrer les initiatives dans les régions et les noyaux de développement industriel dotés d'économies externes propres à faire évoluer selon un processus cumulatif le développement industriel du Midi.

Ces choix territoriaux supposent naturellement l'octroi d'interventions organiques et systématiques dans des zones particulières du Midi : il s'agit d'interventions tendant à promouvoir et à réaliser toutes les modifications de milieu destinées à développer le pouvoir d'attraction — en matière d'implantation — des aires choisies et à en faire des pôles de développement pour l'ensemble du territoire méridional.

La reconnaissance officielle des zones et des centres implique l'adoption de mesures particulières en faveur des industries qui s'implanteront dans les territoires choisis, notamment sur le plan de l'aménagement d'un réseau approprié d'infrastructures.

En tout état de cause, l'institution d'une zone de développement industriel est liée à des objectifs déterminés. Il convient avant tout de respecter la condition préalable suivante : il faut que dans la région prise en considération existe un équipement industriel minimum rendu évident par la présence d'un nombre suffisant d'ouvriers ou du moins que l'on observe chez les agents économiques une tendance concrète à l'implantation d'industries.

En second lieu, on a défini les critères de choix quant à la détermination des zones.

Certains de ces critères sont de nature quantitative et prévoient l'admission dans la zone d'au moins toutes les communes limitrophes de la commune principale — considérée comme le centre de la zone — ainsi que l'existence sur le territoire intéressé d'une population globale de 200 000 habitants au minimum, dont un tiers au moins dans la commune jouant le rôle de chef-lieu. Si, par la suite, la population de la commune principale vient à dépasser le chiffre de 300 000 habitants, la population des autres communes de la zone ne doit pas être inférieure au tiers.

D'autres critères sont de nature qualitative; les terrains doivent être plutôt plats en majeure partie et offrir une sécurité géo-pédologique convenable; la zone tout entière doit être susceptible de transformations économiques; des infrastructures de base doivent exister déjà, du moins dans la commune principale; enfin, la zone ne doit pas être assujettie à des servitudes d'un autre genre (en relation, par exemple, avec le paysage et, par suite, avec le tourisme local).

En troisième lieu, ont été indiqués quelques critères complémentaires subdivisés en conditions secondaires et conditions accessoires. Les premiers concernent les disponibilités énergétiques et hydrauliques, la complémentarité des économies des divers centres et de celles des communes comprises dans la zone, la présence de caractéristiques d'environnement et, éventuellement, de ressources naturelles propres à assurer le développement du territoire.

Les conditions accessoires concernent, d'une part, certaines caractéristiques démographiques, économiques et sociales qui seront par conséquent représentées par des indicateurs relatifs aux zones de marché, à l'activité du système bancaire local, etc., d'autre part, la dotation en infrastructures générales et spécifiques (routes, chemins de fer, équipements portuaires, services réguliers, électricité, adduction d'eau et égouts).

En revanche, dans le cas des noyaux d'industrialisation, il s'agit d'un phénomène d'agglomération concernant un nombre restreint de petites et moyennes industries insérées dans des marchés bien délimités, exploitant des matières premières existant *sur place* ainsi qu'un environnement et des infrastructures faisant défaut dans les zones voisines. En dernière analyse, la distinction entre zones et noyaux est donc une question de dimension.

Dans l'ensemble, la constitution des zones et des noyaux paraît surtout liée à la volonté des pouvoirs publics d'assumer, dans des territoires déterminés, la charge d'une intervention allant au-delà d'un simple aménagement d'infrastructures et préparant les transformations du milieu qui faciliteront la diffusion des initiatives industrielles, publiques et privées.

L'initiative de constituer des zones et des noyaux industriels dans le Midi a été laissée aux collectivités locales afin de permettre l'adhésion la plus large possible des intéressés locaux. Il a cependant été proposé aux consortiums — précisément prévus pour être des institutions responsables de la promotion des zones — un *modèle-type* d'organisation dont l'adoption constitue une condition essentielle de leur reconnaissance par les pouvoirs publics. Ces dispositions visent à garantir le caractère public des consortiums, leur efficacité technique et fonctionnelle et leur coordination en vue du processus général d'industrialisation en cours dans le Midi. Il faut d'ailleurs noter que la Caisse peut accorder aux consortiums des contributions représentant au maximum la moitié des dépenses afférentes à l'équipement et à la construction du gros œuvre des bâtiments industriels.

Enfin, la création des zones ayant posé des problèmes complexes de coordination d'activités industrielles intensives, on a prévu la rédaction par les consortiums intéressés de plans régulateurs ayant pour objet de déterminer les localisations les plus adéquates des diverses agglomérations industrielles, des travaux d'infrastructure et des services, en relation avec les exigences d'urbanisme liées à l'implantation des nouveaux établissements industriels.

Telles sont dans l'ensemble les lignes d'action que le gouvernement italien a adoptées pour mettre en route, au moyen surtout de l'industrialisation, un mécanisme autonome de développement dans le Midi. Ses efforts dans cette direction n'ont jamais faibli au cours des dernières années; bien au contraire, ils se sont approfondis en relation avec les circonstances historiques dans lesquelles le progrès de l'économie nationale, prise dans son ensemble, a l'occasion de se réaliser. A cet égard, il convient encore de souligner l'œuvre de qualification et de formation professionnelle engagée qui doit poursuivre un double objectif: former une main-d'œuvre apte à répondre aux demandes croissantes des industries *sur place* et orienter l'excédent de main-d'œuvre qualifiée vers d'autres régions à l'intérieur du pays et à l'étranger, surtout sur le territoire de la Communauté. Même l'exigence de la formation de la main-d'œuvre qui a été parfois exagérée, surtout quand on a voulu y voir l'une des conditions préalables les plus importantes pour amorcer un processus étendu d'industrialisation dans le Midi, doit être ramenée à de justes proportions, car hier et

surtout aujourd'hui l'élément humain dans le Midi s'est révélé capable d'adaptation quasi immédiate aux demandes de main-d'œuvre la plus qualifiée, ce qui a été reconnu unanimement par tous les chefs d'entreprise directement intéressés et par conséquent en mesure d'émettre un jugement sérieux en toute responsabilité.

10. Il n'est pas inutile d'exposer ici quelques considérations finales sur le rythme de progression de l'économie du Midi.

En ce qui concerne :

a) *les ressources disponibles et leur emploi*, le centre d'études de la Caisse a constaté, dans le rapport relatif au budget de 1960-1961, 11^e exercice, que les ressources disponibles pour l'économie du Midi ont enregistré au cours de la dernière année un taux d'accroissement représentant près du double de celui de l'année précédente; ce taux est en effet de 10,6 % en 1960 contre 5,8 % en 1959.

Par suite de cette augmentation rapide, le volume de ressources qui était 2 663 milliards de liras en 1951 a atteint 5 088 milliards, soit un accroissement relatif de 94 % pour l'ensemble de la période.

Les ressources disponibles ont donc pratiquement doublé en l'espace de neuf mois. Ce fait pourrait constituer un élément d'appréciation suffisant pour conclure que le Midi connaît un processus de développement d'une ampleur considérable.

Un examen plus approfondi des données de la comptabilité économique du Midi apporte de nouveaux éléments en faveur de cette conclusion et permet également de relever certaines caractéristiques du processus de croissance de l'économie méridionale.

La comparaison à des fins de consommation — dont l'augmentation a été de 80,5 % en neuf ans — montre que la marge de ressources utilisable pour les investissements est allée en s'accroissant progressivement. En d'autres termes, il y a augmentation des ressources disponibles pour alimenter une accumulation croissante de capital, condition nécessaire d'un véritable processus de développement.

En outre, l'augmentation enregistrée par les ressources disponibles est supérieure à celle du revenu produit à l'intérieur des régions méridionales. Ce phénomène est rendu possible par un apport croissant de l'économie du Centre Nord. En 1960, en particulier, la part des autres régions dans la formation des disponibilités du Midi a atteint le montant de 1 222 milliards de liras, soit 24 % des ressources globales du Midi; mais il convient de noter que, pendant les années précédentes également, l'apport des autres régions a été important et a représenté environ un cinquième des ressources totales de l'économie méridionale.

L'importance des ressources qui affluent du Centre Nord témoigne non seulement de l'intensité avec laquelle le pays tout entier participe à l'effort en cours pour le développement économique du Midi, mais révèle également une intégration progressive des deux grandes zones et la conviction croissante qu'il existe de bonnes possibilités d'investissement dans le Sud.

Il convient de souligner tout particulièrement la progression des investissements qui ont presque triplé au cours des neuf dernières années, passant de 442 milliards de liras en 1951 à 1 152 milliards en 1960.

Les investissements par habitant ont eux aussi augmenté considérablement au cours de cette période : les valeurs exprimées en liras à pouvoir d'achat constant sont respectivement de 26 000 et 57 000 liras pour la première et pour la dernière année de la période.

Les chiffres relatifs à l'activité d'investissement en 1960 montrent que l'économie du Midi a su profiter de la période favorable offerte par l'évolution de la conjoncture. La preuve en est le taux d'accroissement élevé des investissements réalisés dans la dernière année par rapport à 1959, soit 25,8 %, taux supérieur à celui atteint dans chacune des autres années de la période 1951-1960 et beaucoup plus important que le taux moyen annuel de la période.

En ce qui concerne la répartition par secteur des investissements fixes bruts — d'après le rapport précité relatif au budget de la Caisse — les chiffres relatifs au Midi, comme ceux concernant l'ensemble du pays, font apparaître en 1960 une expansion plus marquée du secteur des transports et communications, avec un taux d'accroissement de plus de 33 %. Une intensification considérable du processus d'accumulation du capital intéresse également le secteur industriel, dont les investissements se sont accrus de 25,5 % par rapport à 1959; dans le secteur agricole, les chiffres de 1960 dépassent de 9,2 % ceux de l'année précédente. Il faut enfin mentionner la nouvelle expansion — 22,7 % — des investissements dans les travaux publics.

La progression plus accentuée des investissements dans les secteurs des transports et de l'industrie doit être considérée comme un phénomène extrêmement positif.

En effet, les investissements dans ces secteurs sont caractérisés par une efficacité plus immédiate et généralement plus grande, tant en ce qui concerne les accroissements de revenu que pour susciter et promouvoir de nouvelles initiatives.

En ce qui concerne le rôle joué par la Caisse dans le processus de formation du capital fixe du Mezzogiorno, une indication quantitative peut être déduite des données relatives aux investissements exécutés directement et à ceux résultant de la réalisation des infrastructures et des encouragements à l'initiative privée, comparées aux données relatives au volume global des investissements fixes bruts réalisés dans la zone méridionale. Il résulte de ces chiffres qu'en 1960 la part des investissements qui peuvent être attribués à la Caisse représente 24 % des investissements fixes bruts du Midi, alors que dans la moyenne des dix années 1951-1960 cette part était de 22,8 %. Mais pour apprécier pleinement le rôle joué par la Caisse, il ne faut pas se borner à considérer les seuls investissements « contrôlés » par l'organisme, qui sont ceux liés à son activité par des liens de caractère technique et financier. On doit en effet tenir compte également de la sélection qualitative des investissements de la Caisse, et plus encore des impulsions qui émanent de son action et qui sont dues en majeure partie au caractère organique de son plan d'intervention.

11. En ce qui concerne :

b) le *revenu*, il y a lieu d'observer que le revenu brut produit dans le Midi s'est accru en 1960 de 5,8 % par rapport à l'année précédente. Le développement économique réalisé au cours des dix dernières années peut être caractérisé sommairement par l'expansion du revenu brut du Midi qui est passé de 2 135 milliards de liras en 1951 à 3 866 milliards en 1960.

Pendant cette période, le revenu brut s'est accru en moyenne annuellement au taux composé de 6,8 %. Un taux d'accroissement de la même importance a caractérisé également le revenu net, qui est passé de 1 958 milliards de liras en 1951 à 3 533 milliards de liras dans la dernière année. Au cours des neuf dernières années, la population résidant dans le Midi s'est accrue d'un peu moins d'un million et demi d'habitants; en dépit de cette augmentation, le revenu net par tête, qui était de 111 000 liras en 1951, a progressé notablement et était de 185 000 liras en 1960.

Au cours de la période considérée, le taux annuel d'accroissement du revenu individuel a donc été de 5,8 %. Même si l'on considère le revenu produit par habitant au lieu de celui produit globalement dans les régions méridionales, l'importance du processus de développement en cours se trouve confirmée. Une zone qui, sur la base de sa production intérieure, atteint un taux de développement proche de 6 % est certainement un pays qui croît économiquement et qui réalise graduellement les objectifs de la politique de développement. Ceci est vrai indépendamment du taux atteint par le reste du pays et du type de mécanisme de développement.

En ce qui concerne :

c) *la valeur ajoutée et le produit intérieur net*, il y a lieu de noter qu'au cours de la dernière année, la valeur ajoutée du secteur privé s'est accrue dans le Midi de 5,2 % par rapport au niveau de 1959, atteignant 3 277 milliards de liras. Si l'on compare ce chiffre avec celui de 1 859 milliards représentant le niveau de 1951, on constate une augmentation relative de 76,3 % pour l'ensemble de la période.

L'accroissement global de la valeur ajoutée dissimule une progression différente dans les trois secteurs. Le rapport relatif au budget 1960-1961 de la Caisse note à ce propos que si l'agriculture a enregistré, par suite notamment du mauvais résultat des récoltes, une augmentation de 24,2 % entre 1951 et 1960, la valeur ajoutée du secteur industriel a pratiquement doublé au cours de la période, marquant un accroissement de 101,3 %, et les activités tertiaires présentent une progression encore plus accentuée avec une augmentation relative de 132,1 %.

A l'intérieur du secteur industriel, l'industrie des constructions et celles de l'électricité, gaz et eau occupent la première place en raison du mouvement d'expansion prononcé, tandis que les industries manufacturières et extractives enregistrent des taux d'accroissement moindres.

Le secteur manufacturier a atteint toutefois l'accroissement absolu le plus important et reste l'activité prédominante avec 61 % de la valeur ajoutée totale du secteur industriel.

Le rapport précité note que le développement du système de production du Midi est caractérisé dans la période 1951-1960, on l'a déjà vu, par une progression différente dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Il en est résulté une véritable transformation structurelle qui est mise en évidence par la modification progressive de l'apport des trois secteurs à la formation de la valeur ajoutée ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Répartition en pourcentage, par branche d'activité économique, de la valeur ajoutée du secteur privé dans le Midi (a)

Branche d'activité économique	1951	1954	1960
Agriculture, chasse et pêche.	43,3	40,0	30,5
Industrie	29,5	31,2	33,7
Autres activités	27,2	28,8	35,8
Total	100,0	100,0	100,0

(a) Sans les rectifications.

Cette évolution est conforme à la conception théorique bien connue selon laquelle l'augmentation du revenu individuel, c'est-à-dire le développement, va de pair avec l'expansion relative des secteurs secondaire et tertiaire et la contraction correspondante du secteur agricole.

Enfin, le produit net de l'administration publique s'est accru de 143,7 % au cours de la période 1951-1960; le produit intérieur net, englobant le secteur privé et le secteur public, a enregistré dans le même temps un accroissement de 80,8 %.

12. En ce qui concerne :

d) les dépenses de *consommation*, elles ont atteint 3 936 milliards de lires en 1960, soit une augmentation de 80,5 % par rapport à 1951. Les quatre cinquièmes de la dépense globale ont été absorbés par la consommation privée, le reste représentant les dépenses de consommation publique.

L'amélioration du niveau de vie de la population méridionale peut être déduite non seulement de l'augmentation des dépenses de consommation privée, qui se sont accrues de 75,5 %, mais encore de l'évolution différente des chapitres de dépenses. Les augmentations relatives les plus importantes ont été enregistrées par les dépenses de transports et communications, d'hygiène, de logement, de spectacles, loisirs et dépenses culturelles, alors que l'on note le taux d'accroissement le plus bas dans le domaine des denrées alimentaires et boissons qui absorbe actuellement 52,8 % des dépenses de consommation contre 57,8 % en 1951. L'importance relativement moindre de ce dernier chapitre de dépenses, concernant des besoins typiquement primaires et, corrélativement, l'importance accrue des dépenses relatives à des besoins moins urgents constituent un indice du progrès réalisé.

En résumé, on peut affirmer que la politique en faveur du Midi de l'Italie est en train d'exercer d'année en année des effets toujours plus clairement révélateurs d'un processus de croissance, d'efficacité et d'importance incontestable. La comptabilité économique du Midi met en évidence que, par suite de cette politique, un transfert de ressources toujours plus considérable est en cours, des autres régions vers le Midi, alimentant un processus d'accumulation assez soutenu, qui assure la formation croissante du revenu ainsi que l'expansion de la consommation de la population méridionale et, en définitive, le relèvement du niveau de vie.

13. Au cours des dernières années, le problème du sous-développement du Midi de l'Italie s'est trouvé revalorisé par les perspectives ouvertes par la création des institutions européennes et la réalisation de formes de coopération économique jusqu'alors inconnues. La renaissance du Midi paraît en effet encore plus urgente lorsqu'on la considère à la lumière de l'insertion de l'économie méridionale dans la Communauté économique européenne.

Il est évident que, dans cette nouvelle dimension politique et territoriale, le problème des régions sous-développées a pris un relief particulier en posant des questions complexes d'intégration et d'adaptation d'exigences diverses et souvent opposées. En conclusion il faut souligner que, par l'action qu'il a entreprise après la guerre contre le sous-développement, le gouvernement italien a entre autres contribué à insérer le Midi dans la Communauté des six pays en lui assurant un dynamisme lui permettant de s'adapter aux nécessités imposées à l'ensemble de l'économie italienne par la constitution d'un Marché commun européen. De même que sur le plan intérieur, l'Italie doit faire face à la nécessité d'agir à l'échelle

nationale pour introduire dans la politique économique générale du pays un élément susceptible de conformer aux intérêts de la zone sous-développée, ou tout au moins de concilier avec ces intérêts, les mesures prises pour satisfaire des exigences que l'on définit comme des exigences d'intérêt général, mais qui économiquement sont celles de la zone économiquement la plus forte ⁽¹⁾; de même à l'échelle communautaire il y a lieu de considérer comme souhaitables des lignes ou des orientations de politique économique commune permettant de soutenir et de rendre fructueuse l'intervention extraordinaire que l'Italie met actuellement en œuvre dans sa zone sous-développée qui est la plus étendue de toute la Communauté.

(¹) Cf. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, Bibliothèque d'économie et d'histoire, 1961, VI, p. 710; Pescatore, *Dieci anni di esperienze*, op. cit., pp. 43 et suivantes.

18.

La programmation régionale en Italie,
expériences, problèmes, solutions possibles dans le cadre
de la Communauté économique européenne

Rapporteur : professeur G. Della Porta
directeur du bureau d'étude du Banco di Roma

Introduction

Actuellement il n'existe pas en Italie de système institutionnel de planification nationale et régionale du même type, par exemple, que celui qui existe en France. Néanmoins, l'expérience italienne en matière de planification régionale est notable, car elle va, comme je l'exposerai dans le présent rapport, d'une intervention programmée sur un territoire composé de plusieurs régions administratives à la planification de l'intervention dans une région déterminée ou même dans une zone particulière d'une région, notamment à des fins de démonstration, et aux tentatives de programmation scientifique, que nous pourrions appeler « de laboratoire », effectuées par des instituts spécialisés ou par des universités. Si la conséquence logique et naturelle a été une certaine confusion quant à la nature, au contenu et aux limites opérationnelles d'un plan régional, spécialement dans le monde politique, ceci a toutefois rendu possible un débat extrêmement utile en matière de méthodologie générale et de relevé statistique, et même en matière d'institutions et d'instruments nécessaires à l'élaboration et à l'exécution des plans régionaux.

Les considérations qui précèdent mettent en évidence qu'il est très difficile, sinon impossible, de faire un tableau complet de l'expérience italienne dans ce domaine, et qu'une analyse détaillée ne peut trouver place dans un rapport qui, malgré son ampleur, doit cependant observer une certaine économie dans l'exposé, surtout si l'on veut rendre compte d'une expérience et poser un problème.

Je chercherai donc en premier lieu à dégager les grandes lignes de l'évolution de la planification régionale en Italie. A cette fin, j'essayerai d'esquisser une classification des types de planification adoptant comme critère l'existence ou non d'une base législative. J'analyserai ensuite les principaux problèmes de la planification régionale soulevés ou mis en évidence par l'expérience italienne et j'examinerai enfin la contribution que la Communauté économique européenne peut apporter à la solution de ces problèmes.

En ce qui concerne les grandes lignes de l'évolution de la planification régionale en Italie, je m'abstiendrai délibérément d'examiner en détail l'expérience de la Caisse pour le Midi, qui a été présentée avec beaucoup plus de compétence et une meilleure connaissance du sujet par son président, le professeur Pescatore.

