

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

I. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

III

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET LES ASPECTS SOCIAUX DE LA RECONVERSION

H. PETER. — A. CAMPOLONGO. — J. UMLAUF. — Ph. CARTON.
R. Van de PUTTE. — Ph. LAMOUR. — M. MALISSEN.
J. SAINT-GEOURS. — V. APICELLA. — M. CARTA.
G. DOMINICI. — S.-H. LEVINE.
L. SERMON. — F. VINCK. — K.-J. MEYER. — L. DEPREZ.
M. DUMAY. — A. GIRARD. — D. COPPO. — L. de ROSA.
J. HAVEMAN.



COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. *La conversion industrielle en Europe.*

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

(en quatre volumes).

- | | |
|---|--------------|
| I. — <i>Les politiques nationales de développement régional et de conversion.</i> | paru en 1961 |
| II. — <i>Voies et moyens de la conversion industrielle.</i> | paru en 1961 |
| III. — Le financement des investissements et les aspects sociaux de la reconversion. | paru en 1963 |
| IV. — <i>La conduite sur place des opérations de conversion industrielle.</i> | paru en 1963 |

Auteurs divers :

- | | |
|---|----------------|
| V. — <i>Le bâtiment industriel dans la politique de développement régional.</i> | en préparation |
| VI. — <i>Les organismes d'action régionale.</i> | » |
| VII. — <i>Les zonings industriels.</i> | » |
| VIII. — <i>Analyse comparative des structures socio-économiques de régions minières et sidérurgiques.</i> | » |
| IX. — <i>Inventaire des opérations de reconversion dans les régions minières et sidérurgiques de la Communauté.</i> | » |

EN VENTE CHEZ LES PRINCIPAUX LIBRAIRES

**Le financement des investissements
et les aspects sociaux de la reconversion**

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

I. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

III

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET LES ASPECTS SOCIAUX DE LA RECONVERSION

H. PETER. — A. CAMPOLONGO. — J. UMLAUF. — Ph. CARTON.
R. Van de PUTTE. — Ph. LAMOUR. — M. MALISSEN.
J. SAINT-GEOURS. — V. APICELLA. — M. CARTA.
G. DOMINICI. — S.-H. LEVINE.
L. SERMON. — F. VINCK. — K.-J. MEYER. — L. DEPREZ.
M. DUMAY. — A. GIRARD. — D. COPPO. — L. de ROSA.
J. HAVEMAN.



ERRATUM

Page 5 : Avertissement.

4^e ligne lire : le Conseil spécial des ministres et la Haute Autorité de la C.E.C.A.

AVERTISSEMENT

Du 27 septembre au 1^{er} octobre 1960 s'est tenu à Luxembourg une Conférence intergouvernementale sur la « reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des mines », organisée en commun par le Conseil spécial de ministres de la Haute Autorité de la C.E.C.A.

Etant donné le vif intérêt qu'a suscité cette conférence intergouvernementale et pour répondre aux vœux exprimés au cours de celle-ci, la Haute Autorité a décidé de procéder à la publication des rapports et autres communications faites au cours de la Conférence.

Les deux premiers volumes rassemblent :

Tome I : *Les politiques nationales de développement et de conversion.*

Tome II : *Voies et moyens de la conversion industrielle.*

Ils ont été publiés en 1961 dans la série « La conversion industrielle en Europe » de la — Collection d'Economie et Politique régionale — de la Haute Autorité.

Le volume III présente les communications sur :

— *Le financement des investissements et les aspects sociaux de la reconversion.*

Le volume IV, qui paraît simultanément constitue le dernier volume de la documentation relative à la Conférence intergouvernementale sur la reconversion et rassemble les communications sur :

— *La conduite sur place des opérations de reconversion.*

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

I. — H. PETER : Rapport du groupe de travail : <i>Financement des investissements</i>	11
II. — A. CAMPOLONGO : <i>La Banque européenne d'investissement et le problème de la reconversion</i>	19
III. — H. PETER : <i>Expériences concrètes et mesures prises dans le domaine de l'aide financière à l'implantation d'entreprises industrielles en Allemagne et notamment en Bavière</i>	23
IV. — J. UMLAUF : <i>Considérations sur les sociétés d'études et de financement</i>	41
V. — Ph. CARTON : <i>Les aides financières et fiscales</i>	53
VI. — R. VAN DE PUTTE : <i>Aide du secteur public au financement des investissements industriels</i>	61
VII. — Ph. LAMOUR : <i>L'application des méthodes de développement régional en France</i>	67
VIII. — M. MALISSEN : <i>La société pour la conversion et le développement industriels</i>	79
IX. — J. SAINT-GEOURS : <i>L'utilisation pratique des aides financières et l'orientation des entreprises</i>	89
X. — V. APICELLA : <i>Les sociétés d'études et de financement</i>	99
XI. — M. CARTA : <i>Les aides financières</i>	109
XII. — G. DOMINICI : <i>Aides financières</i>	119
XIII. — S. H. LEVINE : <i>Aide financière disponible dans les zones d'expansion</i>	137

