

JOURNAL OFFICIEL

DES

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

25 AVRIL 1967

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

10^e ANNÉE N° 79

SOMMAIRE

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

INFORMATIONS

LE CONSEIL

67/264/CEE :

Programme de politique économique à moyen terme (1966—1970) . . . 1513/67

Avant-propos 1513/67

Introduction 1515/67

Chapitre I : Objectifs généraux de la politique économique à moyen terme dans la Communauté 1521/67

Chapitre II : Perspectives générales de la croissance au cours des prochaines années 1523/67

Chapitre III : Orientations générales de la politique économique à moyen terme des prochaines années 1537/67

Chapitre IV : Politique de l'emploi et de la formation professionnelle . 1550/67

Chapitre V : Politique des finances publiques 1557/67

Chapitre VI : Politique régionale 1563/67

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

INFORMATIONS

LE CONSEIL

PROGRAMME

DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME

(1966—1970)

(67/264/CEE)

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

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

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

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

vu l'avis de l'Assemblée ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité économique et social,

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

AVANT-PROPOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

A. Problèmes fondamentaux du développement économique de la Communauté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Fragilité des équilibres prévus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE II

PERSPECTIVES GÉNÉRALES DE LA CROISSANCE AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POPULATION ET EMPLOI

Population totale

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

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

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

Population active disponible

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 1

Évolution de la population totale

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

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

Tableau 2
Évolution de la population active disponible

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

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

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

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

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

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

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

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

Emploi

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

Tableau 3
Évolution de la population occupée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CROISSANCE DU PRODUIT GLOBAL ET PAR GRAND SECTEUR

Croissance globale

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

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

Tableau 4

Croissance du produit global ⁽¹⁾

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

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

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

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

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

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

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

Agriculture

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

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

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

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

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

Tableau 5

Évolution de l'agriculture

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

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

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

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

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

Industrie

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

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

Services

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

Tableau 6

Évolution de l'industrie

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

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

Tableau 7

Évolution des services

A. Avec les administrations publiques

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

B. Sans les administrations publiques

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

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

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

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Investissements directement productifs

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

Exportations

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

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

Tableau 8

Évolution des investissements directement productifs

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

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

Consommation et investissements publics

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

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

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

Tableau 9

Consommation et investissements publics

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

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

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

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

Construction de logements

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

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

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

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

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

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

Tableau 10

Construction de logements

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

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

⁽²⁾ Cf. note (1) paragraphe 8.

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

Consommation privée

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

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

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

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

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

Tableau 11

Consommation privée

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

CONDITIONS DE RÉALISATION ET RISQUES DE TENSIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 12

Évolution des prix dans les pays de la C.E.E., aux U.S.A. et au Royaume-Uni

Taux d'accroissement annuels en %

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 13

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

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

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

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

(2) Estimation.

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

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

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

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

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

CHAPITRE III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POLITIQUES VISANT À ACCROÎTRE LES POSSIBILITÉS DE L'OFFRE

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

Politique de l'emploi et de la formation professionnelle

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique des investissements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique de la recherche

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Élimination des obstacles d'ordre juridique et fiscal

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

Politique de concurrence

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

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

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

Dimension des entreprises

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

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

Politique des structures sectorielles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique régionale

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

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

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

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

POLITIQUES VISANT À AGIR SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA DEMANDE

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

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

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

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

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

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

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

Politique des finances publiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique des revenus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique des échanges extérieurs

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE IV

POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

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

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

Perspectives de population active et d'emploi

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

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

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

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

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

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

POLITIQUE VISANT À INFLUENCER LE POTENTIEL GLOBAL DE TRAVAIL

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

Âge d'entrée dans la vie active

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

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

Âge de la retraite

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

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

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

Activité féminine

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

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

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

Durée de travail

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

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

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

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

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

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

Politique d'immigration et d'émigration

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

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

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

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

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

Formation professionnelle des jeunes

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

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

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

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

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

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

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

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

Orientation professionnelle des jeunes

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

Mobilité de la main-d'œuvre

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

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

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

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

Formation, réadaptation et perfectionnement professionnels des adultes

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE V

POLITIQUE DES FINANCES PUBLIQUES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Harmonisation de la demande publique avec les possibilités économiques

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

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

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

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

Couverture des besoins de financement

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

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

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

Modération de l'accroissement des dépenses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Endettement public

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

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

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

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

Augmentation des recettes fiscales

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

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

Prévision ou programmation pluri-annuelle des finances publiques

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

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

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

Ordre de priorité des dépenses publiques

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

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

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

Coordination des politiques budgétaires des diverses administrations

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE VI

POLITIQUE RÉGIONALE

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

Objectifs de la politique régionale

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

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

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

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

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

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

Infrastructures

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

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

tenir le développement de « centres secondaires ».

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

Tarifs et conditions de transport

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

Aides

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

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

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

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

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

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

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

Études et programmes régionaux

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

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

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

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

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

Concours financiers communautaires

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

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

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

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

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

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

Les politiques régionales au niveau de la Communauté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fait à Bruxelles, le 11 avril 1967.

Par le Conseil

Le président

R. VAN ELSLANDE

ÉTUDES — SÉRIE CONCURRENCE

8153 — n° 1

**LA RÉPARATION DES CONSÉQUENCES DOMMAGEABLES
D'UNE VIOLATION DES ARTICLES 85 ET 86
DU TRAITÉ INSTITUANT LA C.E.E.**

1966, 74 p. (français, allemand, italien et néerlandais).

Prix de vente: FB 70 ; FF 7.

La Commission vient de publier une étude sur les principes de la responsabilité civile appliquée aux violations des règles de concurrence établies aux articles 85 et 86 du traité instituant la C.E.E.

Cette étude est le résultat d'un travail commun effectué par des professeurs de droit des six États membres. Elle examine tout d'abord les conditions auxquelles une personne physique ou morale victime d'une violation des articles 85 et 86 du traité peut, devant les tribunaux nationaux, intenter une action en dommages-intérêts contre l'auteur de cette violation. Elle expose ensuite d'autres voies de droit permettant à la victime d'obtenir satisfaction (action en cessation, astreinte, publication du jugement).

Ont collaboré à cette étude MM. les Professeurs Batiffol et Houin, de la faculté de droit de Paris, Dabin, Del Marmol, Limpens, Rolin et Weber, du Centre interuniversitaire de droit comparé à Bruxelles, Coing, Kronstein et Schlochauer de l'Institut für Ausländisches und Internationales Wirtschaftsrecht à Francfort, Rotondi de l'Istituto di diritto comparato commerciale, industriale e del lavoro Angelo Straffa à Milan, H. Drion, J. Drion et I. Samkalden, de l'Europa Instituut à Leiden.

Les opinions exposées sont celles des personnalités consultées par la Commission et ne peuvent être considérées comme une prise de position officielle.