L'évolution de la programmation régionale en Italie

Après ce préambule, voyons quelle a été l'évolution de la programmation régionale en Italie. On peut la diviser en :

PLANIFICATION D'INITIATIVE PUBLIQUE SUR UNE BASE LÉGISLATIVE

Elle comprend :

PLANIFICATION TERRITORIALE

Cette planification tire son origine de la loi d'urbanisation de 1942. L'article 5 de cette loi dispose qu'afin d'orienter et de coordonner l'activité d'urbanisation à

réaliser sur certaines parties du territoire national, le ministère des travaux publics a la faculté, après avoir pris l'avis du Conseil supérieur des travaux publics, d'établir des plans territoriaux de coordination en fixant le périmètre de chaque plan particulier. Dans l'établissement de ces plans, les directives à suivre sur le territoire considéré doivent être arrêtées, compte tenu principalement :

- des zones réservées à des destinations spéciales et de celles pour lesquelles existent des obligations spéciales ou des limitations législatives;
- des localités à choisir comme lieu d'implantation de nouveaux centres urbains et d'installations de nature et d'importance particulières;
- du réseau des principales voies de communication (routes, voies ferrées, voies navigables) et lignes électriques existantes et projetées.

PLAN DE RÉNOVATION DE LA SARDAIGNE

Ce plan a des bases constitutionnelles. Il est prévu par l'article 13 du statut régional de la Sardaigne qui stipule que « l'Etat, avec le concours de la Région, dispose d'un plan organique pour favoriser la rénovation économique et sociale de l'île ». En exécution de cette disposition, le gouvernement a institué en 1953 une « commission économique d'étude pour la rénovation de la Sardaigne », dans le cadre du comité des ministres pour le Midi, afin d'« étudier les ressources communes et d'en préparer la valorisation économique dans les divers secteurs de l'agriculture, des mines, de l'industrie, du commerce, des communications, du crédit, des conditions sociales et de l'enseignement ». Le travail de la commission a été revu par un groupe de travail ad hoc, nommé par décret du comité des ministres pour le Midi. Ce groupe de travail a établi un rapport qui a servi de base à la rédaction de la loi d'application du plan, actuellement soumise au Parlement.

PLAN DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA CALABRE

Il a son origine dans la loi n° 1 177 du 26 novembre 1955, qui prévoit une intervention extraordinaire pour l'aménagement hydrogéologique de la Calabre. A cette fin, un décret du comité des ministres pour le Midi a institué une commission ayant pour tâche de coordonner les interventions en faveur de la Calabre « dans un plan économique qui permette de formuler des prévisions quant aux possibilités d'améliorer la stabilité et les conditions de vie des populations de la région ».

PLAN DE TRAVAUX PUBLICS EXTRAORDINAIRES DE LA CAISSE POUR LE MIDI

Il a pour base la loi n° 646 du 10 août 1950, qui dispose en son article premier qu'il incombe au comité des ministres pour le Midi, institué par la loi et dont la « Caisse » est l'instrument, d'établir et d'exécuter un « plan général de travaux extraordinaires » qui viseront « de façon spécifique le progrès économique et social de l'Italie méridionale », et qui devront être coordonnés « avec les programmes de travaux établis par les administrations publiques ». Il est précisé, en outre, que « le plan ci-dessus concerne des ensembles organiques de travaux relatifs à l'aménagement des bassins de montagne et des cours d'eau, à la bonification, à l'irrigation, à la transformation agraire (en corrélation notamment avec les programmes de réforme foncière), au réseau routier ordinaire autre que celui de l'Etat, aux instal-

lations pour la valorisation des produits agricoles et aux ouvrages d'intérêt touristique, ainsi qu'à la construction d'aqueducs et égouts et à l'exécution de travaux extraordinaires d'aménagement des lignes ferroviaires à grand trafic ».

PLANIFICATION SUR INITIATIVE RÉGIONALE

En 1956, la région sicilienne, « vu l'opportunité de tracer un programme organique d'étude afin d'établir un plan extraordinaire de travaux permettant la réalisation rationnelle du développement économique et social de la région », a institué par décret régional n° 38 A du 14 janvier 1956 « quatre commissions d'étude ayant pour tâche d'élaborer un plan quinquennal extraordinaire pour le développement économique et social de la région sicilienne ». Les travaux des commissions ont été coordonnés par un comité de présidence qui a été chargé de rédiger le plan.

Ensuite, et de façon indirecte, l'institut Battelle de Genève a été chargé d'étudier un programme d'investissements industriels qui a été publié il y a quelques mois, et dont la réalisation devrait être laissée à l'initiative privée avec l'intervention de la Société financière sicilienne, organisme financier régional habilité à prendre des participations en qualité d'actionnaire dans des sociétés privées et publiques.

PLANIFICATION D'INITIATIVE PUBLIQUE SUR UNE BASE NON LÉGISLATIVE

Le ministre de l'industrie et du commerce, M. Colombo, partant du fait que « le plan Vanoni » assignait à l'industrie des tâches d'une importance particulière en vue de l'accroissement du revenu et de l'emploi, a affirmé que « la distribution par secteur et par territoire des capitaux investis représente l'élément essentiel de la politique industrielle, qui, à son tour, constitue le levier le plus efficace pour atteindre les objectifs fixés par le « plan Vanoni ». Pour M. le ministre Colombo, les plans régionaux de développement « doivent constituer le support permettant d'amorcer, sur la base de connaissances directes, le développement des diverses réalités régionales ». Il ne s'agit donc pas de faire un inventaire des besoins et des ressources, ni de redistribuer les disponibilités existantes dans une proportion inverse du degré d'efficacité économique des diverses régions. Il s'agit au contraire de déterminer quelles sont les sources d'où peuvent provenir les ressources les plus abondantes, et comment il convient d'employer celles-ci pour corriger les déséquilibres économiques actuels. Ces plans devraient être des instruments de gouvernement. A cet effet, vers la fin de 1959, on a institué auprès du ministère de l'industrie et du commerce la commission centrale des plans régionaux de développement qui, jusqu'à présent, a procédé à certaines enquêtes de caractère général et est en train d'élaborer une méthode unique qui pourra être appliquée par tous les comités régionaux. Ont été constitués à ce jour, les comités pour le Latium, pour la Toscane et pour l'Ombrie.

Les chambres de commerce sont les noyaux de ces comités. Les représentants de l'administration et des associations de producteurs, auxquels sont adjoints des experts, en font partie.

AUTRES INITIATIVES

C'est dans ce secteur que la classification est la plus difficile, soit en raison de l'étendue de l'expérience faite, soit en raison de la diversité des organismes qui ont effectué les études ou élaboré les plans. Le critère de classification qui permet un

certain ordre logique dans ce domaine me paraît être celui de l'objectif que les études se proposent d'atteindre. Sur la base de ce critère, on peut distinguer les types suivants :

ÉTUDES DE RÉGIONS OU DE ZONES AYANT UN BUT PUREMENT DESCRIPTIF

Il s'agit d'études qui se proposent surtout de décrire et, dans certaines limites, d'interpréter la réalité économique-sociale d'une région, d'une province ou d'une commune. A ce type se rattachent en majeure partie les travaux de l'institut régional pour le développement économique et social de la Vénétie, du centre d'études sur la structure de l'économie italienne de l'institut Feltrinelli, de l'institut lombard d'études économiques et sociales, de l'institut de recherches économiques et sociales de Turin, de la commission d'étude pour le développement économique des Marches, du centre de développement économique de l'Ombrie, etc. Les études les plus importantes effectuées à ce jour sont : le tableau économique et social des provinces vénétiennes au cours des cinquante dernières années, l'enquête sur l'économie industrielle de la région du Trentin-Haut-Adige, l'enquête sur l'économie sicilienne, le tableau économique et social de la province de Turin, les études sur la coordination des travaux d'urbanisme du Canavese, les études sur les centres de la « ceinture turinoise ».

Il convient de rappeler également l'œuvre de pionnier et peut-être la plus complète, accomplie par la « Società per lo sviluppo del Mezzogiorno » (SVIMEZ) (Société pour le développement du Midi), œuvre qui a abouti récemment, en matière de documentation, à la publication d'un volume imposant de statistiques régionales pour la période 1861-1961.

ÉTUDES DE RÉGIONS OU DE ZONES AYANT UN BUT DESCRIPTIF ET INDIQUANT DES INTERVENTIONS SPÉCIFIQUES DE DÉVELOPPEMENT

A ce type, on peut rattacher avant tout les études effectuées par la Société pour le développement du Midi (SVIMEZ), qui a accompli les premiers travaux dans ce domaine, travaux qui ont ensuite servi de modèle à toutes les autres initiatives. Ces études consistaient surtout à évaluer une série d'investissements bien distincts et bien qualifiés, de préférence d'infrastructure, estimés « nécessaires » pour le développement économique de la région. Il s'agissait de projets de travaux ou d'initiatives existantes ou en cours, ou de propositions concrètes, qui, examinés soigneusement d'un point de vue technique et économique, étaient, région par région, échelonnés dans le temps après avoir été rangés par ordre de priorité et d'importance économique de la région, celle-ci étant déterminée par rapport à la population et en raison inverse du degré de sous-développement de la région.

Appartiennent également à ce type les études accomplies par certaines universités, par exemple celles de Messine et de Catane pour leurs provinces respectives.

ÉTUDES DE RÉGIONS OU DE ZONES AYANT POUR BUT LA LOCALISATION RATIONNELLE D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Il s'agit, en général, d'études effectuées en majeure partie par des sociétés privées (Cegos, Italconsult, Tekne, Somea, etc.), ou par de grands groupes industriels, et limitées à des zones spécifiques. Elles se proposent de réaliser de nouvelles initiatives dans des zones « optimales » et en conséquence, ces études conduiront progressivement à un plan d'aménagement zonal du territoire.

ÉTUDES DE RÉGIONS OU DE ZONES À L'APPLICATION DES TECHNIQUES ÉCONOMÉTRIQUES

De telles études sont faites en Italie par la fondation « Ignazio Mormino » de la Banque de Sicile et par l'institut pour les recherches économiques et sociales de Turin. La première a déjà publié une étude sur les interdépendances structurelles de l'économie sicilienne en 1958, tandis que le second, en collaboration avec la société Italconsult et la Société d'économie et de mathématiques appliquées effectue actuellement une étude économétrique approfondie sur les perspectives de développement de la région piémontaise.

Les problèmes de la programmation régionale

Comme je l'ai déjà signalé précédemment, cette multiplicité d'expériences a permis de poser la question de la programmation régionale sous tous ses aspects, en particulier certains problèmes ayant une importance fondamentale en vue de la création d'un système rationnel et efficace de programmation régionale. En résumé, ces problèmes sont les suivants :

PROBLÈME INSTITUTIONNEL

Ce problème a un double aspect : juridique, administratif et financier. Du point de vue juridique, comme l'a judicieusement souligné récemment un jeune juriste italien qui a étudié la question à fond ⁽¹⁾, toute une série de questions se posent, tout au moins en ce qui concerne le système juridique italien, par exemple, celle de la notion économique de « région » et de son importance juridique, celle de la comptabilité de l'intérêt régional, en tant qu'intérêt particulier, avec la planification, celle de l'autorité de la planification régionale, celle de la nature juridique du plan général, etc. Du point de vue administratif et financier, des questions importantes se posent tant dans la phase d'élaboration que dans celle d'application du plan régional. À quels organes doivent être confiées les enquêtes et l'élaboration des programmes, quelle sera en leur sein la représentation des associations de producteurs, quelle sera l'origine des moyens financiers pour la mise en œuvre des enquêtes ? Par quels organes le plan régional sera-t-il réalisé ? Quel type de coordination avec l'administration publique conviendra-t-il d'organiser ? Comment assurer le financement du plan ?

PROBLÈME DE MÉTHODE

La diversité des expériences de planification régionale, brièvement exposées ci-dessus, a permis d'expérimenter diverses méthodes. Il n'est pas possible d'exposer toutes ces méthodes en détail dans un rapport. Je me bornerai donc à décrire l'expérience de l'unique plan régional sur base législative élaboré à ce jour en Italie, et désormais près d'être réalisé, à savoir le plan de rénovation de la Sardaigne. Je donnerai ensuite un bref aperçu de l'expérience de la « Caisse » qui concerne non pas une seule région mais un groupe de régions.

(1) G. Marongiu, *Articolazione locale della pianificazione* (Articulation locale de la planification), rapport présenté au colloque sur les déséquilibres régionaux et l'articulation de l'intervention publique, Saint-Vincent, 3-7 septembre 1961.

Dans le cas de la Sardaigne, les questions préliminaires suivantes se sont posées initialement ⁽¹⁾ :

1. Quelles forces historiques et institutionnelles, au sens large, ont retardé, et jusqu'à quel point, l'évolution économique et sociale de l'île ?
2. Suivant quelles grandes lignes est-il concrètement opportun d'agir pour promouvoir le développement économique et social de l'île ? La seconde question conduit à examiner de plus près les points suivants :
 - a) détermination du volume de capitaux à investir dans les activités de production existantes et dans les nouvelles activités qui se feront jour tant par la voie directe (originale) que par la voie indirecte (induite), et possibilités de financement;
 - b) détermination des besoins en techniques modernes;
 - c) détermination de nouvelles sources de revenu grâce à la découverte de nouvelles ressources productives et à l'utilisation la plus productive des ressources communes;
 - d) examen des types d'organisation des productions individuelles et collectives (coopératives), privées et publiques, les mieux aptes à favoriser l'introduction de capitaux et de techniques modernes, dans les limites posées par les conditions économiques.

Sur la base de ces questions, les objectifs opérationnels suivants ont été fixés :

1. identifier rapidement certains points d'attaque essentiels pour la valorisation de la Sardaigne et de ses ressources, et son insertion dans l'ensemble de l'économie italienne, en déterminant les interventions de nature à augmenter le revenu à brève échéance;
2. fixer pratiquement une série de priorités d'action en prévoyant au premier stade le regroupement des projets existants, au stade suivant l'examen approfondi de domaines et sections particuliers et au stade final l'exécution de recherches expérimentales par échantillonnage sur les sols, sur les eaux, sur les marchés, etc.;
3. agir de façon centralisée pour l'élaboration des grandes lignes du travail, et de façon décentralisée — du point de vue fonctionnel et territorial selon les cas — pour l'exécution.

Voici quelles ont été les recherches effectuées :

1. détermination du mécanisme de développement de la Sardaigne et de la phase actuelle de son développement économique; à ce propos, disons immédiatement qu'il n'a pas été possible d'appliquer la matrice de Léontief étant donné l'impossibilité de déterminer les coefficients techniques régionaux;
2. en ce qui concerne la structure sociale, trois enquêtes de base ont été menées : prévision démographique et de la main-d'œuvre; détermination de certains indices types (intelligence générale, aptitude, rendement, etc.) permettant de vérifier la possibilité de former rapidement une main-d'œuvre qualifiée et d'identifier, en liaison avec l'enquête sur les zones économique-sociales homogènes (enquête qui

⁽¹⁾ L'exposé de l'expérience est basé sur l'activité que j'ai exercée en qualité de secrétaire général de la commission économique d'étude pour le plan de rénovation de la Sardaigne.

a permis de délimiter 32 sous-zones et 11 zones), les zones de récession, de progrès, etc.; structure professionnelle de la population sarde, spécialement par comparaison avec les régions économiquement plus développées du pays;

3. pour le secteur agricole, on a effectué un ensemble d'enquêtes agronomiques (nature du sol, ressources potentielles des terrains, etc.) et économiques tendant à déterminer le plus clairement possible la situation actuelle et les directions possibles de développement des différentes branches, sans omettre, bien entendu, les études de marché correspondantes (les fonctions de la demande intérieure sarde ont été calculées sur la base d'une enquête par sondage sur les budgets familiaux effectuée en accord avec l'Institut central de statistique (Istat), tandis que pour le marché national, on a adopté les fonctions calculées pour le plan Vanoni); un programme de prospection des ressources hydrauliques a en outre été élaboré;

4. pour le secteur industriel, on a procédé à l'élaboration des données du recensement de 1951 et, en accord avec l'Istat, on a calculé la valeur ajoutée pour la période 1951-1955; une série d'études technico-économiques pour les branches principales du secteur a été effectuée et un plan de prospection minière proposé;

5. pour les transports et l'énergie électrique, un ensemble d'enquêtes technico-économiques a été effectué et pour les transports la création d'un service de ferry-boat a été proposée, pour lequel on a établi notamment un budget et des prévisions de trafic; ce service a été récemment inauguré, l'exécution d'une tranche du projet ayant été proposée, vu l'urgente nécessité de résoudre le problème des transports;

6. pour le commerce intérieur, des enquêtes particulières ont été effectuées; l'une d'entre elles visait à délimiter l'aire du marché de la Sardaigne; on a également établi la balance commerciale sarde, en quantité et en valeur, à l'aide d'un relevé approprié et d'une exploitation mécanographique des documents douaniers de tous les ports sardes et on a calculé certains effets exercés sur l'économie sarde par les variations structurelles prévues des courants d'importations et d'exportations;

7. en accord avec l'Istat, on a établi un budget économique régional de la Sardaigne comparable avec le budget économique national.

Sur la base de ces recherches, on a élaboré le programme régional, en suivant pratiquement le modèle Chenery de programme global, et ses effets ont été calculés. Rappelons enfin que les recherches dans chaque groupe de secteurs ont été conduites sous le contrôle d'un membre de la commission, assisté d'un expert faisant fonction de chef de groupe. Ces recherches incombent aux experts, tant sardes que continentaux, chargés des études de secteur.

En effet, pour les recherches dans les différents secteurs, la commission a eu recours à des experts. Ils ont été choisis, pour les experts sardes, parmi ceux désignés par les organismes économiques locaux (chambres de commerce, associations industrielles, commerciales et agricoles) et par les universités de Cagliari et de Sassari; pour les experts continentaux, parmi les spécialistes de réputation et d'expérience reconnues, travaillant auprès des grands ensembles industriels des universités du continent.

Pour les secteurs les plus importants, la commission a eu recours à plusieurs experts locaux, afin de confronter les divers points de vue sur un même sujet. En outre,

pour de nombreux secteurs, notamment le secteur industriel, en plus de l'expert local, un expert continental a été interrogé. La fonction de ce dernier, qui venait compléter le groupe d'études de secteur, a été de contribuer à faire passer le problème examiné du plan local au plan national, et de l'étudier à la lumière des données de l'économie nationale et internationale.

Plus d'une centaine d'experts ont collaboré à la rédaction des programmes : en outre, la commission a tenu compte d'opinions, avis et conseils émis par des industriels, commerçants et agriculteurs sardes qualifiés, qui ont été interrogés selon la méthode de l'interview. Deux services dépendant du secrétaire général de la commission ont fonctionné, l'un à Rome, l'autre à Cagliari. Ces services avaient pour tâche de coordonner et d'administrer le travail à exécuter dans les secteurs d'enquête, de préparer l'exécution des programmes, d'assister les experts et d'effectuer les recherches directes nécessaires à l'organisation générale des enquêtes. Le personnel de direction était composé d'un nombre restreint d'experts particulièrement compétents pour les différents aspects techniques des enquêtes mentionnées ci-dessus.

Parmi les méthodes proposées après l'expérience du plan de rénovation de la Sardaigne, il convient de signaler en raison de leur importance celle de la Svimez, qui a été appliquée dans le cadre du plan territorial de la Compagnie et qui est très voisine de celle utilisée pour la Sardaigne, et celle appliquée actuellement par l'institut de recherches économique-sociales de Turin, en collaboration avec l'Italconsult et la Sema, que l'on peut considérer au fond comme la traduction en termes économétriques de la méthode sarde et de la méthode Svimez. A propos de l'emploi des instruments du type économétrique, il importe de souligner que l'expérience faite à ce jour en Italie a démontré l'impossibilité pratique, à part l'exception de la Sicile, d'appliquer certains instruments économétriques, étant donné la difficulté d'obtenir les données nécessaires, la structure économique primitive de certaines régions, l'existence d'un ensemble de variables économique-sociales qui ne peuvent trouver place dans le schéma mathématique ou en rendent l'application difficile sinon impossible ⁽¹⁾.

En ce qui concerne la « Caisse » ⁽²⁾, le premier problème dont s'est occupé le comité des ministres pour le Midi a été celui de la répartition par secteurs des moyens financiers. Cette répartition a été établie sur la base d'un examen empirique des déficiences des services publics dans les différents secteurs. A un premier stade, l'examen a été conduit sur la base d'informations fournies par les administrations publiques et, ensuite par la « Caisse », cette fois avec une vue plus organique du caractère complémentaire des interventions et de leur extension relative la plus appropriée.

⁽¹⁾ Pour un exposé plus détaillé des expériences et des méthodes, voir : G. Gorna Pellegrini, *Esperienze di studi e pianificazione regionale in Italia* (Expériences d'études et planification régionale en Italie), rapport présenté au colloque sur les déséquilibres régionaux et l'articulation de l'intervention publique, Saint-Vincent, 3-7 septembre 1961.