DEUXIÈME PARTIE

LES ASPECTS SOCIAUX DE LA RECONVERSION

XIV. — L. SERMON : Rapport du groupe de travail : <i>Problèmes sociaux de la reconversion</i>	145
XV. — F. VINCK : <i>L'action de la Haute Autorité pour le réemploi des travailleurs</i>	157
XVI. — K. J. MEYER : <i>Problèmes sociaux posés par la fermeture de charbonnages et reclassement de mineurs licenciés</i>	167
XVII. — L. DEPREZ : <i>Les conditions impératives de la conversion d'une région minière en péril</i>	183
XVIII. — M. DUMAY : <i>Les problèmes posés par le réemploi des mineurs</i> . 203	
XIX. — A. GIRARD : <i>Le climat psychologique dans la région touchée par une opération de reconversion</i>	219
XX. — D. COPPO : <i>Problèmes posés par le réemploi des mineurs</i>	231
XXI. — L. DE ROSA : <i>Aspects sociologiques de la reconversion industrielle</i>	235
XXII. — J. HAVEMAN : <i>De quelques problèmes socio-psychologiques posés par le passage de mineurs à d'autres industries</i>	245

PREMIÈRE PARTIE

Le financement des investissements

I

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL :

Financement des investissements

par

Dr H. PETER

*Direktor und Vorstandsmitglied der Bayerischen
Landesanstalt für Aufbaufinanzierung
München*

MONSIEUR LE PRÉSIDENT, MESSIEURS,

J'ai l'honneur de vous présenter un compte rendu de l'activité du groupe de travail qui, ainsi que vous le savez, s'est réuni dans cette salle ces deux derniers jours sous la présidence de M. Archibugi. Je vous demande à tous, dès maintenant, d'être indulgents car, vu l'abondance des sujets traités dans les diverses conférences et les nombreuses idées exprimées au cours de la discussion, je ne puis reprendre dans mon résumé que les principaux points de vue, à savoir ceux qui concernent au premier chef le thème proprement dit de cette conférence :

Mesures de reconversion en cas de fermeture de mines de charbon

Ce cadre étroit a bien sûr été constamment dépassé, au cours des conférences et de la discussion, car ces mesures de reconversion au sein des économies nationales ne constituent qu'une partie d'un ensemble de mesures souvent beaucoup plus importantes. Néanmoins, je puis dès maintenant constater, ainsi qu'il a déjà été fait à plusieurs reprises, que la conférence représente déjà en elle-même quelque chose de positif puisqu'elle a permis aux diverses délégations de savoir où en sont actuellement les mesures d'encouragement dans les différents pays de la Communauté, et que cet échange d'expériences peut également fournir de précieuses suggestions pour l'avenir.

Permettez-moi maintenant de récapituler les travaux de la commission a) en trois chapitres que j'intitulerais :

- 1) Modalités de mise en œuvre des diverses techniques financières.
- 2) Appréciation de l'efficacité de ces techniques.
- 3) Encouragement des initiatives par des sociétés de développement et de financement.

Les modalités de mise en œuvre des diverses techniques financières appellent les observations suivantes :

Les divers rapports présentés et les discussions qui ont suivi ont laissé au second plan les techniques proprement fiscales qui, d'ailleurs, revêtent une importance relativement modeste, sauf en Italie, et ont mis l'accent sur l'octroi de primes d'équipement et de crédits. La question a été notamment posée de savoir si l'une ou l'autre de ces deux techniques pouvait avoir des usages spécifiques.

A cet égard, on a pu noter que les primes d'équipement intéressent plutôt les grosses entreprises, tandis que les facilités de crédit sont surtout recherchées par les petites ou moyennes entreprises. Dans tous les pays,

ce sont sans doute ces dernières qui ont bénéficié de la plus grande part des crédits accordés, et qui, par conséquent, ne se placent pas au premier rang du seul point de vue numérique.

Un second problème a été alors soulevé : les aides financières doivent-elles avoir pour seul objet d'imprimer aux investissements des impulsions initiales, ou doivent-elles avoir un caractère permanent ? Il semble qu'en général l'observation, au terme de laquelle toute action en faveur de la reconversion peut créer une distorsion sur les conditions de concurrence, recueille l'approbation de l'ensemble des participants. Ceux-ci estiment donc que les facilités financières doivent, autant que possible, avoir un caractère temporaire, ce qui suppose naturellement que les désavantages tenant à la localisation soient en même temps supprimés, grâce à l'amélioration de l'infrastructure et de l'équipement culturel de la région considérée.

Un autre point d'accord entre les participants aux travaux de la commission semble être la nécessité d'une décentralisation du crédit en faveur de la reconversion. Cette décentralisation présenterait un triple intérêt :

— En premier lieu, éviter les lenteurs des procédures administratives et notamment budgétaires. A cet égard, l'idée a été émise que les institutions financières internationales pourraient efficacement intervenir sous forme de crédits-relais, chaque fois que l'accroissement des ressources disponibles par les pouvoirs publics ne serait pas immédiatement réalisable.

— En second lieu, soustraire la distribution du crédit aux influences politiques en en confiant la responsabilité à des organismes plus ou moins indépendants : institutions semi-publiques (France, Belgique, Italie, etc.), comités mixtes formés d'experts et de professionnels (Royaume Uni), banques privées (République fédérale d'Allemagne et, dans une certaine mesure, Belgique).

— En troisième lieu, répondre le mieux possible aux besoins spécifiques régionaux ; voire même, lorsque les crédits sont distribués par des banques privées, connaître individuellement les emprunteurs, d'où un contrôle plus efficace et éventuellement une meilleure appréciation de leur solvabilité et des garanties offertes.

Tous les participants aux travaux de la commission paraissent avoir été unanimes à reconnaître que les conditions d'octroi des crédits doivent être adaptées aux caractères spécifiques des mesures de reconversion. Logiquement, il s'agit tout d'abord des points suivants :

- taux d'intérêt favorables,
- durée plus longue des crédits,
- nécessité d'une période franche comparativement longue également.

En ce qui concerne les garanties, l'accord a pu se faire, semble-t-il, pour considérer que la meilleure des garanties est le caractère économique sain du projet financé. C'est ainsi qu'il a été souligné que les sûretés réelles sont souvent illusoire, surtout lorsqu'il s'agit de petites entreprises où elles servent à lier le sort de l'entrepreneur à celui de son affaire.

Il fut généralement admis, semble-t-il, que, en tout état de cause la meilleure garantie pour le prêteur réside dans la compétence et le dynamisme de l'emprunteur.

Enfin, il a été souligné à plusieurs reprises qu'il est indispensable que les capitaux propres de l'entrepreneur assurent un pourcentage minimum du financement global des projets d'investissement. En pratique, le pourcentage généralement retenu est de 30 à 50%.

J'en arrive maintenant à l'appréciation de l'efficacité de ces techniques financières. Ici encore, les membres de la commission ont pu constater que les différentes techniques financières utilisées en pratique ne possèdent pas de valeur intrinsèque et que leur mise en œuvre doit tenir compte de la conjoncture économique et du contexte régional : Conjoncture économique : c'est précisément en période de basse conjoncture que le besoin de reconversion se fait le plus durement sentir et que les aides financières sont les plus nécessaires. Mais elles ne sont généralement pas suffisantes pour permettre de surmonter les difficultés. En haute conjoncture, ces opérations de reconversion seront facilitées.

— Dans le contexte régional, le problème des reconversions et spécialement de la reconversion des charbonnages, se pose tout à fait différemment selon s'il s'inscrit dans le cadre d'une région en extension ou d'une région déprimée ou insuffisamment développée.

— Dans une région sous-développée, le problème est évidemment beaucoup plus difficile. C'est ainsi que la question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas doser l'usage des moyens d'intervention en fonction d'un tel critère et faire les distinctions qui s'imposent.

A cet égard, on peut aussi se demander si des mesures spécifiques aux régions minières doivent et peuvent être mises en œuvre.

La limite essentielle de l'efficacité de tous les stimulants financiers a été unanimement reconnue par les participants : dans la mise en œuvre de ces stimulants, les autorités compétentes sont forcément réduites à une attitude passive, puisqu'aussi bien les différentes techniques financières ne peuvent jouer que si l'initiative privée se manifeste.