⁽²⁾ L'exposé de l'expérience de la Caisse s'inspirera en grande partie d'une récente étude de Di Nardi (*I provvedimenti per il Mezzogiorno 1950-1960, Economica e Storia* : Les mesures pour le Midi, économie et histoire, n° 3, 1960) directeur du centre d'étude de la Caisse depuis sa création, et de mon expérience personnelle de conseiller du comité des ministres pour le Midi depuis 1954.

Les options ont été fondées sur les critères suivants :

1. dans le *secteur agricole*, permettre l'augmentation de la productivité des ressources qui concernent l'activité agricole, par la construction d'ouvrages d'intérêt général dont aucun particulier ne serait disposé à supporter la charge directe;
2. dans le *secteur des aqueducs*, parvenir à l'utilisation la plus efficace des sources hydrauliques disponibles en substituant à une multiplicité de petits aqueducs un nombre restreint de grands complexes destinés à approvisionner le même nombre de communes et davantage, grâce à un emploi plus rationnel de l'eau et en réalisant une économie notable sur les frais d'installation et de gestion;
3. dans le *secteur des communications et des transports*, éliminer les principaux goulots d'étranglement dans le domaine des routes, des transports ferroviaires et des communications maritimes avec les îles;
4. dans le *secteur touristique*, accroître les possibilités touristiques des différentes régions et zones et éliminer les goulots d'étranglement actuels dans certaines régions traditionnellement touristiques;
5. dans le *domaine des encouragements à l'initiative privée*, soutenir les investissements induits par l'exécution du plan de travaux publics.

Du point de vue de la réalisation, le plan général est exécuté en plusieurs tranches. La première est celle du programme annuel. La Caisse s'occupe d'une tranche du plan général à mettre en œuvre au cours des différents exercices financiers. Cette programmation tient compte de la nécessité de régler le rythme de réalisation du plan; elle est liée d'une part à des raisons d'efficacité compte tenu de l'urgence relative des besoins pour lesquels les travaux sont conçus, et d'autre part du degré différent d'avancement de l'étude des divers ensembles organiques et de leurs parties. A cette phase succède celle de la rédaction des projets et des études préliminaires, puis vient celle du dépôt des projets présentés par les organismes concessionnaires de la zone à laquelle s'applique chaque projet. Ces projets sont examinés par les services compétents de la Caisse, puis soumis à l'approbation du conseil d'administration, ou renvoyés aux organismes intéressés pour les retouches nécessaires. Après l'approbation commencent les procédures d'adjudication, réglées par des dispositions législatives précises. Vient ensuite la concession par l'organisme décentralisé qui a présenté le projet et procédé à l'appel d'offres et enfin l'autorisation de commencer les travaux donnée à l'entreprise adjudicataire. A partir de ce moment, commence l'exécution effective des ouvrages inclus dans le plan. Une fois les travaux terminés, ils doivent être contrôlés. Le contrôle est confié par la Caisse à des fonctionnaires des ministères compétents, et avec la déclaration d'achèvement intervient le transfert de la gestion et de l'entretien des nouveaux ouvrages aux administrations publiques qui sont tenues, en vertu de la législation en vigueur, de veiller à la conservation des ouvrages publics.

Pour ce qui concerne en particulier l'industrialisation, il convient de souligner, ne serait-ce que rapidement, deux aspects :

1. en 1953, trois établissements de crédits à moyen terme ont été créés — l'Institut pour le développement économique de l'Italie méridionale (isveimer), l'Institut régional pour le financement des industries en Sicile (irfis) et le Crédit industriel sarde (CIS) — chargés spécialement du financement de l'industrie méridionale. 40 % des fonds de dotation de ces établissements ont été fournis par la « Caisse »

qui, en outre, leur a versé le montant intégral des fonds spéciaux et leur a transféré une partie des prêts contractés à l'étranger, notamment ceux accordés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement;

2. la présidence du comité des ministres pour le Midi, spécialement au « premier stade », a visé à stimuler l'industrialisation en négociant avec certains grands groupes industriels la création d'usines dans certaines zones du Midi et en leur octroyant certaines facilités en contrepartie.

PROBLÈMES DES INFORMATIONS QUANTITATIVES

Que l'on adopte des méthodes empiriques ou que l'on ait recours à des méthodes économétriques plus ou moins perfectionnées, il est nécessaire d'avoir un ensemble d'informations quantitatives concernant : les ressources naturelles (hydrauliques, minières, terrains), la structure économique (bilan économique, activités primaires, secondaires et tertiaires) et la structure sociale (population, instruction, milieu social et culturel).

L'expérience italienne montre que les données officielles suivantes font entièrement défaut :

- a) bilans économiques régionaux;
- b) volume et direction des transports routiers de marchandises;
- c) courants commerciaux interrégionaux, et entre les différentes régions et l'étranger;
- d) principales données sur le milieu social et culturel.

Il y a, en outre, une déficience relative, spécialement en ce qui concerne l'homogénéité, des informations suivantes :

- a) analyses pédologiques et agronomiques des terrains;
- b) séries chronologiques, au niveau régional, de certaines productions agricoles et industrielles;
- c) volume et direction des transports ferroviaires;
- d) informations sur la structure industrielle et commerciale.

Dans de nombreux cas, ces déficiences peuvent être corrigées par des enquêtes et des études ad hoc. Cependant, dans le cas d'une planification régionale institutionnelle, il est clair que le problème des informations quantitatives doit être résolu localement. La question se pose, dès lors, du relevé continu et homogène des principaux phénomènes économiques et sociaux au niveau régional ⁽¹⁾.

PROBLÈME DES RAPPORTS ENTRE LES DIVERS TYPES DE PLANS

Ce problème a deux aspects : rapports entre plan national et plan régional; rapports entre plan économique, plan d'urbanisme ou territorial et plan social et culturel.

(¹) Pour une étude plus approfondie du problème, voir : G. Della Porta, *Dati esistenti e loro utilizzazione* (Données existantes et leur emploi), rapport présenté à la session d'études sur la planification locale, la Mendola, 6-12 septembre 1961.

Pour le premier aspect, rapports entre plan national et plans régionaux, le problème se pose de la façon suivante : un plan national de développement est un guide pour la réalisation pratique d'une politique de développement.

Il n'est toutefois pas capable, surtout lorsqu'il y a des déséquilibres régionaux considérables, de localiser les interventions et, partant, d'amorcer ou d'accélérer des processus de développement en des points déterminés de l'espace. En outre, le programme national, en raison de la technique spécifique de son élaboration, ne peut prendre que partiellement en considération l'aspect social et culturel. Ces deux éléments — espace et aspect social et culturel — peuvent être, par contre, analysés par le programme régional qui offre de la sorte au programme national une série d'informations quantitatives et qualitatives permettant de mieux qualifier les macro-variables et les macro-constantes. Il devient ainsi possible de restreindre la marge d'incertitude de la politique de développement et des autres interventions extra-économiques dont la localisation est presque toujours impossible ou difficile à réaliser au niveau de la seule planification nationale, en recourant à des interventions économiques géographiquement orientées et visant à amorcer ou à accélérer les processus de développement dans des zones déterminées, ou à éliminer des obstacles spécifiques au développement, ce qui ne serait pas possible par la macro-analyse.

Par conséquent, le plan national et les plans régionaux se complètent, en se corrégeant et en adaptant réciproquement leurs dimensions. Ensemble ils permettent non seulement une politique de développement plus efficace et plus sélective, mais aussi une stabilité accrue du système économique dans son ensemble, car ils contribuent conjointement à concilier *ex ante* les plans publics et privés et partant à atténuer les fluctuations économiques.

Ceci pose cependant deux problèmes fondamentaux. Avant tout, la fixation des objectifs du développement au niveau régional, dans ce cadre, ne doit pas diverger sensiblement de celle effectuée au niveau national. En second lieu, les deux types de planification doivent avoir au moins en commun certaines données initiales, par exemple les prévisions démographiques et la méthode générale.

En ce qui concerne le second aspect, rapport entre plan économique, plan d'urbanisme et plan social et culturel, il me semble que l'on peut synthétiser de la manière suivante les caractéristiques les plus importantes de ces trois catégories de plans.

PLAN ÉCONOMIQUE

Il vise au meilleur emploi de la richesse; il vise à promouvoir le développement de l'économie du territoire considéré; il comporte l'engagement de faire, à des dates déterminées, certaines dépenses destinées à transformer les structures économiques du territoire considéré; il est conditionné par les disponibilités financières; il est limité dans le temps (quinquennal, décennal, etc.) et il est rigide chronologiquement; sa préparation est de la compétence de l'économiste.

PLAN D'URBANISME OU TERRITORIAL

Il a pour but le meilleur emploi du territoire; il vise à ordonner sous l'angle de l'urbanisme le développement des communautés installées sur le territoire; il comporte l'engagement de procéder ou de faire procéder à certaines réalisations dans

des lieux déterminés afin de doter le territoire d'une structure rationnelle; il est conditionné par les possibilités techniques; il n'a pas de limites de temps et est chronologiquement souple; sa préparation est de la compétence de l'urbaniste.

PLAN SOCIAL ET CULTUREL

Il a pour but le meilleur emploi du matériel humain; il vise à promouvoir le développement social et culturel des communautés installées sur le territoire; il comporte l'engagement d'effectuer certaines interventions dans des lieux déterminés, afin de transformer les structures sociales et culturelles des communautés installées sur le territoire; il est conditionné par les disponibilités en moyens et en personnel dans le domaine social et culturel; il n'a pas de limites de temps et est chronologiquement souple; sa préparation est de la compétence du sociologue et du psychologue social.

Ceci dit, il convient de préciser qu'en dernière analyse le but final de la planification régionale est d'identifier le type de mécanisme de développement existant dans la région afin d'en déduire certains points d'appui et, en général, un ensemble d'actions et de comportements de la part d'organismes publics et privés de nature à rendre ce mécanisme aussi autonome que possible. Dans ces limites, la planification régionale doit nécessairement prendre en considération :

a) la dynamique des groupes sociaux, les structures mentales et traditionnelles existant dans la région, l'existence ou non d'un centre ou de groupes sociaux constituant des facteurs de progrès ou de régression; en résumé, les phénomènes sociaux et culturels importants et leur dynamique, tant pour rendre agissantes les interventions en éliminant les obstacles sociaux et culturels existants (principe de l'adhésion au plan) que pour relever le niveau social et culturel qui est l'une des composantes du bien-être au sens large, but de toute politique de développement;

b) la dynamique des productions, des échanges, l'introduction de nouvelles techniques et d'innovations, le flux des investissements publics et privés, etc.; en substance, les phénomènes économiques importants qui constituent les données sur lesquelles il sera possible d'indiquer les interventions suffisantes et nécessaires pour élever dans la région le revenu individuel, qui est l'une des autres composantes du bien-être au sens large;

c) la dynamique du capital fixe social, dans son acception la plus large, écoles, aqueducs, habitations, routes, voies ferrées, etc.; c'est-à-dire l'ensemble des interventions publiques directes et indirectes qui constituent la charpente sans laquelle le développement économique et social n'est pas possible, et sans laquelle il n'est pas possible d'atteindre le niveau le plus élevé de bien-être au sens large que le plan régional tend à réaliser.

Il est donc évident que le plan régional englobe le plan social et culturel, le plan économique proprement dit et le plan d'urbanisme car ces trois aspects sont interdépendants, et ne peuvent être séparés de la réalité dynamique de chaque jour, ni surtout être élaborés séparément. Il s'agit, en effet, d'organiser rapidement les ressources humaines et matérielles en un « habitat » qui permette la réalisation de certains objectifs. C'est là en substance l'expérience que l'on tire de l'entreprise ardue d'élaboration du plan de rénovation de la Sardaigne et qui a été acceptée comme une réalité qu'on ne peut ignorer, d'abord dans le plan territorial de la Campanie, et aujourd'hui dans celui qui est en cours d'élaboration pour le Latium.

Les programmes régionaux et la Communauté économique européenne

Le problème des programmes régionaux revêt une importance particulière dans le cadre de la Communauté économique européenne pour deux raisons principales :

a) parce que le Traité prévoit qu'il est nécessaire de permettre aux Etats membres « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »;

b) parce que, dans le cadre de l'harmonisation et de la coordination des politiques économiques, l'instrument des programmes régionaux joue un rôle stratégique dans la politique de développement. En effet, et seulement en ce qui concerne le point *b)*, une fois que tous les pays membres seront pénétrés de l'idée de mettre en œuvre une politique de nature à éliminer les déséquilibres régionaux et seront décidés à réaliser cette politique au moyen de programmes régionaux, il est clair que des questions délicates de politique économique générale se poseront en matière fiscale, dans le domaine des transports, etc., sans parler de la nécessité, et parfois de l'utilité de coordonner la création de certaines infrastructures. Il est donc indispensable de se servir de concepts communs, de recourir à des méthodes communes, d'employer des données quantitatives relevées et élaborées selon des méthodes communes, notamment quand il s'agit de régions frontalières, etc.

Ceci dit, et si ces considérations sont admises, quelle peut être la contribution de la Commission de la Communauté à la solution des questions brièvement mentionnées ci-dessus, en particulier des problèmes de la programmation régionale.

En ce qui concerne le problème institutionnel, j'estime qu'une contribution notable peut être apportée avant tout par l'étude juridique du problème, tant sur la forme que sur le fond.

Des suggestions précieuses peuvent être faites aux gouvernements en matière d'organisation administrative des programmes régionaux, tandis que pour l'aspect financier, tant dans la phase d'élaboration que dans la phase de réalisation, des formes particulières d'intervention de la Banque européenne d'investissement peuvent être étudiées.

Ensuite, la contribution en matière de méthode peut être fondamentale, notamment pour la technique de la programmation régionale. A cette fin, il serait opportun de créer un comité d'experts chargé de comparer les diverses expériences afin d'élaborer un schéma méthodologique qui puisse servir de base aux programmes régionaux établis sur une base législative par les pays membres. Une attention particulière devrait être accordée à la définition de la « région économique » et à son identification.

La contribution peut encore être extrêmement importante en ce qui concerne le problème de l'information statistique.

En particulier, il conviendrait d'indiquer aux gouvernements quels relevés statistiques au niveau régional devraient être effectués régulièrement et selon quelles méthodes.

Je tiens à souligner que l'exposé qui précède constitue seulement une tentative pour dégager certains points qui, sur la base de l'expérience italienne, m'ont semblé d'une certaine importance et susceptibles d'amorcer une discussion fructueuse. Je me rends parfaitement compte que de nombreuses autres questions ont été laissées dans l'ombre, mais l'expérience et la compétence de nos collègues et amis ici présents combleront facilement ces lacunes.

Conclusions

De cet exposé sommaire, certaines conclusions générales peuvent être tirées à propos de l'expérience italienne de programmation régionale, à savoir :

a) du point de vue opérationnel, la seule expérience complète est celle de la Caisse pour le Midi; elle a démontré entre autres que l'intervention programmée, pour être efficace, doit viser plusieurs régions, ou un ensemble de régions; l'expérience du plan pour la Sardaigne le confirme; bien qu'il se rapporte à une économie que nous pouvons qualifier d'« isolée », il a montré l'impossibilité d'une planification détachée du contexte économique national; il faut donc souligner l'interdépendance étroite existant entre planification nationale et planification régionale;

b) du point de vue méthodologique, la multiplicité des expériences italiennes a montré qu'en ce domaine :

1. on ne peut pas séparer l'aspect touchant à l'urbanisme de l'aspect économique et social lorsqu'on opère au niveau régional; c'est seulement au niveau provincial et communal que la planification revêt des caractéristiques d'urbanisme prédominantes et que l'intervention économique et sociale se réduit à la seule élimination de certains obstacles économiques et sociaux existants;

2. on ne peut appliquer une méthode basée sur la technique économétrique, sauf rares exceptions, soit parce que certaines données essentielles font défaut, soit parce que l'aspect qualitatif des problèmes à affronter et des décisions à prendre est prépondérant, de sorte qu'il faut passer du « cardinal » à l'« ordinal »; ceci ne veut pas dire que les tentatives en ce sens doivent être abandonnées; elles doivent au contraire être intensifiées, tout comme une action appropriée dans le domaine des relevés quantitatifs doit être poursuivie pour que ces tentatives réussissent;

c) du point de vue institutionnel, tant juridique qu'administratif, le problème est dans un état de fluidité extrême, ce qui constitue un « obstacle » à la création d'un système rationnel et efficace de planification régionale.

Des problèmes analogues se posent à des degrés divers, autant que je sache, dans les autres pays membres, et c'est pourquoi j'ai tenté d'examiner quelle contribution la Communauté européenne peut apporter à leur solution. J'ai évité délibérément d'aborder les aspects techniques, en particulier en matière de méthodologie. Je me suis strictement limité à la tâche qui m'a été confiée, à savoir, ouvrir le débat et, sur la base de l'expérience italienne, proposer une définition du problème, qui puisse servir de première base de discussion. J'espère avoir pu remplir cette tâche, ne fût-ce qu'imparfaitement. Je suis convaincu que la discussion enrichira chacun d'entre nous par l'apport de l'expérience et des connaissances des autres participants et qu'ainsi les bases seront jetées pour une solution commune du problème qui nous intéresse.

19.

La planification et la coordination régionales
sur les plans géographique, industriel, agricole,
culturel et social dans le cadre du développement
régional aux Pays-Bas

Rapporteur : Ir. S. Herweijer, directeur du
Cultuurtechnische Dienst

assisté de

Ir. H. Corver, chef de la division
des affaires générales et de la planification
du Cultuurtechnische Dienst

CHAPITRE I

Introduction

LE DÉVELOPPEMENT DES PAYS-BAS

Le développement des Pays-Bas est essentiellement dû à la situation de ce pays au point de convergence des voies de communication qui relie le continent européen aux océans. Il occupe une superficie de 40 000 km², dont 30 000 km² de terres. Plus de la moitié du sol se trouve au-dessous du niveau de la mer. L'un des problèmes essentiels du développement est donc celui de la sécurité : fermeture et assèchement partiel du Zuiderzee, fermeture des estuaires (plan Delta). Par ailleurs, les Pays-Bas constituent la porte de la partie la plus peuplée de l'Europe occidentale, et c'est là un élément qui domine tout leur développement.

La densité de la population est la plus élevée d'Europe (350 habitants au km²) et, à l'intérieur même des Pays-Bas, c'est dans les basses plaines de l'Ouest qu'elle est la plus élevée (800 habitants au km²). C'est là aussi que les problèmes relatifs à la sécurité, à la consolidation des sols et à l'hydraulique se posent avec le plus d'acuité. Ces faits attestent l'importance capitale de la place que tient l'Ouest dans la vie des Pays-Bas. L'occupation intensive du sol constitue dès lors l'un des aspects les plus caractéristiques du problème géographique néerlandais.

Cette inégalité de développement entre l'Ouest et le reste des Pays-Bas en ce qui concerne la population aussi bien que les ressources, est à la base de notre politique régionale de développement.

Répartition de la population

(en %)

Régions	Habitants	Superficie
Ouest	48	21
Reste des Pays-Bas	52	79

Répartition par secteur de la population active dans les différentes unités régionales

(en %)

Unités régionales	Agriculture	Industrie	Services
Nord	59	28	13
Est	44	47	9
Sud	33	59	8
Sud-Ouest	58	29	13
Ouest	18	49	33
Pays-Bas	20	37	43

Une nette différence apparaît donc entre l'Ouest et le reste du pays. Il n'est cependant pas possible d'opposer l'un à l'autre comme s'ils constituaient des unités en soi. Ainsi, certaines régions situées en dehors de l'Ouest se développent déjà à un rythme égal à celui de cette partie du pays (province du Brabant septentrional).

Du point de vue économique, l'Ouest se distingue par les ressources relativement abondantes qu'offrent les secteurs de l'industrie et des services. Dans le reste des Pays-Bas, jusqu'à une date récente, les circonstances ont été moins favorables à un développement répondant aux transformations structurelles de l'économie.

En raison de la concentration des possibilités économiques dans l'Ouest, le niveau de vie a tendu à y devenir plus élevé que dans les autres régions. Cette évolution devait stimuler la création d'activités nouvelles. C'est ainsi que la vie politique, sociale, culturelle et universitaire s'est concentrée de plus en plus dans l'Ouest. Les phénomènes de ce genre, dont les effets font boule de neige, évoluent à un rythme qui s'accélère de lui-même. La tendance inverse a été observée dans les régions du pays qui se développent moins rapidement. C'est dans ces régions que le chômage structurel s'est accru après la seconde guerre mondiale.

Ces deux phénomènes ont incité le gouvernement à définir des « zones critiques », dans lesquelles les possibilités de développement régional sont stimulées au moyen, notamment, de l'industrialisation.

D'autres facteurs jouent un rôle important du point de vue d'une répartition plus harmonieuse de la population et des moyens de subsistance. Il s'agit de l'infrastructure, du système des centres résidentiels fonctionnels (aménagements d'utilité publique, équipements culturel et social) et du développement des zones rurales.