Sous ce rapport il a pu être constaté, au sein de la commission, que là où une forte initiative se manifeste, toutes les mesures d'aide donnent des résultats particulièrement spectaculaires et relativement rapides,

alors que la mise de fonds nécessaires est relativement faible. En ce qui concerne l'attitude passive des autorités, la question a été posée de savoir ce qu'il conviendrait de faire s'il devait s'avérer nécessaire de se départir de cette attitude. On s'est demandé quels procédés permettraient aux pouvoirs publics de passer de cette attitude passive à une attitude active. A cet égard, deux lignes d'interventions ont été tracées :

Il a été généralement reconnu que la raison essentielle de la prudence observée par les pouvoirs publics dans l'orientation de l'initiative privée est le manque d'information économique, et tout spécialement l'insuffisance de la comptabilité régionale. Les premières mesures à prendre pourraient consister, par conséquent, à combler cette lacune et à effectuer des études économiques régionales complètes (études de marché). De telles mesures permettraient d'orienter efficacement l'initiative privée. Notons au passage que les études en question sont souvent plus facilement réalisables lorsqu'elles s'avèrent réellement nécessaires, à savoir dans les régions déprimées, généralement assez exactement circonscrites (bassins charbonniers isolés des grands pôles de croissance). Dans certains pays (notamment en Italie), on estime parfois que l'initiative des entrepreneurs ne suffit pas, à elle seule, à déclencher un processus d'expansion économique et que les pouvoirs publics doivent envisager une action plus directe, sous forme notamment de prises de participation au capital des entreprises.

Ce point de vue a donné lieu à des controverses, ce qui ne doit pas surprendre, puisque la participation de l'Etat au risque capitaliste semble, aux yeux de certains, mettre en cause la notion même d'économie de marché. Sous ce rapport, on a cependant émis l'idée que, limitée dans sa durée et dans son ampleur, une telle participation de l'Etat serait acceptable et qu'elle ne différerait pas des aides accordées sous forme de prêts à long terme, ce qui n'est toutefois vrai que tant que l'entreprise prospère. En cas de faillite, la participation est perdue, alors qu'on peut encore espérer retirer quelque chose de la réalisation des garanties offertes pour le prêt.

Nous ajouterons quelques considérations sur les sociétés d'encouragement et de financement.

Les exposés des différents experts sur l'organisation et la réalisation technique de la planification et du financement dans les différents pays et sur leurs rapports ont présenté un intérêt particulier pour le groupe du travail. Pour avoir une efficacité suffisante, toutes les mesures d'encouragement doivent être appliquées dans le cadre de la structure régionale d'ensemble, ce qui suppose un inventaire et une systématisation, au sens d'une planification générale.

Il a été reconnu unanimement que ce travail incombait aux adminis-

trations nationales et que, d'ailleurs, dans la plupart des pays membres, ces administrations étudient d'ores et déjà le problème de façon approfondie. Lorsque des mesures particulières d'encouragement sont envisagées dans certaines régions, il faut absolument les intégrer dans la planification régionale lorsqu'elle existe, ou profiter de cette occasion pour organiser des enquêtes régionales.

Dans tous les cas, la reconversion doit s'inscrire dans la ligne générale, c'est-à-dire dans le cadre des travaux décrits précédemment.

Il a été très intéressant de constater que, dans la plupart des pays membres, des instituts de caractère public, semi-public et privé, nouvellement créés, se consacrent à l'étude, à la planification, au financement, à l'orientation et à l'exécution des mesures prises. Une large part de l'activité de ces sociétés consiste à aider les petites et moyennes entreprises. Tout au moins celles-ci bénéficient-elles des plus larges facilités. Ces instituts ne travaillent pas en vue de la reconversion au sens restreint, c'est-à-dire dans le cadre de la fermeture des charbonnages et du reclassement des mineurs, mais ils ont aussi, pour la plupart, des tâches de développement d'ordre général visant à remanier la structure de régions bien déterminées.

On ne peut trouver de règle uniforme pour l'organisation et le caractère de ces instituts. En effet, ceux-ci s'adaptent plutôt aux conditions sociales, aux organisations administratives ou formes d'administration existantes, ainsi qu'aux conditions économiques particulières de chaque pays, ou même de régions définies de chacun des pays dans lesquels ils fonctionnent.

Bien que ces organismes interviennent souvent dans la sphère privée, leur activité vise, en fin de compte, à éveiller et à renforcer l'initiative privée. Ils doivent surtout aider les jeunes entreprises à résoudre leurs problèmes financiers et autres. Leurs tâches sont multiples et, en définitive, ils se proposent de découvrir et d'intéresser les personnes qui reprendront les idées développées et les réaliseront.

Le groupe de travail a étudié de façon approfondie la question de savoir comment on peut tirer parti du travail jusqu'ici effectué et de la documentation réunie. L'idée a été émise qu'il devrait être possible, au stade avancé que l'on a atteint aujourd'hui, d'appliquer concrètement le résultat des expériences recueillies dans un secteur unique bien défini.

Il serait certainement utile que les Etats membres se prêtent mutuellement leur concours, en désignant des personnalités qualifiées, ayant acquis de l'expérience et faisant autorité dans ce secteur. Une équipe restreinte, composée de tels experts reconnus, ferait probablement du bon travail en peu de temps, et pourrait élaborer des propositions concernant les mesures à prendre dans un secteur déterminé.

Il est clair que la coopération devrait, pour être efficace se limiter à certains cas dont l'importance justifie qu'ils soient traités à l'échelon européen. Il serait très souhaitable que la Haute Autorité puisse, sous une forme appropriée, jouer le rôle d'agent de liaison.

Il a été suggéré également, de divers côtés, de donner à des milieux spécialisés plus larges, et notamment aussi aux formations politiques, accès à la vaste et précieuse documentation qui a été réunie jusqu'ici dans ce domaine, en faisant établir une récapitulation de l'essentiel de ces documents.

Au cours de la discussion, des divergences de vue se sont aussi manifestées quant à l'interprétation des divers paragraphes du Traité sur l'affectation de fonds par la Haute Autorité. A plusieurs reprises, il a été souligné que l'on ne devait pas envisager la reconversion sous l'angle restreint du reclassement des mineurs, mais que celle-ci représentait d'un point de vue général un problème économique dont on ne saurait diminuer la portée.

Sous ce rapport, on a également étudié la question d'un fonds alimenté par diverses organisations internationales, ce qui permettrait de conserver des moyens d'intervention pour la reconversion au sens large du terme.

Quoique l'unanimité n'ait pu se faire sur ces problèmes, il est probable que la plupart des participants à ce groupe de travail, sinon la totalité, ont estimé qu'il est non seulement souhaitable, mais aussi très utile de poursuivre et d'approfondir les échanges internationaux d'expériences dans le domaine de la reconversion. En général, l'impression a prévalu qu'en ce qui concerne les tâches considérables qu'impliquent normalement des mesures importantes de reconversion, on doit s'efforcer de réaliser une collaboration entre les instituts régionaux des Etats membres d'une part et les organisations internationales (pas seulement les institutions de la C.E.C.A.) d'autre part, si l'on veut exploiter plus efficacement qu'il ne l'a été fait jusqu'ici toutes les possibilités juridiques et financières existantes.

Et j'en arriverai maintenant à la conclusion : si l'on me demande quels sont les résultats des travaux qui viennent d'être accomplis ces deux jours durant, je répéterai ce que j'ai déjà dit au début de mon rapport, à savoir que nous avons procédé à un échange d'expériences très fécond et qui sera fort utile à tous les participants pour leurs travaux futurs. A mon avis, on ne devait pas en escompter de résultats plus concrets car, ainsi que l'a fort justement fait observer un délégué au cours du dernier débat, pour parvenir aux résultats concrets il aurait fallu un cas concret.

Je vous remercie.