Celles-ci posent en effet un problème géographique d'ordre très général. Aux Pays-Bas, l'agriculture occupe de beaucoup la plus grande partie de la superficie du sol (2,5 millions d'hectares, soit 80 %). De plus, en dehors de l'Ouest des Pays-Bas, la fraction de la population qui se consacre à l'agriculture tient encore une place importante.

La politique de développement régional vise surtout, en matière d'agriculture et d'horticulture, à une rénovation complète des conditions de vie et de travail dans les campagnes. L'amélioration des conditions de production joue à cet égard un rôle primordial (mise en valeur, drainage, aménagement du sol, construction et amélioration des bâtiments d'exploitation et des logements ruraux, raccordement aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité, adaptation des dimensions de l'exploitation). Tout cela s'effectue au moyen du remembrement, qui constitue l'un des facteurs de la rénovation complète des unités géographiques. Le « plan pluri-annuel de remembrement et autres travaux de technique agricole », établi en 1958 et actuellement en cours d'application, contient une analyse approfondie des perspectives et des problèmes de la promotion des campagnes pour les dix ou vingt prochaines années.

En résumé, on peut dire qu'une évolution naturelle accentue l'écart entre les différentes parties du pays, en ce qui concerne la population aussi bien que les moyens de subsistance. La politique du gouvernement vise à améliorer la division du travail entre les différentes parties du pays.

Cela implique une plus grande participation au développement national des territoires autres que ceux de l'Ouest. La pression qui s'exerce sur ces régions sera

d'autant allégée, et l'on pourra ainsi mieux y utiliser l'espace pour les activités spécifiquement liées à cette partie du pays. Cela permettra également de maintenir des conditions de travail et d'habitation saines. Les objectifs visés ne sont donc pas contradictoires, mais complémentaires et les efforts faits en vue de la réalisation de l'un faciliteront celle de l'autre.

L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

Sur le plan démographique, les perspectives qui s'ouvrent en liaison avec les objectifs ci-dessus sont les suivantes : le taux d'accroissement de la population est le plus élevé d'Europe (de 1,2 à 1,4 % par an depuis 1890). Par suite de ce développement, la pyramide des âges est maintenant caractérisée par un nombre relativement élevé de jeunes et un nombre relativement faible de personnes âgées. Cette situation nécessite la création de nouveaux emplois, mais elle stimule également le développement économique.

La population, qui était légèrement inférieure à 9 millions d'habitants en 1940, atteint maintenant le chiffre de 11 millions d'habitants. Elle s'accroît d'environ 140 000 unités par an. Sa distribution dans le pays dépend essentiellement de la répartition de l'accroissement naturel et des migrations intérieures. Les déplacements structurels entre les différentes branches de l'activité économique revêtent à cet égard une grande importance.

Évolution de l'emploi dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des services entre 1900 et 1980

(en %)

Secteurs	1900	1950	1980 (estimation)
Agriculture	30	20	10
Industrie	33	37	44
Services	37	43	46

Les migrations vers l'Ouest en provenance des autres parties des Pays-Bas (notamment du Nord et du Sud-Ouest) ont entraîné un dépeuplement sensible de ces régions, ce qui autorise à les classer parmi les zones critiques à développer dans le cadre régional.

L'accroissement naturel présente également des différences régionales importantes, notamment en ce qui concerne le Sud. On y trouve des régions où l'excédent des naissances atteint presque le double de la moyenne nationale et qui, de ce fait, peuvent également être classées parmi les zones critiques.

L'analyse des mouvements migratoires semble permettre de conclure avec prudence que les déplacements de population vers l'Ouest du pays ont récemment accusé une certaine tendance à la diminution. C'est là une indication sur la possibilité de parvenir à une répartition plus équilibrée de la population.

Certaines régions attardées ont récemment réalisé des progrès sensibles, ce qui a entraîné un ralentissement relatif de la croissance de l'Ouest. La politique du

gouvernement en matière de développement régional s'est appuyée sur les tendances déjà existantes. Cela implique une étroite corrélation entre l'accroissement du niveau de vie de la population agricole, l'expansion de l'industrie et celle du secteur des services, l'Ouest demeurant le principal pôle de développement.

La politique de décentralisation, dont l'objectif consiste à équilibrer la balance des migrations, se présente alors sous les aspects suivants :

Évolution de la population de 1950 à 1980

(en millions d'habitants)

Régions	Popula- tion totale en 1950	Accroissement entre 1950 et 1980		Population totale 1980	
		sans inter- vention	avec migrations équilibrées	sans inter- vention	avec migrations équilibrées
Ouest	4,9	1,9	1,5	6,8	6,4
Reste des Pays-Bas	5,3	1,9	2,3	7,2	7,6
Pays-Bas	10,2	3,8	3,8	14,0	14,0

LA POLITIQUE NATIONALE

La politique nationale vise donc à poursuivre le développement spécifique de l'Ouest, à stimuler les zones critiques et à favoriser l'accroissement de la population dans le reste des Pays-Bas.

Elle porte sur les points suivants :

Zones de travail : rénovation des campagnes; développement spécifique de l'Ouest; meilleure répartition de l'industrie et des services, avec concentration appropriée dans les centres;

Zones d'habitation : encouragement des plans d'urbanisme bien conçus; expansion des banlieues des villes de l'Ouest; création d'un réseau adéquat de centres d'habitation dans les campagnes;

Transports : adaptation rationnelle de l'infrastructure;

Loisirs : maintien ou création d'un équipement suffisant;

Activités connexes : soutien adéquat au moyen de mesures sociales, culturelles et sanitaires.

LA COORDINATION

La coordination de ces activités gouvernementales appelle les réflexions suivantes :

Les commissions officielles spécialement constituées en vue de la coordination, s'efforceront, par une action méthodique, d'accroître la cohésion et de rendre plus nette l'orientation de la politique de planification et, par le fait même, de la politique géographique. Le gouvernement facilite leur action en prêtant une extrême attention aux desiderata d'ordre géographique exprimés lors des décisions concernant l'établissement des projets, la détermination des priorités et l'exécution des travaux. Tel est notamment le cas en ce qui concerne les activités du ministère des travaux hydrauliques (infrastructure, plan Delta), la politique de construction de logements, le remembrement, l'utilisation des loisirs et les mesures connexes à caractère social et culturel.

Cela est encore plus vrai pour la politique d'expansion — ou de développement régional (industrialisation régionale dans les zones critiques et promotion des campagnes) — puisqu'il s'agit ici d'activités d'ensemble coordonnées en faveur de vastes zones bien définies.

Les projets, dont les lignes directrices sont arrêtées à l'échelon du gouvernement, sont élaborés avec la plus large participation des autorités subordonnées. Provinces et communes travaillent ainsi en collaboration avec l'Etat et partagent ses responsabilités.

Pour les questions d'organisation que pose la coordination de ces problèmes d'aménagement géographique, on se reportera à l'organigramme annexé au rapport. Nous ajouterons toutefois quelques mots d'explication.

Le Conseil des ministres est collectivement responsable. Le ministre du logement est chargé de l'aménagement géographique, et les autres ministres mentionnés dans le tableau sont également responsables d'un secteur particulier. La Commission centrale de planification, qui dépend du ministre du logement, coordonne les activités officielles. Ses tâches sont fixées par le ministre du logement, et c'est par l'intermédiaire de ce ministre qu'elle fait rapport au Conseil des ministres. Les hauts fonctionnaires de tous les ministères intéressés sont représentés au sein de cette commission, dont le président est indépendant. Le secrétariat est assuré par le service national de planification du ministère du logement.

La responsabilité des grandes décisions de principe dans le domaine de l'aménagement géographique incombe donc au gouvernement, et non aux administrations.

Par ailleurs, les différents ministres sont assistés chacun par une commission spéciale de coordination, où sont représentés le ministre du logement et les autres ministères intéressés. Chacun des plans concrets (plans de remembrement, infrastructure, etc.) est examiné et approuvé par la commission spéciale correspondante. C'est donc à cet échelon que sont mis en balance les différents intérêts en jeu. Par la suite, les plans n'ont plus besoin d'être approuvés par la commission centrale de planification.

Les commissions spéciales sont présidées le plus souvent par un haut fonctionnaire du département ministériel intéressé. Leur secrétariat est assuré par le service administratif compétent. Un même fonctionnaire siège souvent dans plusieurs commissions, ce qui concourt au fonctionnement souple et efficace de l'ensemble.

En cas de conflit, tout représentant d'un ministère peut, par l'intermédiaire de son ministre, faire appel au Conseil des ministres en vue d'une décision définitive.

Seules figurent dans le tableau les commissions spéciales de coordination qui revêtent une importance primordiale au point de vue de développement régional.

La politique de développement régional s'élabore donc en quatre centres principaux :

1. Ministère du logement (politique d'aménagement géographique);
2. Ministère des affaires économiques (industrialisation et questions connexes);
3. Ministère de l'agriculture (modernisation des campagnes, remembrement);
4. Ministère de l'action sociale (planification sociale).

L'aménagement géographique est un moyen plutôt qu'une fin. Le but visé est le développement économique et social des Pays-Bas. Le maintien du dynamisme de l'économie exige une croissance permanente. Partout où apparaît une stagnation, la politique de développement régional est mise en œuvre pour éliminer les goulots d'étranglement.

CHAPITRE II

Les principes du développement régional

Nous avons montré dans l'introduction que le développement régional fait partie intégrante de la politique gouvernementale. Avant d'étudier les deux aspects fondamentaux de cette politique, à savoir, la politique d'industrialisation régionale et la modernisation des campagnes, il convient d'examiner quelques questions d'ordre général.

Le développement régional tend à supprimer les goulots d'étranglement. Une fois que les enquêtes et les analyses ont permis de les discerner, on passe à l'établissement d'un plan de développement destiné à les éliminer.

La politique de l'emploi et la politique de décentralisation ont engendré la politique d'industrialisation régionale. Elle va de pair avec des activités tendant à améliorer la structure agraire et l'infrastructure, ainsi qu'avec des mesures connexes intéressant les domaines social, culturel et médico-social, ceux du tourisme et des loisirs. Cette politique se caractérise essentiellement par une concentration sur certaines régions (zones critiques) et certains centres (centres de développement).

Les progrès considérables qui s'effectuent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur agricole suscitent de nouvelles exigences en ce qui concerne l'aménagement des campagnes.

La diminution de la population rurale, qui va de pair avec le développement du secteur agricole, influe sur la situation des campagnes.

De plus, le phénomène du changement d'échelle se manifeste avec vigueur dans les campagnes. Ce phénomène consiste, d'une part, en l'extension du champ d'action des centres, aussi bien en étendue qu'en intensité et, d'autre part, en l'augmentation, chez les populations rurales, des possibilités et des moyens d'avoir, dans un certain nombre de domaines, un équipement analogue à celui des centres relativement importants. Comme dans bien des cas un accroissement du revenu ne peut être obtenu que par un changement d'activité (industrialisation), par l'agrandissement de l'exploitation ou encore par la spécialisation dans des cultures ou des élevages à caractère intensif (porcs, poulets, horticulture, par exemple), l'amélioration de la structure agricole reste donc primordiale dans les régions rurales.

Le remembrement constitue un moyen d'améliorer les conditions de la production agricole. Les besoins en main-d'œuvre diminuent, la mécanisation se répand et la prospérité de l'ensemble des campagnes s'en trouve favorisée. Des activités connexes se créent, non seulement dans le cadre de l'industrialisation, mais aussi dans les autres domaines déjà mentionnés.

Remarquons enfin que les chômeurs — lorsqu'il y en a — sont remis dans le circuit des activités économiques, par les travaux à effectuer dans le cadre du développement régional, tant industriel qu'agricole.

Il convient de souligner que cette politique cadre parfaitement avec la politique de la Communauté économique européenne. A ce sujet, on se reportera à la conférence sur les aspects sociaux de la politique agricole commune (Rome, 1961).

Au cours de cette conférence, il a été déclaré que la Communauté est responsable de l'ensemble des populations rurales. Ces populations ont, tout autant que les populations urbaines, droit à la prospérité et au bien-être. Un certain nombre d'actions sont en cours à cette fin :

- la mise en œuvre de plans de développement de l'agriculture;
- l'accroissement du revenu, qui ne peut souvent être obtenu que par un changement de profession;
- l'octroi d'aides à cet effet;
- l'élimination des différences entre les salaires perçus à la ville et à la campagne par les ouvriers spécialisés;
- des mesures favorisant les mouvements migratoires et la mobilité de la main-d'œuvre;
- la création d'activités pour les chômeurs;
- une politique d'industrialisation régionale complétant la politique d'amélioration de la structure agricole,

La politique d'industrialisation régionale

INTRODUCTION

C'est en 1951 qu'a été prise la première décision de principe en vue de l'élaboration d'une politique d'industrialisation régionale, et que neuf zones de développement ont été déterminées dans le Nord et le Sud des Pays-Bas. Comme il existait dans ces régions un excédent de main-d'œuvre relativement important et de caractère permanent, on a cherché à lutter contre ce chômage structurel. Accessoirement, cette politique a eu un effet d'expansion. Les stimulants fournis ont été les suivants :

a) exécution de travaux d'infrastructure tels qu'améliorations de routes et de canaux;

b) octroi de primes à la création d'industries nouvelles et au développement d'industries existantes.

Il est apparu, après quelques années, que ces mesures ne donneraient que des résultats incomplets si des mesures connexes n'étaient pas prises en même temps dans le domaine social.

Cette politique a abouti à la création de 16 000 nouveaux emplois dans ces régions entre 1950 et 1957.

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'accroissement du nombre des emplois dans l'industrie entre 1950 et 1959 pour l'ensemble des Pays-Bas.

Accroissement du nombre des emplois dans l'industrie entre 1950 et 1959

Régions	Accroissement		En % du total
	en %	en valeur absolue	
Nord	24	15 000	13
Est	11	22 000	18
Ouest	6	25 000	20
Sud-Ouest	10	1 300	1
Sud	47	59 000	48
Pays-Bas	13	122 300	100

La répartition des effectifs employés dans l'industrie est la suivante :

Répartition des effectifs employés dans l'industrie

(en %)

Année	Nord	Est	Ouest + Sud-Ouest	Sud	Total
1950	7	21	44	28	100
1959	8	20	41	31	100

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ACTUELLE

En 1960, la politique suivie a été remaniée et élargie en fonction de l'expérience acquise et dans le cadre de la politique d'expansion pratiquée par le gouvernement.

Relativement restreint, le territoire de l'Ouest doit être utilisé d'une manière aussi rationnelle que possible et des mesures d'encouragement doivent être prises en vue du transfert dans d'autres régions des activités non liées à l'Ouest. L'adoption d'un système d'autorisations ou d'interdictions est jugée inefficace; elle constituerait, dans les circonstances actuelles, une intervention trop importante — et qui ne se révèle pas encore nécessaire — dans la vie économique et sociale.

Lorsqu'un territoire se dépeuple parce qu'il n'offre pas de perspectives satisfaisantes, ce phénomène n'est pas malsain en soi. Toutefois, lorsque l'émigration revêt un caractère durable et une certaine ampleur (Nord et Sud-Ouest), il s'ensuit un vieillissement de la population, l'élément dynamique s'affaiblit et une stagnation apparaît dans la vie économique, sociale, culturelle et spirituelle. Il s'agira donc de stopper et d'infléchir cette évolution. On utilise à cet effet la tendance spontanée à la décentralisation que l'on observe déjà dans l'industrie. On pourra consulter à ce sujet le rapport de M. T.P. Tromp intitulé : « Quelques aspects de la croissance d'une entreprise industrielle dans le cadre du développement régional » (p. 281).

La politique d'industrialisation régionale renforce cette tendance à la décentralisation de l'industrie. L'ensemble concourt à inverser lentement l'évolution qui s'est poursuivie depuis le milieu du siècle dernier. Une longue période d'adaptation sera nécessaire.

En ce qui concerne l'établissement des industries en dehors de la région Ouest des Pays-Bas, il faudra surtout chercher à créer un climat plus favorable en agissant sur les facteurs objectifs tels que l'infrastructure et la situation des terrains industriels.

Comme ces mesures ne seront suivies d'effet qu'à assez long terme, un régime de subventions à la construction de bâtiments et à l'achat de terrains a été établi à titre provisoire en faveur des industries nouvelles et de celles qui désirent s'agrandir. Une autre méthode est celle de l'expansion par le moyen de la concentration régionale. Elle implique une discrimination, car si l'on veut créer un contrepois suffisant

aux centres industriels traditionnels, on est obligé de concentrer ses forces sur un nombre limité de centres ayant une population suffisante pour justifier la création d'importants équipements d'intérêt général. Les moyens d'enseignement, de culture, etc., ne doivent pas être éparpillés. La concentration est donc un instrument et non un but.

Les modalités et l'importance de l'aide supplémentaire accordée par l'Etat en faveur de l'industrialisation et des activités connexes sont donc déterminées par deux critères : la région est-elle classée ou non dans la catégorie des zones critiques, et le lieu d'implantation appartient-il ou non à un centre de développement reconnu comme tel ? Rappelons que l'industrialisation est également bien accueillie en dehors de ces zones et de ces centres, mais elle n'y bénéficie pas de l'aide spéciale de l'Etat, laquelle est concentrée sur un nombre limité d'objectifs.

La concentration dans un nombre limité de centres provoquera naturellement une migration des campagnes vers ces centres. En effet, la main-d'œuvre est en partie composée de travailleurs provenant de l'agriculture. Il s'ensuit une certaine urbanisation, mais une bonne infrastructure et de bons moyens de transport permettent de limiter cet effet par des migrations journalières bien organisées. Les employés ont également tendance à habiter à l'extérieur des centres, aux environs de ceux-ci (résidence en banlieue). C'est pourquoi l'on parle d'un effacement des limites entre la ville et la campagne, cette dernière subissant un processus d'« urbanisation rurale ». Une telle évolution est pour le moins regrettable.

Nour allons maintenant examiner l'application concrète de la politique d'industrialisation régionale.

La détermination des zones critiques a été effectuée à la suite d'une enquête spéciale et sur la base de prévisions établies pour une période de cinq ans en fonction des résultats de cette enquête, concernant le rapport entre l'offre et la demande de main-d'œuvre pour la période 1957 - 1962. Les régions ayant accusé entre 1950 et 1956 un excédent de départs, égal ou supérieur à 6 %, ont été qualifiées de zones critiques (critère de la dépopulation) : c'est le cas du Nord et du Sud-Ouest des Pays-Bas. Les régions où l'on estime que le nombre des emplois en 1962 sera inférieur de 30 % à la population active masculine sont également classées dans la catégorie des zones critiques (critère de l'accroissement de population) : ce cas-ci est celui d'une partie du Sud des Pays-Bas.

On a ensuite procédé à la détermination des centres à développer. Comme il n'a pas paru possible d'effectuer à cette fin une enquête à la fois objective et sûre, on a demandé aux administrations provinciales de formuler une proposition limitée partant des deux critères suivants :

- a) Industrialisation déjà existante vigoureusement amorcée;
- b) Existence ou possibilité de création d'un équipement social; culturel et médico-social suffisant.

Le gouvernement a alors déterminé, sur la base des propositions soumises par les administrations provinciales, les centres indiqués sur la carte. L'ampleur de ces propositions l'a conduit à désigner par la suite une vingtaine de centres supplémentaires pour des raisons d'opportunité. C'est là un assouplissement de la politique de forte concentration à caractère discriminatoire qu'il avait d'abord envisagée.

La constitution de zones de développement a naturellement été écartée car de telles zones sont fondamentalement contraires à l'idée de concentration.

L'aide de l'Etat comprend en fait un certain nombre d'activités qu'il convient de préciser. Leur coordination s'effectue tout d'abord au sein de la commission de coordination du ministère des affaires économiques et de celle du ministère de l'action sociale (activités connexes). Une harmonisation est ensuite opérée par les autres commissions de coordination lorsque des problèmes concernant les zones critiques relèvent d'autres départements : affaires sociales (emploi), agriculture (remembrement).

De plus, les administrations provinciales et les administrations communales se consultent constamment au cours de la mise en œuvre de la politique de développement. Les unes et les autres forment avec l'Etat un ensemble solidaire.

En vue d'améliorer l'infrastructure dans les zones critiques, des crédits spéciaux sont affectés à l'accélération des programmes normaux. Pour la période 1960-1964, l'Etat a versé à cet effet des subventions qui s'élèvent au total à 190 millions de florins. A cela s'ajoutent les subventions versées dans le cadre de la politique de l'emploi et celles des provinces et des communes. Le volume total des investissements supplémentaires atteindra ainsi 260 millions de florins.

Le régime des primes prévoit, pour les industries qui s'implantent ou s'agrandissent dans les centres de développement, l'attribution de subventions calculées suivant le nombre de mètres carrés de surface-plancher à construire.

Un autre système est celui des subventions versées pour l'aménagement des terrains industriels dans les centres de développement. Il a pour effet d'abaisser les prix de vente en faveur des nouvelles industries.