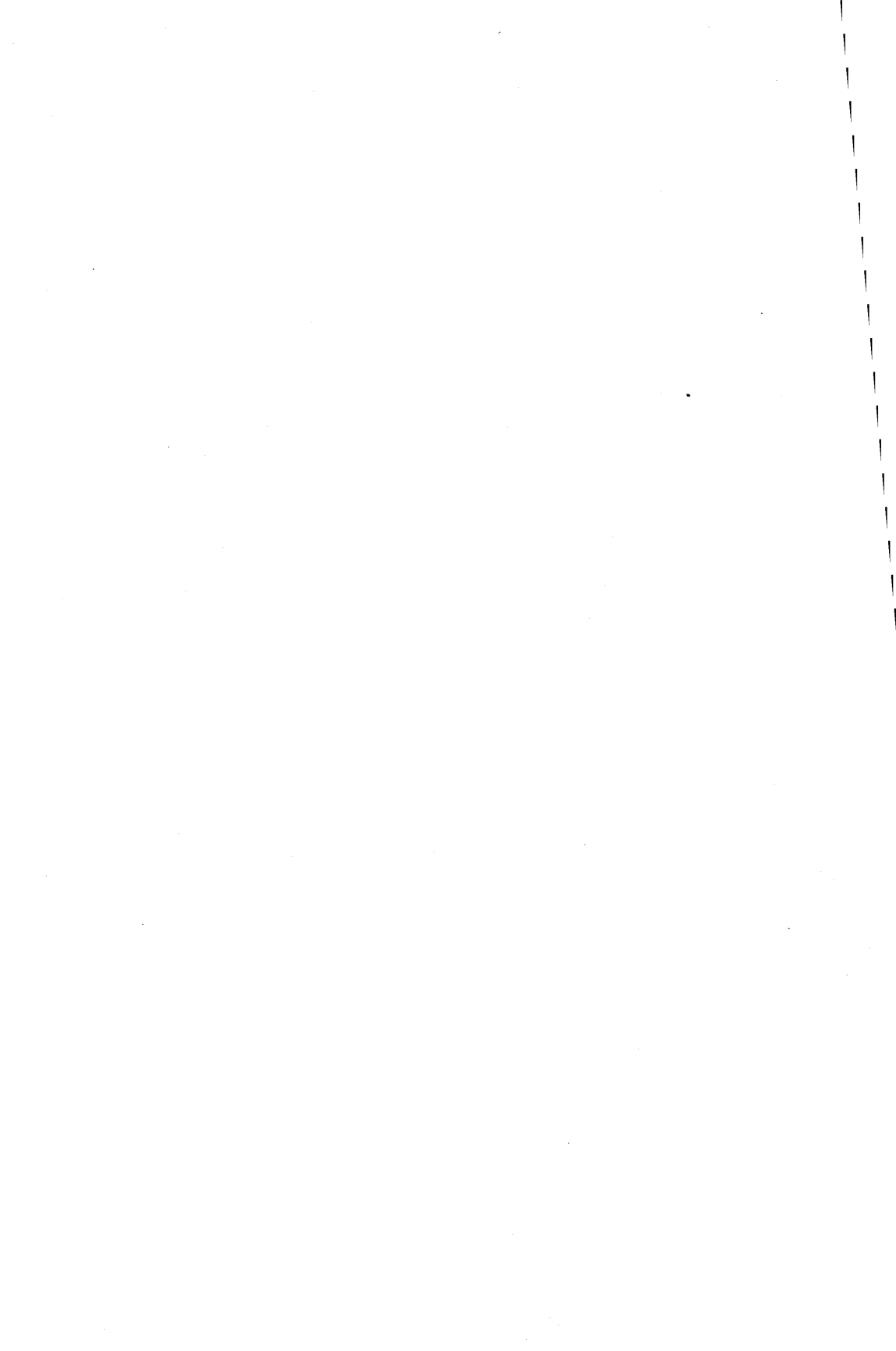
II

La Banque Européenne d'Investissement et le problème de la reconversion

par

A. CAMPOLONGO

*Directeur d'Etudes de la Banque européenne d'Investissements
Bruxelles*



Le Traité de Rome a prévu la création d'un organisme financier, la Banque Européenne d'Investissement, dont le but est de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement du Marché Commun. L'aide de cet organisme peut se faire sous forme de prêts ou de garanties.

L'article 130 du Traité de Rome a fixé les tâches de la B.E.I. qui peuvent affecter trois formes : projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées de la Communauté (130 a), projets de conversion (130 b) et projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats membres (130 c).

La Banque est donc habilitée, de par le paragraphe b) de cet article, à examiner des projets qui pourraient se présenter dans le cadre d'opérations de reconversion industrielle, ces projets pouvant concerner la modernisation d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du Marché Commun.

La mise en œuvre de ces principes généraux est codifiée par les Statuts de la Banque. Les projets sont habituellement présentés directement par les entreprises. Ils peuvent également l'être par l'intermédiaire de l'Etat-membre intéressé ou de la Commission économique européenne. Les projets soumis doivent être individualisés et les investissements totaux doivent atteindre un certain montant. On peut toutefois envisager la prise en considération de projets de moindre ampleur à condition qu'ils soient présentés groupés et qu'ils fassent partie d'un ensemble organisé. Enfin, les interventions de la Banque doivent avoir le caractère de financement d'appoint.