Une somme de 20 millions de florins est affectée, pour chaque année de la période 1960-1964, au financement de ces deux régimes.

La politique de construction prévoit un contingent supplémentaire de logements à bon marché.

Un règlement relatif aux migrations institue les indemnités de déménagement et d'installation pour les chômeurs passant à l'industrie (0,5 million de florins).

Une allocation spéciale est versée par l'Etat aux entreprises pour compenser les heures consacrées à la formation professionnelle au cours des heures de travail (1,2 million de florins).

Une subvention de 20 millions de florins est prévue pour la période 1960-1964 au titre des activités connexes dans les domaines social, culturel et médico-social. Les programmes à subventionner représenteront un investissement de 40 millions de florins.

Une subvention supplémentaire annuelle de 2 millions de florins ira au tourisme et aux loisirs.

Une somme de 7,5 millions de florins est destinée à renforcer d'une manière générale les possibilités financières des communes.

On peut estimer que l'Etat, au total, fournit chaque année aux zones critiques une somme d'environ 100 millions de florins au titre des mesures de stimulation qui viennent d'être décrites.

LA POLITIQUE SOCIALE

Les activités sociales connexes méritent une attention spéciale. Elles constituent en effet un élément capital du développement des zones critiques. Il ne s'agit donc pas tant ici d'activités complémentaires que d'un facteur essentiel de la politique régionale.

En un certain sens, les zones critiques peuvent être considérées comme des régions relativement sous-développées. Une tension dynamique s'y manifeste entre le développement économique et le développement social. Les planifications technique et économique, qui sont créatrices de prospérité, doivent être coordonnées avec les planifications géographique et sociale si l'on veut obtenir un accroissement du bien-être. La planification sociale a pour but de modeler la structure de la vie sociale et la mentalité de la population en conformité avec un certain nombre de normes et d'idéaux acceptés de façon à peu près générale dans la société considérée. L'action sociale est à cet égard essentielle; elle comprend une action individuelle et un travail de construction. La première de ces deux activités consiste à assister l'individu et la famille dans leurs difficultés (aide familiale, orientation familiale et ménagère). La seconde consiste à réformer l'environnement social de l'individu et de la famille (recherches sociales, travaux d'équipe, enquêtes personnelles, organisation de foyers de quartier ou de village, orientation agricole et sociale). Viennent ensuite la formation des jeunes et les activités d'éducation populaire.

La formation d'une conscience sociale et l'harmonisation des relations humaines constituent les points de départ de la mise en œuvre de cette politique. Il est important de faire intervenir les autorités locales, les organisations privées et les personnalités en vue, mais il ne l'est pas moins de coordonner d'une manière adéquate l'action de ces instances et de ces personnes.

Dans les domaines social et culturel, la conduite et la coordination de la politique, destinées à stimuler le développement des zones critiques, sont confiées à la commission de coordination du ministère de l'action sociale (voir organigramme). Cette commission statue sur les demandes de subventions. La coordination des demandes de subventions qui doivent lui être soumises s'effectue pour chaque zone critique à l'échelon de la province; elle est assurée, sous la direction de l'administration provinciale, par une commission de coordination provinciale où sont représentées les principales instances locales et provinciales intéressées.

Les propositions sont ensuite soumises au gouvernement. Toute cette procédure s'effectue dans le cadre d'une répartition préalable des crédits fournis par l'Etat.

La subvention de l'Etat s'élève à 50 % des investissements ultérieurs.

Les subventions afférentes aux services sociaux et foyers de village et de quartier sont octroyées sous la responsabilité du ministère de l'action sociale.

Les subventions afférentes aux piscines, aux centres sociaux de quartier, aux bains et aux ateliers sociaux sont octroyées sous la responsabilité du ministère des affaires sociales.

Les subventions afférentes aux bâtiments culturels, aux terrains de sport, aux locaux de gymnastique et aux clubs de jeunesse sont octroyées sous la responsabilité du ministère de l'enseignement, des arts et des sciences.

Les subventions afférentes aux bibliothèques, si celles-ci font partie de foyers de village, sont octroyées sous la responsabilité des ministères de l'action sociale et de l'enseignement.

LES RÉSULTATS

Avant de terminer ce chapitre, il est bon d'examiner les résultats obtenus jusqu'à présent par la politique actuelle d'industrialisation régionale.

Entre le 1^{er} avril 1959 et le 1^{er} août 1961, des engagements ont été pris pour un montant total de 45 millions de florins à l'égard de 330 entreprises, pour le versement de primes en cas de réalisation des projets de créations d'industries nouvelles et d'agrandissements d'industries existantes.

Primes promises pour la période 1959-1961 (au 1^{er} août)

Zone critique	Créations d'industries nouvelles		Agrandissements d'industries existantes		Total	
	Nom- bre	Emplois	Nom- bre	Emplois	Nom- bre	Emplois
Nord	81	7 070	148	6 650	229	13 720
Sud-Ouest	7	930	4	110	11	1 040
Sud	37	5 010	53	3 570	90	8 580
Total	125	13 010	205	10 330	330	23 340

Cet accroissement du nombre des emplois correspond à environ 14 % du nombre des salariés qui travaillaient dans les industries des zones critiques en 1959.

Le tableau ci-après, arrêté à la date du 1^{er} juillet 1961, montre l'état d'avancement des projets bénéficiant de primes.

Augmentation entre le 1^{er} avril et le 1^{er} juillet 1961 du personnel fixe des industries ayant bénéficié de primes

Zone critique	Hommes	Femmes	Total
Nord	6 070	940	7 010
Sud-Ouest	170	90	260
Sud	2 010	400	2 410
Total	8 250	1 430	9 680

Signalons enfin que l'on procède actuellement à une nouvelle enquête en vue d'établir de nouvelles estimations pour les cinq prochaines années en ce qui concerne l'évolution de la population et de l'emploi. Les conclusions de cette enquête joueront un rôle déterminant dans l'adaptation de la politique actuelle en fonction des résultats obtenus et des prévisions.

CHAPITRE IV

La modernisation des campagnes

INTRODUCTION

Au cours des prochaines décennies, la structure des exploitations agricoles devra s'adapter au développement rapide de la mécanisation et de la rationalisation qui se manifeste dans presque tous les secteurs d'activité participant à la production, à la distribution et à la prestation de services. L'agriculture doit en outre s'adapter à l'évolution de la consommation et des débouchés. Depuis la dernière guerre mondiale, on a pu constater dans l'agriculture un remarquable accroissement de la productivité du travail. Cet accroissement résulte en partie de la rationalisation, de la mécanisation et de la réduction, en valeur absolue comme en pourcentage, de la main-d'œuvre employée par l'agriculture. Il est à prévoir que cette diminution va se poursuivre sans marquer de ralentissement.

Dans le tableau de la page 419 nous avons déjà donné des indices reflétant l'évolution de l'emploi dans les secteurs des services, de l'industrie et de l'agriculture entre 1900 et 1980. Pour le secteur de l'agriculture, on trouvera dans le tableau ci-dessous une différenciation plus poussée.

Prévisions maxima et minima relatives à l'emploi dans l'agriculture en 1980

Nature de l'emploi	1955			1980 (prévisions)				
	Agriculture	Horticulture	Total	Agriculture		Horticulture		Total
				max.	min.	max. min.	max.	min.
Chefs d'exploit.	190 000	40 000	230 000	140 000	100 000	40 000	180 000	140 000
Futurs success.	80 000	20 000	100 000	50 000	40 000	20 000	70 000	60 000
Ouvriers . . .	70 000	30 000	100 000	60 000	40 000	20 000	80 000	60 000
Total	340 000	90 000	430 000	250 000	180 000	80 000	330 000	260 000

Il est très possible que les prévisions maxima se réalisent. Il est moins vraisemblable qu'il se produise une diminution aussi forte que celle qu'impliquent les prévisions minima. La main-d'œuvre libérée devra être absorbée par les secteurs économiques non agricoles, tandis que l'infrastructure, les conditions de production et le niveau de vie des campagnes devront être adaptés à cette évolution.

Dans les régions où l'agriculture forme le moyen de subsistance le plus important, c'est-à-dire dans les régions purement agricoles, le remembrement constitue le remède le plus approprié lorsqu'un retard structurel oppose au développement un goulot d'étranglement.

Un progrès ralenti de la prospérité et un niveau de vie trop bas constituent donc les critères qui commandent la mise en œuvre du remembrement.

La politique d'industrialisation régionale a pour premier objectif d'industrialiser en vue d'accroître la prospérité générale, tandis que les activités connexes coordonnées contribuent à assurer l'amélioration du bien-être général. De même, dans le cas de la modernisation agricole des campagnes, c'est en premier lieu le remembrement qui détermine le développement de la région, tandis que les autres activités coordonnées ne jouent qu'un rôle complémentaire.

La loi de 1954 sur le remembrement est d'abord une loi agraire. En effet, le remembrement qui, au début, n'était aux Pays-Bas qu'une simple opération de technique agricole est maintenant devenu une intervention générale dans la structure de l'agriculture.

La nécessité de créer un « ministère du développement régional » ou une autorité chargée de diriger le développement, supérieure aux autres ministères, ne s'est jamais fait sentir.

L'efficacité et le caractère collégial de la coopération et de la coordination décrites au chapitre I garantissent une action souple, efficace et rapide des pouvoirs publics.

Des plans de remembrement intéressant des zones de 2 000 à 8 000 ha sont préparés par le service technique agricole, qui collabore à cet effet avec les administrations provinciales, les représentants dans les provinces des administrations centrales et les représentants de la population agricole. Les plans élaborés sont examinés par la commission de coordination du remembrement. Ils sont ensuite envoyés à l'administration provinciale. Un vote a lieu après que celle-ci a donné son approbation. Une commission composée de personnes intéressées, et assistée d'un géomètre du cadastre et du service technique agricole est chargée de la mise en œuvre. De plus, dans chaque province, l'administration provinciale participe d'une manière décisive à la coordination des plans à exécuter.

LE REMEMBREMENT

La loi de 1954 sur le remembrement permet de promouvoir, au point de vue de la technique agricole, de l'économie rurale et de l'économie sociale, toute région constituant un ensemble géographique, économique et social. L'action est entreprise à la suite d'une décision majoritaire acquise par vote public de tous les propriétaires intéressés. Le processus de remembrement implique la réorganisation complète et la modernisation du territoire agricole. De nouveaux chemins sont construits, ou bien l'on améliore ceux qui existent déjà; l'hydraulique est adaptée

aux conceptions modernes; les parcelles disséminées sont réunies en grandes unités autant que possible rectangulaires. Le remembrement peut également être intéressant en dehors du domaine purement agricole : par exemple, des terrains destinés à des usages publics par les plans d'extension des communes peuvent être mis à la disposition de ces communes moyennant paiement. Il en ira de même, le cas échéant, pour la construction de routes nationales ou provinciales et pour la création de parcs et de terrains de jeux et de sports.

La disparition volontaire des petites exploitations agricoles peu viables est favorisée par le fait que leurs terres peuvent être vendues à des prix très intéressants à l'organisme chargé du remembrement. Dans un certain nombre de cas, l'intensification peut également être une solution pour les petites exploitations. La spécialisation peut aussi présenter un intérêt. Dans ce cas, le terrain superflu peut être abandonné. Les terrains ainsi libérés et ceux rendus disponibles par le départ d'agriculteurs vers les nouveaux polders de l'ancien Zuiderzee servent à agrandir les petites exploitations maintenues. Le cas échéant, et dans la mesure du possible, cette action s'effectue en même temps que l'implantation d'industries dans la zone intéressée ou à proximité. On amène l'eau et l'électricité, les vieilles fermes et les taudis sont démolis et, au besoin remplacés ailleurs par des constructions neuves. Enfin, les projets modernes de remembrement comprennent — et c'est là l'une de leurs parties essentielles — un plan d'aménagement des paysages comportant des mesures relatives à la protection de la nature et aux activités culturelles et sportives.

Pendant la période de préparation et d'exécution comme au cours des premières années suivantes, l'orientation technique et sociale, l'information en matière de gestion des exploitations et d'autres activités éducatives font l'objet d'une attention particulière. Tous ces investissements et ces actions fournissent une vigoureuse impulsion au développement de la zone.

LA MÉTHODE DE DÉTERMINATION DES URGENCES POUR LE REMEMBREMENT

INTRODUCTION

Les tendances de l'évolution de l'agriculture décrites ci-dessus ont, en 1954, amené le gouvernement à revoir les principes sur lesquels le développement structurel de l'agriculture et des campagnes devra être fondé à l'avenir. La commission de coordination du remembrement a été priée d'établir un rapport à ce sujet.

Cette étude portait sur les trois points suivants :

- a) La contribution du remembrement au développement de l'agriculture et des campagnes dans le cadre de la politique régionale appliquée par le gouvernement;
- b) La détermination des ordres de priorité des différents remembrements;
- c) La politique à suivre au cours des dix prochaines années.

On trouvera les résultats de cette étude dans le rapport intitulé « Le plan pluri-annuel de remembrement et autres travaux techniques agricoles aux Pays-Bas » qui a été publié en 1958. Le gouvernement a approuvé ce rapport, dont les conclusions sont actuellement mises en application. Des limitations ont toutefois été apportées au sujet des ressources financières demandées pour les prochaines années, mais non en ce qui concerne l'ampleur des remembrements proposés.

POINTS DE DÉPART

Si l'on veut que le remembrement s'effectue d'une manière rationnelle, il convient de tenir compte des points ci-dessous :

1. Le rôle que la zone sera probablement appelée à jouer dans le cadre de la planification;
 2. La répartition des exploitations agricoles suivant leurs dimensions et son évolution future;
 3. Les conditions externes de la production et les effets escomptés des améliorations;
 4. La situation sociale et l'emploi;
 5. L'administration future des travaux à exécuter et l'amélioration des conditions internes de la production y compris l'information des agriculteurs.
- Reprenons maintenant plus en détail chacun de ces cinq points.

Ad. 1. Rôle probable dans le cadre de la planification

Avant de décider un remembrement, il convient d'examiner si l'on peut raisonnablement admettre que la zone continuera à participer à la production agricole pendant plusieurs décennies après que les améliorations auront été apportées. Certaines zones se trouveront influencées à tel point par le développement des centres industriels et urbains et de l'équipement culturel et sportif qu'il serait injustifié de consacrer encore des investissements importants à l'amélioration de leur structure agricole. Les investissements ne sont justifiés qu'à la condition de servir pendant au moins vingt à trente ans. Il faudra également procéder avec une certaine prudence dans les régions dont les sols sont de mauvaise qualité ou qui présentent d'autres caractères physiques défavorables à l'agriculture et peu susceptibles d'être corrigés.

Du point de vue technique, il est naturellement possible de transformer les mauvais sols incultes en terres arables ou d'améliorer de mauvaises terres déjà cultivées. L'expérience a toutefois montré que, dans ces régions, les travaux sont la plupart du temps coûteux et les frais d'exploitation par kg de produit, élevés. Il est alors préférable de les boiser ou de les affecter à d'autres destinations. Une grande prudence s'impose donc quand on envisage de mettre en culture des terrains submarginaux ou de procéder à des investissements peu productifs dans de mauvais terrains déjà cultivés.

Ad. 2. La répartition des exploitations suivant leurs dimensions

L'agriculture de l'Europe occidentale, y compris celle des pays anglo-saxons, est caractérisée par l'exploitation familiale indépendante. Après la seconde guerre mondiale, le nombre des très petites exploitations agricoles a subi une rapide diminution aussi bien en Amérique et en Angleterre que sur le continent européen. En même temps, le nombre des petites et des moyennes exploitations s'est accru. Cette même évolution s'accomplit actuellement aux Pays-Bas. La mécanisation et la rationalisation progressent également, la main-d'œuvre devenant de plus en plus coûteuse.

Le déroulement de ce processus revêt une extrême importance en ce qui concerne l'équipement agricole des campagnes. Il est établi que, dans les petites exploitations, la combinaison des facteurs sol, capital et travail n'est optima qu'en cas de culture très intensive.

**Evolution du nombre des petites exploitations
dont le chef a pour profession principale celle d'agriculteur (1950-1955)**

Dimension de l'exploitation (en ha)	Nombre d'exploitations			Superficie cultivée des exploitations			Etendue moyenne de l'exploitation		
	1950	1955	1955 (1950 = 100)	1950 (en mil- liers d'ha)	1955 (en mil- liers d'ha)	1955 (1950 = 100)	1950 (en ha)	1955 (en ha)	1955 (1950 = 100)
1 — 5 . .	60 200	50 400	84	178	154	87	2,95	3,05	103
5 — 10 . .	60 600	62 000	102	442	455	103	7,29	7,36	101
1 — 10 . .	120 800	112 400	93	620	609	98	5,13	5,42	106

En Europe, dans de nombreux cas, les difficultés ne peuvent être résolues ni par l'intensification ni par la spécialisation. L'agrandissement de l'exploitation reste donc nécessaire.

Aux Pays-Bas, il y a en moyenne 53 exploitations agricoles de 1 à 10 ha pour 1 000 ha de terres cultivées. Dans les régions où l'on compte entre 50 et 60 petites exploitations sur une telle superficie, la répartition des exploitations par taille subira très probablement d'importantes modifications.

Dans les régions où l'on compte plus de 50 ou 60 exploitations de 1 à 10 ha pour 1 000 ha et où l'intensification ne peut résoudre les problèmes qui se posent, il convient donc de n'effectuer des travaux d'amélioration qu'avec une grande prudence. Les mesures à prendre dans ces régions ne doivent pas avoir un caractère conservateur, mais au contraire tendre à améliorer la répartition des exploitations par taille. Dans ces régions, il y a lieu d'envisager les mesures ci-après :

a) Pendant la période de préparation des plans d'amélioration, on étudiera s'il est possible de créer des emplois dans l'industrie, ou d'accroître les possibilités existant dans ce secteur, soit à l'intérieur, soit à proximité de la zone considérée;

b) L'enseignement, l'orientation, la formation et la réadaptation professionnelles ainsi que la vulgarisation agricole et sociale favorisent le choix d'une profession non agricole;

c) Le départ d'agriculteurs vers les nouveaux polders de l'IJsselmeer; les agriculteurs venant des zones remembrées bénéficient d'une certaine priorité dans le cadre de la colonisation de ces polders; les terrains ainsi libérés doivent être mis à la disposition d'agriculteurs résolus à demeurer pendant les prochaines décennies dans la zone à améliorer et capables de gérer une exploitation plus importante d'une manière rentable.

Dans les régions où le nombre des exploitations de 1 à 10 ha est inférieur à 50 ou 60 par 1 000 ha, un remembrement complet peut être effectué, à la condition naturellement que les autres circonstances s'y prêtent. Dans ce cas, il n'est pas absolument nécessaire de modifier la répartition des exploitations par taille bien que l'on doive s'efforcer, là aussi, de provoquer au moyen de mesures adéquates une diminution du nombre des petites exploitations.

Comme nous l'avons déjà exposé plus haut, la politique d'industrialisation régionale tient également compte de cette évolution de la répartition des exploitations par taille (réduction de la main-d'œuvre agricole).

Ad. 3. L'amélioration des conditions externes de la production et ses effets

Le problème des coûts et des profits n'a pas encore reçu de solution satisfaisante sur le plan international. Les connaissances acquises à ce jour ont cependant permis de trouver un étalon grâce auquel il est possible de comparer les différents remembrements.

Les facteurs de technique agricole pris en considération sont le lotissement, la mise en valeur, les travaux d'hydraulique et l'amélioration des sols. Les facteurs « lotissement » et « mise en valeur » comprennent l'accessibilité, les dimensions et la forme des parcelles, ainsi que l'emplacement de la ferme par rapport aux terres.

Ces données techniques peuvent être interprétées en termes économiques.

Le tout est normalisé sur la base d'une enquête scientifique et mis à l'épreuve de la pratique.

Ad. 4. La situation sociale

Des mesures économiques et techniques peuvent accroître la prospérité, mais le bien-être doit aussi être amélioré. Lorsqu'on s'interroge sur la nécessité d'un remembrement, il importe donc de se préoccuper de l'amélioration de la situation sociale.

Sont à considérer à cet égard :

- le revenu moyen des agriculteurs;
- la situation à l'intérieur d'une zone critique;
- le caractère défavorable de la situation géographique;
- le nombre des taudis;
- le raccordement aux réseaux publics de distribution (eau et électricité).

Ad. 5. Administration, entretien et orientation

L'exécution des projets de remembrement contraint dans de nombreux cas à prendre des mesures concernant l'administration future des ouvrages réalisés. La possibilité d'assurer une bonne administration dans la situation nouvelle constitue un facteur déterminant pour l'exécution de travaux importants. C'est ainsi qu'il peut être souhaitable de procéder, dès avant le commencement des travaux ou au cours de leur exécution, à une réorganisation complète de l'administration des routes et des cours d'eau. Une concentration technique et administrative à l'intérieur des nouvelles unités hydrographiques constituées est souvent nécessaire. La modification du système des routes et cours d'eau ainsi que des limites cadastrales peut rendre souhaitable une révision de la délimitation des communes.

Dans les divers secteurs de la vie sociale, culturelle et spirituelle, tous les moyens disponibles doivent être employés afin de tirer un profit maximum de la nouvelle situation. Ce sont notamment les œuvres d'éducation sociale, les œuvres religieuses et l'information technique, économique et sociale de la population des campagnes.

DÉTERMINATION DES PRIORITÉS

Reprenons les points qui précèdent en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de remembrement et la détermination des priorités.

Avant de décider de préparer un remembrement, il faut que les trois questions suivantes aient reçu des réponses positives pour la zone considérée :

1. Est-il à peu près certain que la zone conservera sa vocation agricole au cours des vingt ou trente prochaines années ?
2. La répartition des exploitations par taille justifie-t-elle un remembrement (moins de 50 à 60 exploitations de moins de 10 ha pour 1 000 ha de terres cultivées) ?
3. Une administration et un entretien raisonnables des ouvrages réalisés sont-ils assurés ?

Si les conditions ci-dessus se trouvent remplies, il faut ensuite déterminer l'urgence relative de chacun des différents projets. A cet égard, il est important de tenir compte :

- a) de l'effet économique des investissements à effectuer,
- b) de la situation sociale.

L'effet économique est déterminé au moyen des plans projetés. On établit fréquemment plusieurs variantes des plans, et l'on choisit la meilleure.

Les projets les plus urgents sont ceux qui concernent les zones où l'effet économique sera important et dont le retard social est considérable. Cela est logique, car il est possible en pareil cas, de réaliser une amélioration régionale complète.

Viennent en second lieu les zones où l'effet économique sera important, mais dont le retard social est moindre. Ici, les buts de remembrement sont surtout de nature agricole.

Il n'est pas nécessaire d'améliorer les zones où l'effet économique sera relativement faible si la situation sociale y est bonne. Lorsqu'un effet économique faible va de pair avec un grand retard social, l'action à entreprendre ne relève plus du remembrement, mais d'autres techniques.

LE PLAN PLURIANNUEL

L'équipement des campagnes est sujet au vieillissement. Ces dernières années, le processus de vieillissement est devenu de plus en plus rapide. On estime qu'au cours des vingt prochaines années, la surface cultivée totale, qui s'élève à plus de 2 millions d'ha, sera amputée de 200 000 ha à des fins non agricoles; 300 000 ha étant déjà bien équipés, 1 à 1,5 million d'ha de terres cultivées devront recevoir un équipement modernisé au cours des prochaines années.

Au cours de chacune des dernières années, il a été procédé au remembrement de 40 000 à 50 000 ha. Il n'est pas encore possible de se faire une idée précise du programme qui devra être mis à exécution au cours des prochaines années.

LA RÉPARTITION RÉGIONALE

L'enquête relative à la détermination des priorités a montré que la nécessité d'un remembrement ne se fait pas sentir au même point dans toutes les parties du pays. C'était prévisible puisque les diverses régions agricoles présentent de notables différences des points de vue de la structure économique, de l'âge, de la manière dont elles ont été créées et se sont développées, ainsi que de la nature du sol.

Dans la carte des Pays-Bas annexée au rapport, la répartition des besoins les plus urgents, qui touchent 500 000 ha, a été indiquée pour les cinq parties du pays. La situation est spéciale dans le Sud-Ouest, où une grande partie des terres cultivées, a fait l'objet d'un réaménagement après la guerre ainsi qu'après les inondations catastrophiques de 1953; le remembrement des parcelles y présente un moindre caractère d'urgence.

LES PROBLÈMES DE L'EMPLOI

Au cours des dernières décennies, une évolution très marquée s'est accomplie dans le domaine des travaux agricoles, en ce qui concerne l'emploi. Autrefois, les travaux qui étaient relativement simples étaient effectués à la main. Après la seconde guerre mondiale, leur caractère s'est modifié à un double point de vue. De plus, la mécanisation agricole a pris une grande ampleur.

Le premier but du remembrement est de contribuer à résoudre à long terme les problèmes techniques, économiques et sociaux qui se posent à l'agriculture. Par ailleurs, dans l'exécution des travaux, il est nécessaire de tenir compte de la situation de l'emploi, ce qui peut être fait de trois manières différentes :

a) Un programme bien conçu permet d'accélérer ou de ralentir le rythme du remembrement sans contrevenir pour autant à la procédure légale. Il est ainsi possible d'adapter dans une large mesure les besoins en main-d'œuvre à la situation du marché du travail.

b) On peut, dans certaines limites, varier le mode d'exécution des travaux en faisant intervenir un nombre plus ou moins grand de machines et, partant, un nombre plus ou moins grand d'ouvriers. L'exécution des travaux sera en général fortement mécanisée puisque la mécanisation influe favorablement sur les coûts.

c) Lors de l'exécution des remembrements, on peut tenir compte du chômage saisonnier, notamment parmi les travailleurs agricoles.

LES MESURES CONNEXES SUR LE PLAN SOCIAL ET INDUSTRIEL

Quand les remembrements s'effectuent dans des zones critiques, ils peuvent se combiner fructueusement avec les mesures connexes de promotion sociale et d'industrialisation sur le plan régional (voir pp. 425 et suiv.).

Cela est important, car le succès du remembrement exige un développement de l'industrialisation. Grâce à la rationalisation, le remembrement entraîne une augmentation de la main-d'œuvre disponible, ce dont l'industrie a précisément besoin.

Les activités sociales favorisent les changements de profession et encouragent l'effort nouveau vers un bien-être accru.

Dans cet ordre d'idées, il existe aussi des rapports étroits entre le remembrement et la vulgarisation assurée par les pouvoirs publics en matière de technique agricole et de gestion des exploitations.

Lors de l'établissement des programmes de vulgarisation agricole, on s'attache de plus en plus à concentrer les activités de vulgarisation dans des régions déterminées pendant un petit nombre d'années : de nouvelles impulsions en résultent. En même temps, des primes sont accordées pour les exploitations-modèles, les expériences, etc. Les autorités collaborent étroitement avec les organisations agricoles, qui se chargent de la vulgarisation dans la mesure où celle-ci concerne surtout l'individu et la famille : logements-modèles, formation sociale et ménagère, etc.

La politique du ministre de l'agriculture vise à exécuter simultanément dans une seule et même région un remembrement et un programme de vulgarisation coordonné et intensif.

Remarque finale

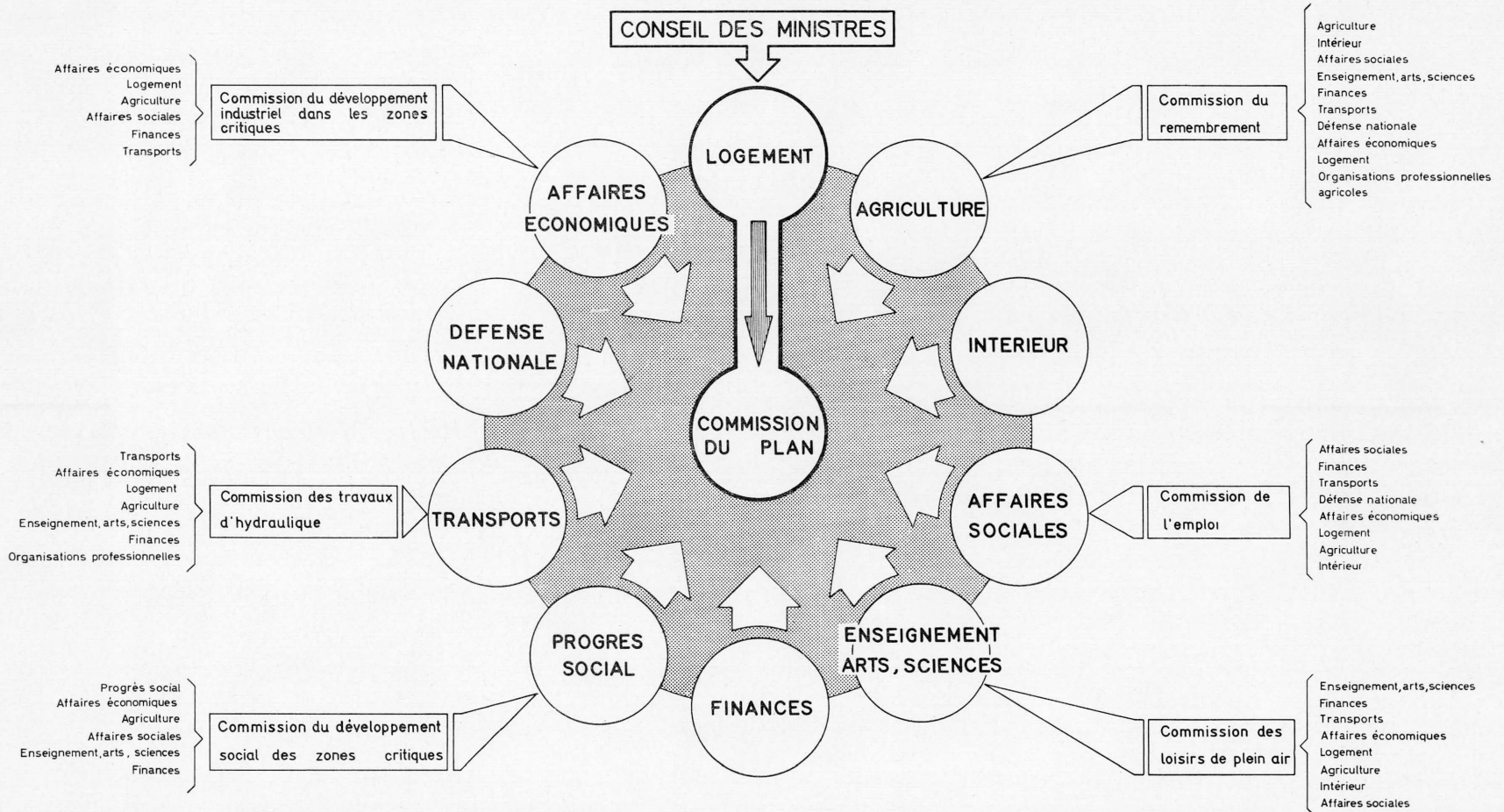
Le présent rapport a été établi dans le but de montrer comment est coordonné le développement régional aux Pays-Bas.

Après avoir exposé les problèmes géographiques, nous avons abordé la question du développement régional au moyen de l'industrialisation régionale et du remembrement, qui constituent deux facteurs complémentaires procédant d'une seule et même conception.

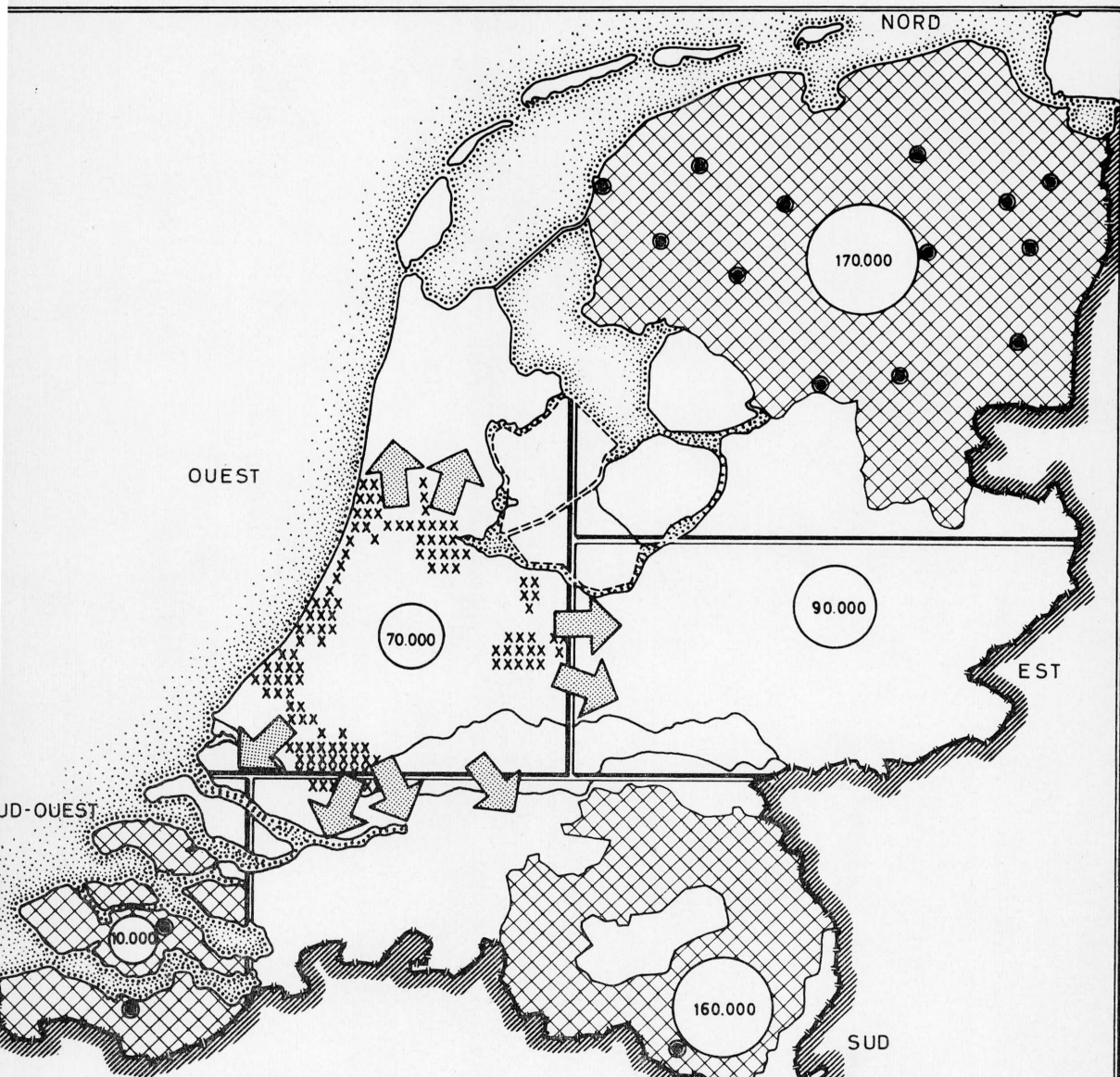
Nous nous sommes donc abstenus d'entrer trop avant dans les détails techniques afin que les traits essentiels de la politique restent discernables.





Nous avons naturellement mis au premier plan le développement régional agricole, mais n'était-ce pas là ce qu'on pouvait attendre du rapporteur ?

Organigramme de l'aménagement du territoire





LES PAYS-BAS

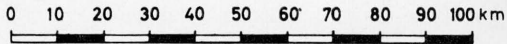


-  Division schématique en 5 zones
 -  Ceinture occidentale d'agglomérations urbaines
 -  Zones problèmes
 -  Noyaux de développement
- { décentralisation
 rayonnement
 fonctions portuaires
 horticulture
 d'émigration
 d'accroissement de la population }

 { Nord
 Sud-Ouest
 Sud }



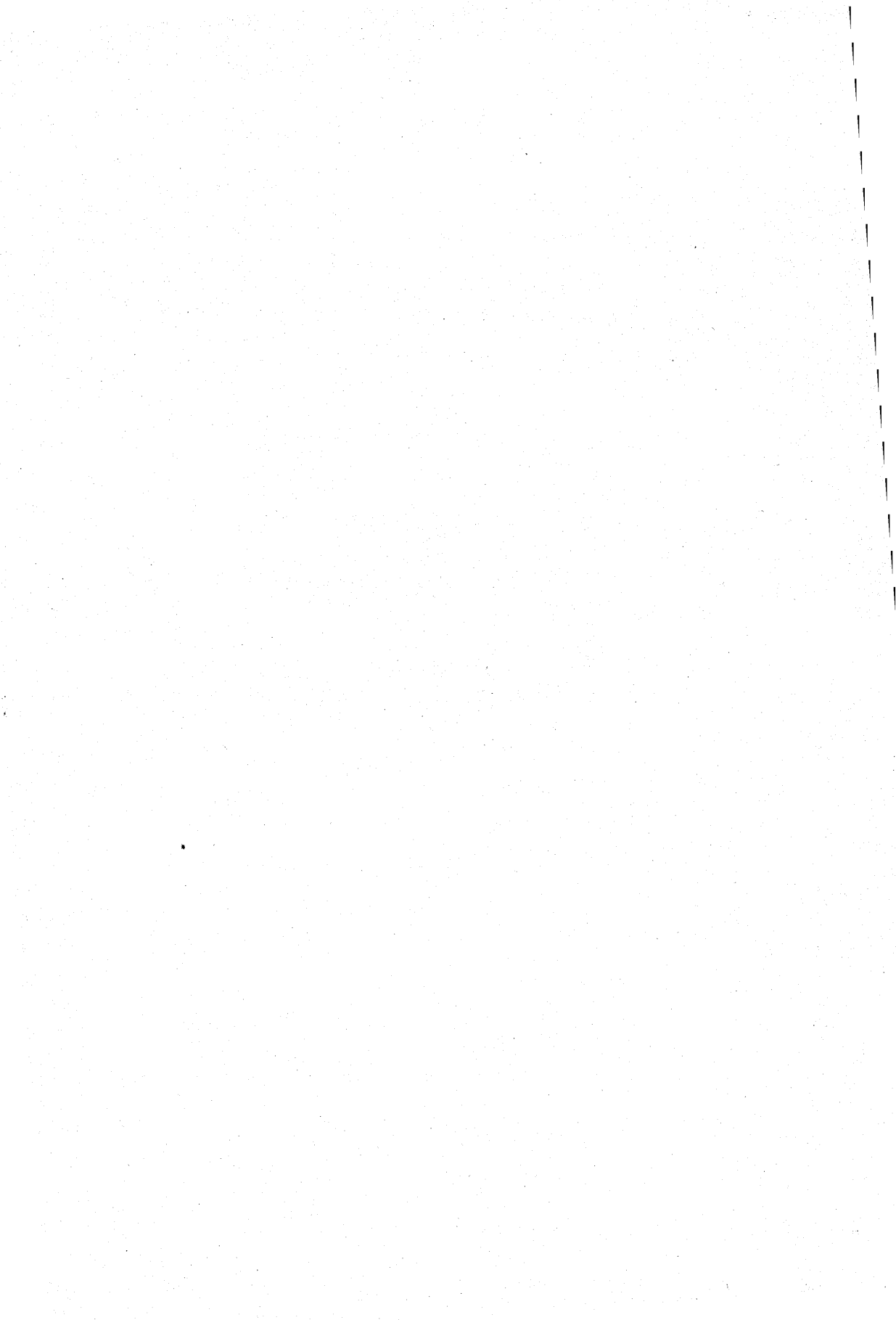
 Opérations urgentes de remembrement à effectuer d'ici environ 10 ans, en hectares de terres cultivables (total 500.000 ha)



20.

La participation des instituts régionaux d'études
à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes régionaux

Rapporteur: J. Milhau
président du Centre régional
de la productivité et des études économiques, Montpellier



I. L'urgence des études économiques régionales

1. Depuis la deuxième guerre mondiale une politique du développement régional a pris naissance dans la plupart des nations européennes. Le point de départ de cette politique a été l'apparition et l'aggravation des déséquilibres interrégionaux susceptibles de compromettre la croissance nationale. L'exemple français — qui n'est pas isolé — est particulièrement significatif; dans ce pays les distorsions régionales ont été amplifiées par une politique centralisatrice poursuivie depuis longtemps, aboutissant de nos jours au contraste d'une capitale démesurée et de vastes régions en voie de dépeuplement et sous-équipées.

2. La politique du développement régional s'est traduite d'abord, dans la plupart des pays, par des programmes de grands aménagements régionaux. En France, la loi de 1951 a servi de cadre juridique à l'exécution de ces programmes, confiés le plus souvent par la loi à une société d'économie mixte jouant le rôle de maître d'œuvre unique. L'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Turquie ont mis en chantier des programmes particulièrement spectaculaires, mais des précédents grandioses existaient déjà, par exemple avec la Tennessee Valley Authority, et il ne faut pas oublier que la décision d'assécher le Zuiderzee fut prise en 1918.

3. Au cours des dernières années, la politique de l'expansion régionale a pris une forme plus systématique. Ce sont d'abord les régions les plus pauvres, celles qui souffraient d'un sous-emploi grave et permanent qui ont fait l'objet de mesures d'exception. En France, les décrets du 30 juin 1955 ont prévu un ensemble de moyens coordonnés tendant simultanément à décongestionner les zones surchargées (Paris) et à stimuler celles qui sont trop en retard; les textes parlent en effet de « zones critiques » dont la liste est arrêtée et qui peuvent bénéficier d'une aide matérielle importante.

Cependant, l'idée se fait jour assez rapidement que la correction des déséquilibres régionaux doit être recherchée, beaucoup plus que par des thérapeutiques locales, dans l'expansion générale accélérée, sauf à faire intervenir des stimulants particuliers dans certaines zones qu'il faut rapidement reconverter ou industrialiser. L'attention s'est déplacée de la notion de sous-développement à la notion de croissance harmonisée de la totalité de la nation.