Les conditions demandées aux emprunteurs sont celles prévalant normalement sur les marchés pour des opérations analogues. La durée dépend de la nature du projet financé, dans les prêts octroyés jusqu'à ce jour, elle a été comprise entre 12 et 20 ans. Les garanties accordées ont été soit la garantie d'Etat, soit (car celle-ci n'est pas obligatoire), d'autres garanties demandées dans des cas semblables par des instituts financiers.

Le taux d'intérêt appliqué dans la B.E.I. s'établit au niveau des taux pratiqués sur les marchés ; à un même moment, il est identique pour tous les pays. Il est actuellement $5 \frac{5}{8}\%$ ou $5 \frac{1}{4}\%$, selon la formule monétaire choisie par l'emprunteur. Dans le premier cas ($5 \frac{5}{8}\%$), celui-ci reçoit un prêt en devises étrangères, la monnaie nationale étant exclue, et doit

rembourser ces devises à concurrence des montants reçus. Dans le deuxième cas, le montant du prêt est versé au choix de l'emprunteur dans une ou plusieurs monnaies des six pays membres, qui peut être la monnaie nationale, et la Banque détermine la monnaie de remboursement sur la base des parités au moment des versements.

Jusqu'à présent, la B.E.I. a concentré son action dans l'aide aux régions sous-développées de la Communauté : les prêts accordés dans ce but à la fin de 1959 se sont en effet élevés à 48 millions d'unités de compte (une unité de compte de la B.E.I. équivaut au dollar U.S.) sur un total de 52 millions. Le coût total des projets d'investissements auxquels la Banque a participé par ces prêts atteint l'équivalent de 288 millions d'unités de compte.

La Banque Européenne d'investissement n'a pas encore eu l'occasion de financer des projets de conversion, en raison notamment de la création récente du Marché Commun. Des contacts ont néanmoins été pris avec elle pour lui exposer les difficultés que la fermeture des charbonnages a provoqué dans la région du Borinage et les répercussions sur l'économie de la région toute entière de la crise de cette industrie dont l'importance était prédominante ; la Banque s'est déclarée prête à examiner les demandes qui lui parviendraient pour des projets d'investissement destinés à contribuer à la solution de ce problème.