Partout il faut augmenter une production trop faible ou trop lente à se développer et cette préoccupation s'inscrit désormais dans le Plan.

4. Le Plan peut être conçu comme un cadre rigide à l'intérieur duquel les citoyens soumis à des contraintes plus ou moins fortes doivent inscrire leur activité économique. Mais dans les nations occidentales, le Plan ne saurait prendre cette forme autoritaire. Le Plan, dans les pays de l'Europe occidentale, suggère, conseille et parfois intervient pour encourager, mais sans imposer nulle contrainte aux individus.

Le degré de l'intervention, toujours libérale, des gouvernements dans l'économie dépend de la politique économique de chaque Etat.

En règle générale, dans tous les pays, la planification cesse d'être globale pour devenir régionale. Partout, les idées de programmation régionale ont fait des progrès

rapides. On peut parler maintenant de « science économique régionale » et un rapport récent de l'A.E.P. note les progrès lents mais réels vers l'idée d'une internationalisation de l'action régionale. Une telle évolution ne peut reposer que sur la connaissance scientifique de l'économie de la région.

5. Le développement de la planification régionale pose des problèmes nouveaux qui relèvent aussi bien de la science pure que de la science appliquée.

A titre d'exemple, on peut évoquer l'un de ces problèmes, celui de la définition scientifique de la région. Trop souvent, la région a été définie comme un territoire administratif ou politique. On aboutit alors à des difficultés presque toujours insurmontables : il existe des zones territoriales qui peuvent se réclamer, à des titres divers, de deux régions voisines. Les populations protestent, les intrigues se multiplient, on aboutit parfois à des solutions arbitraires, contraires à l'intérêt de la région.

Il semble cependant que le problème peut être abordé scientifiquement. On peut essayer de définir la région comme une superposition de champs de force connus, c'est-à-dire mesurés ou, à tout le moins, mesurables. Ces champs de force ne coïncident pas exactement en étendue ou en intensité. Mais leur analyse fait apparaître sur la carte, des zones d'influence plus ou moins bien superposées, c'est-à-dire des solidarités et des liens économiques et sociaux entrelacés.

On voit alors se dessiner un cadre valable pour l'action économique. On voit surgir de l'analyse, des hiérarchies entre les agglomérations (villes, bourgades, villages), on voit se préciser des relations fonctionnelles entre les cités et entre les secteurs de l'économie. Ainsi, autour d'une capitale régionale, la zone d'influence commerciale, la zone d'influence culturelle, la zone d'influence médicale, etc. se superposent plus ou moins exactement dans le tissu de l'unité régionale.

Le rayonnement d'un champ de force n'est pas la seule méthode pour aborder les définitions de la région. On peut aussi s'appliquer à mesurer les flux intra-régionaux et les flux inter-régionaux. Finalement, il semble qu'il n'est pas impossible d'aboutir à tracer le contour le plus rationnel de la région, à une époque donnée, et dans un contexte politique et économique donné.

6. La définition rationnelle de la région n'est que l'un des nombreux problèmes qui s'imposent à l'attention des économistes régionaux et la réussite de la programmation régionale dépend de la solution apportée à ces divers problèmes :

Comment harmoniser entre eux les divers plans régionaux ?

Comment intégrer les plans régionaux dans le plan national ?

Comment associer les populations intéressées à l'élaboration et à l'exécution du plan régional ?

En présence de la multiplicité et de la complexité de ces problèmes, il apparaît bien que le succès d'un programme régional dépend finalement de l'importance de nos connaissances théoriques et pratiques.

C'est pourquoi, de nombreux organismes de recherches, instituts régionaux, laboratoires économiques se multiplient un peu partout.

II. Les instituts régionaux d'études économiques

7. A la lumière de l'expérience française, on peut penser que l'échelon régional s'organisera de manière à remplir trois fonctions essentielles :

a) une fonction coordinatrice qui est assurée actuellement en France par la conférence des préfets sous la présidence d'un préfet coordinateur; la conférence des préfets doit préparer l'avant-projet du plan régional; le préfet coordonnateur est assisté de plusieurs fonctionnaires qui consacrent leur activité à l'économie de la région;

b) une fonction consultative; en effet, les populations seront associées à l'élaboration et à l'exécution du plan régional par l'intermédiaire des comités régionaux et des comités départementaux d'expansion économique; un comité régional, par sa composition, doit être représentatif du point de vue géographique, il doit tenir la balance égale entre les diverses parties de la région, il doit être également représentatif au point de vue professionnel et au point de vue social : les divers secteurs de la vie économique régionale et les diverses classes sociales doivent être associés à ses travaux (agriculture, industrie, commerce, banques, artisans, ouvriers, patrons, corps élus de la région, etc.);

c) une fonction d'étude : il convient de préparer le plan régional par des études aussi complètes que possible et tout le monde pense qu'il faut confier ces études à des instituts économiques régionaux; le rapport Rueff-Armand n'a pas manqué de rappeler l'urgence que présente la création de tels instituts.

Cependant, ces organismes d'étude n'existent pas partout. En France, on compte une dizaine d'équipes régionales qui sont spécialisées dans l'étude des problèmes économiques de leur région.

8. Juridiquement, les instituts économiques régionaux peuvent être conçus comme une personne morale de droit public créée par une décision interministérielle. Il existe des instituts d'université, des instituts de faculté ou des instituts interfacultés. Un institut régional d'études économiques peut être aussi constitué sous une forme beaucoup plus souple comme une association 1901 groupant des personnes physiques (professeurs, ingénieurs, statisticiens, etc.) et des personnes morales (universités, chambres de commerce, syndicats, coopératives, etc.).

La formule des instituts d'université a été adoptée à Bordeaux et Aix, la formule de l'association a été adoptée à Rennes et Montpellier

L'organisation technique des instituts régionaux d'études économiques varie selon les cas. On peut concevoir un institut qui fonctionnerait comme une sorte d'entreprise avec un personnel salarié plus ou moins spécialisé; les chercheurs, les dessinateurs, les documentalistes, etc. Dans une telle hypothèse, l'institut devrait disposer d'un budget équilibré par des subventions ou des contrats de recherche.

On peut aussi imaginer un institut régional fonctionnant sans grosse charge financière grâce au travail bénévole de chercheurs ayant déjà une situation personnelle (professeurs, ingénieurs, etc.). Un tel institut apparaît alors comme une réunion périodique de chercheurs intéressés par un même objet; son rôle est essentiellement un rôle de coordination et de stimulation par la mise en commun de travaux individuels.

Entre les deux formules précédentes, existent des solutions intermédiaires qui permettent d'associer dans une même collaboration des hommes de science désintéressés et des chercheurs rétribués.

Les différences que nous venons de noter ne sont pas les seules qui existent entre les divers instituts régionaux d'études économiques. Parfois, l'organisme de recherche apparaît comme un service intérieur du comité régional d'expansion; ailleurs, c'est au sein de l'Université que cet organisme a pris naissance; dans certains cas l'institut régional de recherche économique est totalement autonome.

Mais presque toujours, ces instituts régionaux impliquent une large collaboration de l'Université, des services de la statistique et des organisations professionnelles.

9. Il n'est pas possible et il ne paraît pas souhaitable que tous les instituts régionaux prennent la même forme, la même structure, la même méthode; la diversité des formules répond à la diversité des situations régionales.

Par contre, tous les instituts régionaux, pour travailler efficacement au programme de leur région, doivent disposer d'un équipement convenable en hommes et en matériel.

Les économistes régionaux sont encore peu nombreux car l'économie régionale, en tant que science, commence à peine à être enseignée. De même, les statisticiens, dans la plupart des pays, sont rares et la formation de ces spécialistes ne répond pas aux besoins grandissants de statistiques dans tous les domaines. Dans toutes les équipes régionales il faudrait plusieurs statisticiens de métier. En France, ce vœu a été exprimé à plusieurs reprises par le Conseil économique et social.

10. La recherche économique au niveau de la région ne pourra obtenir une haute productivité que si elle dispose d'un matériel mécanographique convenable.

On peut se demander, à ce propos, jusqu'à quel point l'emploi de l'outillage de plus en plus puissant n'entraînera pas, demain, la concentration de la statistique et n'ira pas contre l'idée de région.

En réalité, cette crainte ne semble pas à redouter. On peut parfaitement concevoir un matériel central, installé à Paris, et interrogé directement par la province. Ceci suppose, bien entendu, des liaisons électriques directes, mais de telles installations sont techniquement possibles, et on les trouve déjà réalisées aux Etats-Unis. La solution précédente n'est d'ailleurs pas la seule. On pourrait aussi envisager d'installer dans nos régions un équipement lourd dont le plein emploi serait obtenu grâce à plusieurs utilisateurs locaux groupant leurs besoins.

En aucune façon, le progrès technique ne peut constituer un obstacle sérieux à l'activité croissante de la région, à son effort intellectuel, à son information économique et statistique.

11. Quelle que soit leur nature juridique et quelle que soit leur organisation matérielle, les instituts régionaux ne pourront remplir convenablement leur mission que s'ils sont fidèles à certains principes.

Un institut régional doit être fidèle à l'esprit scientifique qui exige la plus grande indépendance possible car dans la recherche scientifique toute subordination, même la plus amicale, toute pression même la plus légère ne peuvent que nuire à l'effort créateur de l'esprit.

Un institut scientifique doit être indépendant à l'égard du pouvoir politique car ce dernier est trop soumis aux contingences du moment; de même, l'institut doit être indépendant à l'égard des organisations professionnelles souvent préoccupées — très légitimement d'ailleurs — de défendre leurs intérêts.

Un institut régional doit être désintéressé comme le sont la plupart des savants. On peut concevoir, certes, des laboratoires privés fonctionnant comme des entreprises commerciales, mais un organisme de caractère officiel conçu pour servir l'intérêt général par le progrès de nos connaissances sur l'économie régionale ne peut, nous semble-t-il, être fondé sur la recherche du profit.

Dans tous les pays, le corps universitaire est animé par ce double souci d'objectivité dans la recherche et de désintéressement dans l'effort scientifique et il ne semble pas que les instituts régionaux puissent se passer du concours de l'Université.

Il semble, au contraire, que l'Université, éloignée du mobile mercantile par son esprit généralisateur, fera toujours triompher les exigences de l'intérêt général sur les contingences locales.

Les instituts régionaux doivent être animés par l'esprit d'équipe. Au départ, l'institut comprendra des professeurs et des statisticiens, sa fondation reposera sur l'université régionale et sur les services officiels de la statistique mais, en outre, l'institut doit accueillir très largement tous ceux qui manifestent sympathie ou curiosité intellectuelle pour la recherche scientifique (entrepreneurs, syndicats, administrations publiques, départements, communes, associations culturelles, etc.). L'institut ne doit pas hésiter à associer tous ses membres à ses travaux lorsque la nature de ces derniers le permet (enquêtes, sondages, etc.).

Par contre, si l'institut doit être largement ouvert à toutes les bonnes volontés, il faut qu'un comité restreint d'hommes de science et de techniciens assume la responsabilité de la recherche, car la recherche scientifique est un métier, et malheureusement trop d'amateurs ne se rendent pas compte des difficultés de ce métier. Le comité scientifique comprendrait des professeurs, des ingénieurs, des statisticiens, c'est-à-dire des hommes de science, en entendant ce dernier terme au sens très large.

Les disciplines les plus variées seront associées à l'effort commun : économie, droit, sociologie, biologie, géographie, histoire, mathématique, médecine, agronomie, etc.

Il semble que l'idéal serait d'avoir dans chaque région, pour préparer le plan de la région, un institut à la fois laboratoire et observatoire économique. Cet organisme animé par l'esprit scientifique et par l'esprit d'équipe, incorporé dans la vie régionale serait un instrument de progrès pour une meilleure connaissance des phénomènes économiques régionaux, pour les progrès de la planification et en fin de compte pour l'avancement de la science en général.

III. La conjoncture économique régionale

13. L'une des premières activités des instituts régionaux a été presque partout de réaliser un diagnostic périodique sur la conjoncture économique de la région.

Certains auteurs ont mis en doute l'utilité d'une analyse de la conjoncture économique régionale en soulignant que la région ne constitue pas, du moins pour le

moment, une réalité économique bien définie; d'autres se demandent si la région actuelle adoptée par le nouveau découpage français ne constitue pas un cadre trop petit pour effectuer une bonne analyse de conjoncture économique.

On peut observer que la nouvelle région française est conçue comme un cadre d'action, comme un « espace opérationnel » et n'a rien de rigide ou de définitif. Le découpage régional adopté depuis peu de temps en France pourra être harmonisé sans grandes difficultés, semble-t-il, avec celui de la Communauté économique européenne.

Mais l'économie régionale est loin de constituer un ensemble cohérent comparable à l'économie nationale; un certain nombre de constituants essentiels lui font défaut. Il n'existe ni une monnaie à l'intérieur de la région, ni une douane sur ses limites. La statistique régionale ne parvient à saisir ni les flux de marchandises, ni les flux monétaires et financiers qui traversent les frontières de la région. La conjoncture régionale, comme la comptabilité régionale, sera difficile à analyser car l'économiste est privé, pour de telles études, de ces balances précieuses dont il peut disposer quand il étudie l'économie de la nation.

Il résulte de ces insuffisances et de ces lacunes que les liens économiques entre la région et la nation sont mal connus et difficiles à saisir, et il en est de même des liaisons économiques inter-régionales. Nous ignorons les incidences sur la nation d'un investissement régional et, réciproquement, nous ne savons pas quelles seront les conséquences régionales particulières de telle ou telle décision économique prise pour l'ensemble du pays. Nous ne savons pas davantage quelles seront les conséquences de l'irrigation du Bas-Languedoc sur le développement de telle autre région voisine ou lointaine dont l'économie se trouvera freinée ou stimulée par le développement languedocien.

14. Par contre, l'utilité de l'analyse de la conjoncture économique régionale semble admise par la grande majorité des spécialistes et se trouve prouvée, en France, par l'existence de travaux régionaux de plus en plus nombreux, de plus en plus complets, de plus en plus coordonnés.

Tout d'abord, cette analyse régionale apparaît comme un perfectionnement de la conjoncture nationale. Il est bon de décomposer les courbes globales pour savoir comment varient leurs éléments constitutifs. Une évolution progressive d'ensemble peut dissimuler des régressions locales qu'il sera utile de découvrir à temps et que, seule, la conjoncture régionale pourra révéler.

Ensuite, on peut rappeler qu'il existe dans certaines régions une économie dominante imprimant à ces régions une allure particulière. Le cas bien connu est celui du Languedoc dont l'agriculture se caractérise par la monoculture viticole. Dans le département de l'Hérault le revenu viticole représente le tiers de l'ensemble du revenu départemental. La conjoncture viticole, extrêmement sensible à cause des rendements annuels qui sont très fluctuants, et des prix qui le sont encore davantage, connaît des périodes alternées de prospérité et de dépression qui superposent leurs mouvements à ceux de la conjoncture générale, tantôt pour en accentuer la tendance tantôt pour la contrarier. A cause du caractère absolu de la monoculture, la crise viticole a souvent dégénéré en crise sociale dont les soubresauts peuvent être analysés et, dans une certaine mesure, prévus.

Un phénomène analogue, bien que moins accentué, se rencontre dans la plupart des régions agricoles ou dans les régions qui se caractérisent par un secteur d'activité largement prépondérant (par exemple : tourisme sur la Côte-d'Azur, sur la Riviera, sur la Costa Brava).

Enfin, l'étude de la tendance à court terme, dans une région, se justifie souvent par d'autres raisons. Supposons — cas non théorique — une région en voie de transformation rapide : de nombreux chantiers pourront être ouverts en même temps. On peut prévoir un appel important sur le marché du travail, la pression sur les salaires locaux, la raréfaction de la main-d'œuvre etc. Ces phénomènes prévisibles de la conjoncture locale sont importants. A l'inverse, la fermeture prochaine de plusieurs grands chantiers nous aide à prévoir le chômage et permet de le prévenir par des mesures convenables. La conjoncture régionale, ainsi entendue, n'a rien d'une étude académique, elle débouche dans la politique économique, elle est « économie politique » au sens ancien du mot.

15. A la limite on peut dire que le diagnostic de conjoncture régionale n'est pas seulement un enrichissement du diagnostic global de la conjoncture nationale, il est aussi, et surtout, un instrument de contrôle au service du plan régional.

Le diagnostic périodique de l'économie régionale s'impose comme une tâche nécessaire à ceux qui ont pour mission de surveiller l'exécution du plan régional, d'en dégager les effets, d'en expliquer les échecs, d'en découvrir les lacunes, d'en proposer l'amélioration.

Cet aspect très pratique de la conjoncture régionale aboutit à lier étroitement les analyses relatives au court terme et celles qui concernent le moyen et le long terme. On pourrait dire que la conjoncture et le moyen terme sont plus intimement mêlés à l'échelon régional qu'ils ne le sont à l'échelon national où l'on peut séparer plus facilement ces deux catégories d'études et même les confier à des organismes différents.

16. Le diagnostic de conjoncture régionale se heurte à une très grave difficulté qui est l'insuffisance des statistiques régionales.

Nous avons souvent des difficultés pour connaître l'évolution de la population dans l'intervalle de deux recensements généraux. Certes, il est possible de savoir par l'Etat civil le mouvement naturel de population mais nous sommes moins bien renseignés sur les migrations intérieures, surtout en France où il n'existe aucune déclaration obligatoire des changements de résidence. Les individus et les familles peuvent changer de commune sans qu'il soit possible d'enregistrer statistiquement ce transfert.

Or, les variations démographiques dues aux migrations intérieures sont importantes et leur intensité se modifie selon les circonstances locales (récoltes, implantations industrielles) ou générales (crises, événements politiques).

L'insuffisance de nos connaissances en matière de migrations intérieures constitue, en France du moins, une cause de faiblesse pour nos études sur la conjoncture économique régionale.

Les statistiques de la production agricole sont peu rigoureuses pour certains produits (fruits et légumes); quant aux statistiques de la production industrielle on se

trouve souvent devant de grosses entreprises ayant des établissements dans plusieurs régions, il est alors difficile sinon impossible de faire une imputation du produit brut ou de la valeur ajoutée par région.

Dans certains cas, on se trouve devant une difficulté voisine de la précédente et qui peut être théoriquement insoluble : où se trouve l'établissement, dans le cas d'une entreprise de transport ? Et ne faudrait-il pas poser une question analogue pour les chantiers ?

17. Une autre difficulté, non moins grande, est celle de l'identification de certains établissements dont l'activité est polyvalente. Ce sont là des problèmes de classification et des problèmes de définition, mais il ne faut pas oublier que toute statistique commence par une définition et par une classification et bute inévitablement sur ces difficultés premières.

Les instituts régionaux ont souvent beaucoup de mal à obtenir le chiffre régional homologue du chiffre national. Il arrive souvent, dans une entreprise ou dans une administration, qu'un chiffre régional traduisant l'activité de l'échelon local est transmis au centre pour être totalisé dans une statistique nationale; il sera parfois impossible de retrouver la grandeur correspondante au niveau de la région. Une remarque analogue peut être faite à propos des grandes enquêtes nationales (consommation des ménages, enquêtes d'opinion, tests conjoncturels dans l'industrie). L'échantillon national ne permet aucune conclusion valable au niveau de la région.

18. En dépit de ces difficultés, on connaît un certain nombre d'analyses périodiques de conjoncture régionale. Dans le cas de la France ces analyses sont en général publiées dans des revues régionales. De plus, elles sont reprises au sommet et font l'objet d'une présentation systématique. L'analyse de la conjoncture nationale que le Conseil économique et social doit présenter deux fois par an comporte désormais un chapitre consacré à la conjoncture particulière des diverses régions françaises.

Cet effort de coordination dans la présentation se retrouve dans la méthode. Les divers instituts régionaux utilisent pour leur diagnostic divers procédés qui tendent à se rapprocher. On peut en citer deux :

1. Les indicateurs régionaux (emploi, transport, consommations etc.) qui sont de plus en plus employés;
2. La consultation régionale est parfois utilisée comme méthode de détermination de la conjoncture. Un certain nombre de personnes sont invitées à discuter périodiquement sur la situation économique de la région; le diagnostic est établi à la suite de ce débat.

Cette méthode présente une valeur éducative certaine; par les échanges d'idées qu'elle comporte elle contribue à une prise de conscience régionale.

Actuellement, en France, dans une dizaine de grandes villes (sans compter Paris) se sont créés spontanément des laboratoires ou des observatoires économiques qui s'efforcent de saisir et d'analyser la complexité de la vie économique de leur région et d'en dégager les tendances. Cet effort est actuellement encouragé et sera utile à la fois au progrès du diagnostic national et au progrès de la programmation régionale.

IV. La comptabilité économique régionale

19. La comptabilité a fait son apparition depuis quelques années dans les grands pays industriels. On assiste actuellement aux premiers efforts tendant à édifier des comptabilités régionales. Les progrès paraissent, ici, moins rapides que pour l'établissement de la conjoncture. En effet, les premiers travaux des instituts économiques régionaux, pour élaborer les comptes de la région, se heurtent à de nombreuses difficultés.

Afin de faciliter les analyses et les comparaisons, il serait souhaitable de présenter les comptes de la région dans la même forme que les comptes de la nation. Malheureusement, cette identité de structure comptable est irréalisable car la région, à la différence de la nation, n'a ni monnaie propre, ni douane, ni contrôle de changes. On n'a pas de statistiques sur les mouvements financiers entre la région et l'extérieur, la même lacune existe pour les marchandises et les services.

20. Une autre difficulté de la comptabilité économique régionale tient à la localisation des centres de décision.

En ce qui concerne les administrations, du moins pour les plus importantes, le centre de décision est extérieur à la région; ce caractère est plus accentué en France que dans les autres pays. La structure verticale des administrations est une difficulté à la connaissance de leur activité locale ou régionale.

En ce qui concerne les entreprises, pour un très grand nombre d'entre elles le siège social est hors de la région; on trouve simplement dans la région des établissements qui sont des unités techniques, c'est-à-dire des éléments partiels d'une entreprise. Il est difficile et toujours arbitraire de faire une imputation de l'activité globale d'une entreprise entre les divers établissements qui la composent.

21. Les difficultés que nous avons notées à propos de l'information statistique nécessaire à la conjoncture régionale se retrouvent pour la comptabilité régionale. Les statistiques régionales comportent des lacunes qu'il n'est pas possible de combler; de plus, les enquêtes nationales utilisent en général un taux d'échantillonnage trop faible pour que le sous-échantillon régional soit représentatif. Le rôle de l'institut régional sera alors d'élargir le sous-échantillon régional pour le rendre utilisable.

22. Une source d'information très importante pour les comptes régionaux est fournie par les statistiques fiscales.

En laissant de côté la diversité des législations nationales et la fraude, nous trouvons dans les documents fiscaux une hétérogénéité qui exige de la part de ceux qui les utilisent beaucoup de prudence et beaucoup de science. Pour citer un exemple français, prenons celui des diverses déclarations fiscales auxquelles sont assujettis les chefs d'entreprise :

— dans certains cas, la déclaration (bénéfices industriels et commerciaux) a lieu au siège social de l'entreprise et ce siège est hors de la région, par exemple à Paris; l'information statistique échappe alors à l'institut régional;

— dans d'autres cas, la déclaration pourra être faite, soit au lieu de l'établissement, c'est-à-dire dans la région, soit au siège de l'entreprise qui pourra être hors de la région; une telle option existe pour les déclarations des salaires;

— dans d'autres cas encore, la déclaration fiscale doit être effectuée au lieu de l'établissement, mais des dérogations sont accordées pour effectuer cette déclaration au siège social de l'entreprise : tel est le cas des taxes sur le chiffre d'affaires.

On comprend que cette diversité dans les règles fiscales ne facilite pas la récolte des renseignements statistiques nécessaires aux instituts régionaux pour établir la comptabilité régionale. Il faut comprendre que ces difficultés tiennent à la nature des choses : les statistiques fiscales sont un sous-produit de l'activité des administrations fiscales; l'outil qu'elles nous offrent n'est pas bien satisfaisant pour les comptables régionaux car il n'a pas été construit pour eux. Nous devons l'employer faute de mieux.

23. Les obstacles précédents ne sauraient arrêter les efforts des instituts régionaux car l'établissement d'une comptabilité régionale est utile.

Puisque nous ne pouvons construire exactement le même cadre comptable pour la région et pour la nation, nous devons nous efforcer d'avoir deux cadres aussi comparables que possible, de manière à permettre les rapprochements (structure des revenus, dépenses des ménages, etc.).

La comptabilité régionale doit s'efforcer de présenter en termes homogènes l'ensemble des informations chiffrées accessibles relatives à l'activité économique de la région.

La comptabilité régionale fait apparaître les grandeurs globales de l'économie régionale : production, revenu, dépense; elle nous renseigne sur la structure de ces grandeurs globales; production par secteurs, revenus par groupes socio-professionnels; elle permet de calculer des agrégats intéressants (secteur public, secteur privé); (voir annexe).

C'est à partir d'une comptabilité économique régionale bien faite qu'on pourra préparer un plan régional cohérent et adapter efficacement les moyens aux objectifs. De même que dans la législation française on a concilié la liberté du marché du travail avec le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), de même il semble possible de concilier dans le plan d'expansion de la nation la liberté du marché étendu à la Communauté européenne et un revenu minimum régional. De cette conciliation dépend peut être le succès du traité de Rome.

V. La préparation du plan régional

24. L'un des principes essentiels de la doctrine de la planification régionale est celui de l'adhésion des populations au Plan. Il s'agit, au fond, du principe démocratique appliqué à la vie économique. D'une façon plus générale, on peut dire que l'économie dirigée ne se conçoit, dans un pays libre, qu'avec l'assentiment des intéressés et le programme économique ne peut être conçu sans l'accord des citoyens, ni exécuté avec succès sans leur collaboration active.

En pratique, dans l'élaboration des programmes régionaux, il convient de procéder aux consultations locales les plus larges : il faut prendre l'avis des corps élus, des diverses familles professionnelles, des organisations syndicales, des groupements de famille, etc.

25. La consultation régionale, en dehors des indications qu'elle apporte aux pouvoirs locaux, a une valeur éducative auprès de la population considérée. Cette dernière comprendra mieux ses propres problèmes économiques et se montrera par la suite plus réceptive aux incitations du Plan. Une population qui a été associée à l'élaboration du programme économique jouera un rôle actif dans l'exécution de ce programme; au lieu de le subir, elle l'animera.

26. L'exécution d'un plan économique exige toujours un gros effort de coordination. En effet, les divers plans régionaux doivent être harmonisés entre eux et intégrés dans le plan national. Si une région réalise un grand programme d'irrigation, il faut s'efforcer de prévoir les répercussions de cet aménagement sur les régions voisines. Dans une telle hypothèse, des reconversions auront lieu, des productions nouvelles prendront la place des productions traditionnelles et un certain nombre de marchés seront affectés par ces changements. A la limite, on peut dire que toute l'économie de la nation et même au-delà de la nation des échanges internationaux, vont être intéressés par un grand aménagement régional.

27. Les problèmes des transports constituent un autre exemple parmi ceux qui intéressent, à la fois le plan régional, le plan national et la politique commune des signataires du traité de Rome. Plus que par des tarifs préférentiels destinés à soutenir telle entreprise ou telle région, la stimulation économique doit être recherchée par l'amélioration des infrastructures et par la coordination des transports. La recherche des mesures concrètes à proposer exige des études complexes dans un domaine qui est souvent mal connu.

Des exemples analogues peuvent être multipliés : il serait absurde de créer un grand marché moderne dans une région sans se préoccuper des initiatives analogues prises au même moment dans les régions voisines. L'implantation des zones industrielles, des entrepôts, des abattoirs doit être étudiée avec une vue d'ensemble qui pourrait faire défaut dans l'élaboration d'un plan régional et qu'on retrouve nécessairement dans le plan national.

28. En dernière analyse, le plan régional apparaît comme un relais du plan national : de même qu'on peut retrouver sous les courbes globales qui traduisent les moyennes nationales des composantes élémentaires souvent très dispersées, mais toujours plus proches de la réalité, de même le plan national doit être décomposé en éléments régionaux qui ont le mérite — étant plus près de la base — d'être des instruments plus réalistes et pourtant plus efficaces.

Cependant, la région ne peut en aucun cas être isolée du contexte national pas plus que la nation ne peut être retranchée de la communauté internationale. On pourrait dire que le plan régional constitue en quelque mesure une projection géographique du plan national qui se trouve ainsi explicité et humanisé.

29. Malheureusement, les principes que nous évoquons risquent parfois d'être perdus de vue dans l'affrontement inévitable des individus ou des groupes. Chaque grande administration a une vue particulière de sa mission; chaque profession a des intérêts légitimes à défendre; chaque producteur a une concurrence à soutenir; chaque région se croit plus ou moins menacée par l'essor de la région voisine. L'harmonisation de ces forces contradictoires n'est pas facile.

Les instituts d'études économiques qui se placent au-dessus et en dehors de l'action paraissent plus qualifiés que tel autre organisme pour suggérer les conciliations,

pour proposer les synthèses indispensables à l'établissement d'un plan régional cohérent et accepté par la grande majorité de la population intéressée.

30. Les programmes régionaux, après quelques tâtonnements, ont adopté en France un même cadre de présentation qu'on retrouve identique pour chaque région. Le programme régional type est divisé en trois parties :

- les données,
- les objectifs,
- les moyens.

Les « données » constituent une sorte d'inventaire régional portant sur la population et ses caractères, sur le milieu naturel et ses ressources, sur les structures techniques et sociales existantes.

Les « objectifs », dans chaque région, découlent normalement des « données ». Par exemple, dans une région où le climat se caractérise par de brusques écarts, où les périodes longues de sécheresse alternent avec des pluies torrentielles, déterminant une érosion dangereuse, l'objectif numéro un sera la régulation des facteurs naturels afin de préserver le patrimoine foncier de la région et d'augmenter la productivité de l'agriculture.

Les mesures prévues par le programme régional seront commandées à leur tour par les objectifs. Dans l'exemple évoqué ci-dessus, la régulation de l'hydrographie pourra être recherchée par le reboisement qui agit à la fois sur le régime des pluies et sur le ruissellement. La forêt constitue d'ailleurs une source de revenus à long terme et même une accumulation de capital à très long terme, en reconstituant les réserves d'humus détruites par l'érosion. Les cultures en ligne de niveau, l'irrigation seront également au nombre des mesures recommandées ainsi que les barrages d'écrêtement des crues et les barrages de stockage de l'eau.

31. Le plan régional accordera toujours une attention prioritaire aux problèmes humains. La prévision de l'évolution démographique de la région sera au point de départ de toutes les études préparatoires.

Plusieurs hypothèses de travail pourront être envisagées : la plus simple sera celle d'une balance migratoire parfaitement équilibrée; la population de la région variera alors uniquement sous l'influence de son mouvement naturel (naissance, décès).

Dans le cadre de cette hypothèse, on pourra prévoir l'arrivée des jeunes générations à l'âge de l'activité professionnelle, c'est-à-dire la main-d'œuvre disponible pour les années à venir. On peut essayer de mettre, en face de cette main-d'œuvre potentielle, les emplois prévisibles et on voit ainsi se préciser les déséquilibres futurs qu'il convient de prévenir.

L'hypothèse précédente peut être compliquée en supposant des courants migratoires interrégionaux plus ou moins intenses ou une évolution des taux naturels : ces courants migratoires devront être organisés.

En toute hypothèse l'équilibre régional entre l'offre et la demande de travail dans l'avenir conduit au problème de l'orientation des jeunes et de la formation professionnelle. Dans chaque région, il convient de faire l'inventaire des moyens scolaires indispensables pour la formation de la jeunesse, compte tenu du niveau de qualification des divers emplois prévisibles.

32. Le plan régional accordera toujours une grande place aux conséquences de la mise en vigueur du traité de Rome. La libre circulation des marchandises et des services, des hommes et des capitaux risque de provoquer au niveau d'une région des déséquilibres secondaires qu'il est sage de prévoir. Une région spécialisée dans une production plus ou moins réservée au débouché national doit se préparer à la dilatation prochaine du marché qui entraînera en même temps une lutte concurrentielle plus vive et une demande élargie.

VI. L'exécution du plan régional

33. Dans chaque région, l'une des tâches essentielles de l'institut économique sera de suivre l'exécution du plan régional. Chapitre par chapitre, secteur par secteur, il est nécessaire de mesurer périodiquement le degré d'avancement des investissements et des travaux, de noter les avances et les retards, d'expliquer cette dispersion.

Le plan régional, comme le plan national, est une création continue : le plan guide l'expérience et se reforme lui-même au contact de l'expérience; certaines de ses branches deviennent caduques et doivent être élaguées comme du bois mort : par contre, certaines mesures du plan apparaissent vite comme trop timides et devront être complétées et accélérées. Sans cesse, il faut corriger le plan à la lumière des faits.

Les instituts régionaux devront étudier les obstacles rencontrés dans l'exécution du plan car cette exécution va se heurter à la résistance des structures comme le mouvement se heurte à l'inertie et ces résistances sont toujours plus grandes dans la phase de démarrage du plan; en économie comme en mécanique, c'est le premier pas qui coûte le plus.

34. Ce sont d'abord les structures foncières qui s'opposent à toutes les opérations d'aménagement régional. Dans tous les pays de l'Europe occidentale, le paysage agraire fort ancien se traduit par un découpage de la terre en parcelles souvent peu compatibles, par leurs dimensions et par leurs formes, avec une haute productivité agricole.

Dans tous les pays, le remembrement n'a pu se développer que par la mise en œuvre de moyens de plus en plus énergiques. L'initiative individuelle procédant par ventes, achats, échanges de parcelles n'a donné aucun résultat pratique; les associations d'agriculteurs (en France, les associations syndicales) ont permis les premiers progrès; mais partout il a fallu une intervention directe et vigoureuse des pouvoirs publics pour mettre en œuvre une véritable politique de réorganisation foncière. En France, une expérience toute récente, celle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural permet de grands espoirs; or, ces sociétés sont instituées dans la plupart des cas, dans le cadre régional : leur rôle est d'acquérir les terres libres (domaines ou parcelles) pour constituer des exploitations rationnelles sur lesquelles seront installées, dans des conditions convenables de rentabilité, des familles d'agriculteurs.

Les institutions traditionnelles installées dans la région constituent bien souvent des obstacles à l'exécution du programme régional. Ainsi, la création d'une grande société d'économie mixte chargée de réaliser un grand aménagement régional suscitera

presque toujours des réactions hostiles de la part des vieilles administrations qui — à tort ou à raison — se sentent menacées dans leurs prérogatives. L'utilité, l'efficacité et même la légitimité de la société nouvelle sont contestées ; ses échecs et ses difficultés de croissance sont soulignés avec complaisance ; parfois même des critiques malveillantes sont répandues.

35. Parmi les institutions traditionnelles qui doivent nécessairement s'intéresser au plan régional il convient de citer les corps élus de la région : municipalités, départements ou provinces. Ces forces organisées de la vie régionale ont été souvent à l'origine du réveil économique de la région. Malheureusement, les corps locaux peuvent parfois aussi constituer un frein redoutable ; les rivalités locales entre les cités, entre les hommes, entre les groupes sont susceptibles de s'opposer à la coordination des efforts individuels et collectifs nécessaires à la réussite du plan. En France, la société d'économie mixte qui devait être le maître d'œuvre de l'aménagement des marais de l'Ouest n'a pu être jusqu'ici mise sur pied ; le plan Poitou-Charente — l'un des premiers publiés — est l'un des plus décevants par ses réalisations.

36. Mais, de toutes les résistances structurelles rencontrées dans l'exécution d'un plan régional les plus redoutables, celles qui méritent les études les plus attentives, sont probablement les résistances des structures sociologiques. En effet, la résistance au progrès n'est pas seulement d'ordre physique, elle est aussi psychologique et humaine car le progrès qui est une promesse de bien-être pour l'avenir signifie souvent dans le présent : inquiétude, trouble, souffrance.

Lorsque la construction d'un grand barrage aboutit à l'immersion totale d'un village c'est une communauté, c'est-à-dire un être collectif ayant une vie organique et une conscience de groupe qui doit disparaître.

Une communauté, à la différence d'une foule, est constituée par un faisceau permanent des liens matériels et moraux entre tous ses membres. Les liens d'intérêt s'enchevêtrent et se renforcent avec les liens sentimentaux. Les mêmes hommes se retrouvent à la coopérative, à la mairie, à l'église, à la forge, sur la place du village, dans le cortège qui va au cimetière. Chacun juge son voisin et se sait jugé à son tour et cette connaissance mutuelle est aussi un lien, parfois un lien pesant, mais un lien solide. Personne n'est un inconnu au village. Personne n'est un étranger pour personne. Les souvenirs communs, les inquiétudes et les joies collectives qui jalonnent l'histoire du pays et que chaque famille a vécus constituent des solidarités vivantes, présentes, sans cesse rappelées par les hommes et par les choses. Le groupe emprisonne l'homme et l'évasion est plus difficile qu'on ne croit.

La destruction d'un village à l'occasion d'un programme de grands travaux régionaux signifie la destruction d'une communauté ; on comprend que l'être collectif qui va mourir va se débattre. La France a connu de tels drames à Tignes, à Savines. Les résistances les plus poignantes viennent des vieilles personnes. Elles sont farouchement hostiles à l'idée d'aller vivre ailleurs.

Mais le cas des jeunes n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire. L'indemnité versée à une famille expropriée devrait, en principe, lui permettre d'aller s'installer ailleurs. La solution individualiste conforme à l'esprit du XIX^e siècle consiste à laisser à chacun le soin de résoudre son propre problème. La société est quitte quand elle a versé la « juste et préalable indemnité » prévue par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

En réalité, la collectivité n'est pas quitte envers les personnes chassées de chez elles quand elle leur a versé les indemnités monétaires promises. Encore faut-il conseiller ces personnes, les protéger, les aider à faire un bon emploi des fonds de manière que chacun puisse retrouver une situation, un foyer et que le changement se fasse avec le minimum de troubles dans les conditions d'existence de chaque famille.

37. Les expériences françaises de reclassement des populations chassées de leur habitat par le plan nous montrent que les divers groupes sociaux réagissent de façons différentes : les solutions valables pour les ouvriers ne le sont pas pour les paysans. Ces expériences nous apprennent surtout que l'exécution d'un plan n'est pas uniquement affaire de technique. Le planificateur n'a pas le droit de négliger l'aspect humain de ces problèmes.

Ce sera l'une des tâches essentielles des instituts régionaux que d'étudier les réactions psycho-sociologiques des populations en présence du plan qui les concerne et qui bouleverse parfois douloureusement leurs conditions présentes en attendant une amélioration future.

Pour faire de telles études, il faut aller dans les champs, entrer dans les maisons; il faut connaître les hommes, savoir gagner leur confiance pour comprendre leur comportement; il faut participer à la vie régionale, connaître la région de l'intérieur. Tel sera le rôle d'un institut régional.

Annexe

**Comparaison du produit intérieur brut au coût des facteurs
du département de l'Hérault au produit intérieur français**

*Unité France : milliards AF
Unité Hérault : millions AF*

	France		Hérault			
	1952		1956		1957	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
Agriculture	1 831	15,2	41 727	30,6	51 840	33,0
Energie	512	4,3	7 114	5,2	7 910	5,0
Industries de transformations . . .	3 304	27,4	14 419	10,6	15 104	9,6
Construction	886	7,4	8 368	6,1	9 811	6,2
Transports	879	7,3	11 722	8,6	13 823	8,8
Commerces	1 916	15,9	23 443	17,2	25 821	16,5
Services	518	4,3	9 247	6,8	10 933	7,0
Professions libérales	462	3,8	4 471	3,3	5 073	3,2
Total entreprises	10 308	85,6	120 511	88,4	140 315	89,3
Ménages	389	3,2	4 736	3,5	4 822	3,1
Administrations	1 340	11,2	11 042	8,1	12 042	7,6
Produit intérieur brut	12 037	100,0	136 289	100,0	157 179	100,0

Source : Les comptes du département de l'Hérault par Jean Ousset, thèse de sciences économiques — Montpellier 1961

Dans le département de l'Hérault, les calculs ont été réalisés au coût des facteurs, car il était très difficile de faire une évaluation des impôts indirects. Ils ont été réalisés par l'intermédiaire des contreparties de la valeur ajoutée : salaire, charges sociales, prestations sociales, revenu brut d'exploitation.

Ils révèlent la structure de la production du département de l'Hérault. On constate la place essentielle occupée par l'agriculture qui représente 30 % à 33 % du produit départemental contre 15,2 % du produit national, et la place très faible occupée

par les industries de transformations : 10 % du produit départemental contre 27,4 % du produit national en 1952. Dans les autres secteurs les différences sont faibles.

Il est intéressant d'examiner la répartition du produit régional entre les entreprises et les établissements; on appelle « entreprises » toutes les unités de production dont le siège social est situé dans le département et « établissements » celles dont le siège social est situé hors du département. Dans l'agriculture la totalité de la production est assurée par des entreprises, par contre dans l'industrie et le commerce 37,6 % de la production est assurée par des établissements, enfin, en ce qui concerne les administrations, 64 % de leur contribution au produit régional est assuré par des administrations, extérieures à la région (Etat et Sécurité sociale).

Services des publications des Communautés européennes
8048*/1/II/1963/5
Volumes I et II

FF 44,—	FB 450,—	DM 36,—	Lit. 5620,—	Fl. 32,50	£3.4.3	\$9.0
---------	----------	---------	-------------	-----------	--------	-------