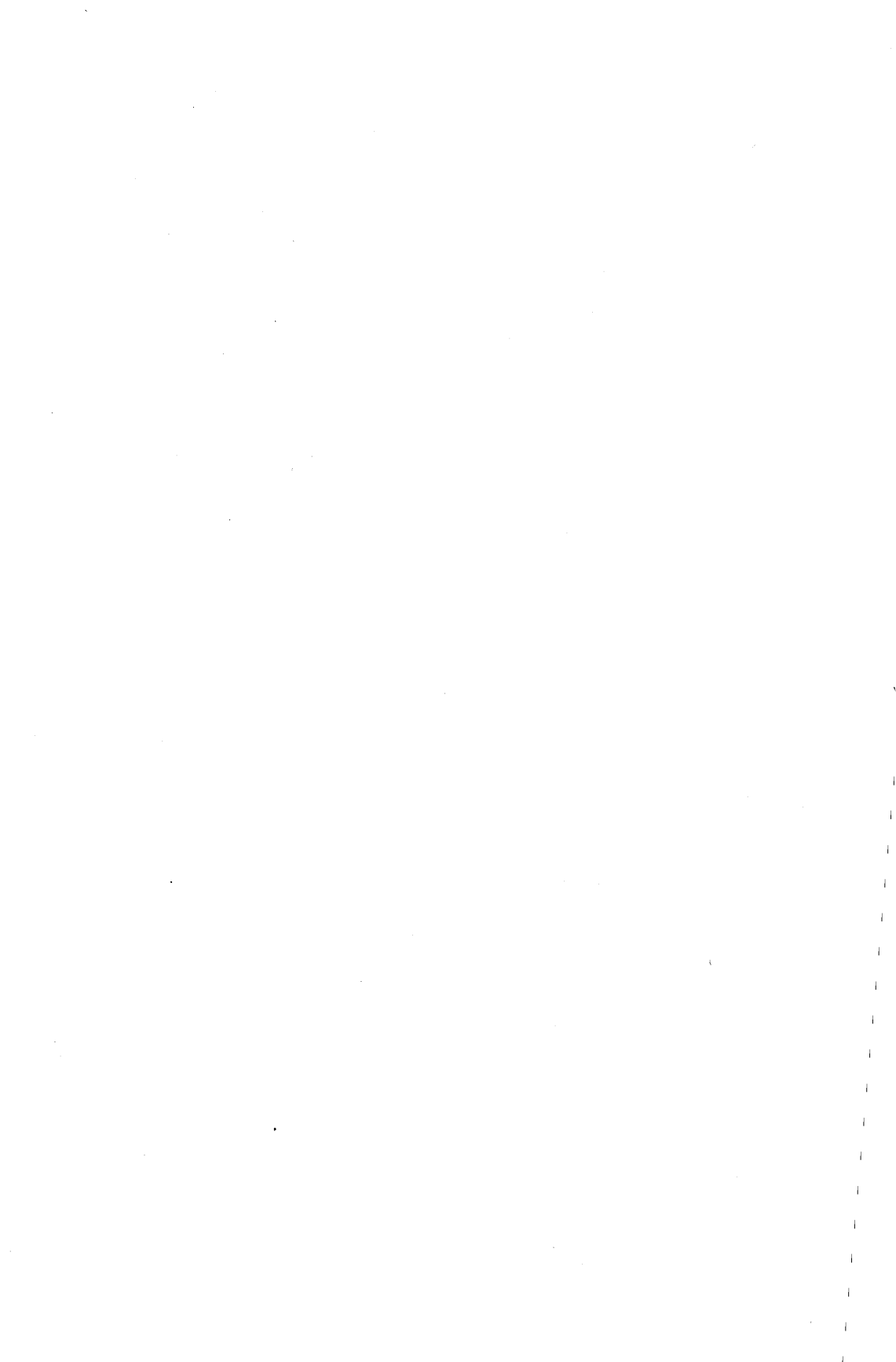
III

Expériences concrètes et mesures prises
dans le domaine de l'aide financière
à l'implantation d'entreprises industrielles
en Allemagne et notamment en Bavière

par

Dr Hans PETER

*Direktor und Vorstandsmitglied der Bayerischen
Landesanstalt für Aufbaufinanzierung
München*



MONSIEUR LE PRÉSIDENT, MESSIEURS,

Etant donné le sujet inscrit à l'ordre du jour de cette conférence, je n'entrerai pas dans de longues considérations financières, économiques, sociologiques ou autres, dont l'importance ne fait d'ailleurs aucun doute. Je vous parlerai au contraire des expériences concrètes et des mesures prises dans le domaine de l'aide financière à l'implantation d'entreprises industrielles en Allemagne et notamment en Bavière. Je m'embellirai pas le tableau et je signalerai également les erreurs commises afin que les leçons de l'expérience, aussi bien négatives que positives, vous permettent de tirer des conclusions utiles pour votre action. Les mesures d'aide aux entreprises se divisent en trois grandes phases.

Au cours de la première phase, les différents Länder de La République fédérale d'Allemagne ont eu pour tâche d'assurer à des millions d'expulsés non seulement un logement, mais en particulier un emploi et un véritable reclassement dans le territoire de la future République fédérale. Cette tâche a été plus ou moins difficile pour les différents Länder selon la structure et le degré de développement de leur économie et selon l'importance des dommages causés par la guerre. Certains d'entre eux ont été en mesure de résoudre le problème sans que leur structure économique existante eût à subir des transformations profondes. Pour un grand nombre, le reclassement impliquait l'abandon dans une mesure importante ou totale d'une structure économique périmée.

La Bavière en fut un exemple typique, car depuis 1947 son économie nettement agricole est devenue à la fois agricole et industrielle. Permettez-moi donc de commencer par l'exposé des mesures adoptées et des résultats obtenus dans le Land de Bavière. Ces mesures sont comparables à celles qu'ont prises tous les autres Länder de la future république fédérale d'Allemagne en vue de résoudre le problème du reclassement. Une seule différence : tandis que les autres Länder commençaient par octroyer directement des prêts sur fonds publics, parfois même sans intervention d'une banque, pour passer ensuite seulement au système de l'octroi de garanties — système qui, comme je tiens à le souligner tout de suite, a été dans l'intervalle largement dépassé — la Bavière accordait immédiatement des garanties publiques et fournissait ultérieurement aux entreprises des concours financiers distribués exclusivement par l'intermédiaire des banques des entreprises. Pour donner un ordre de grandeur, le problème se présentait comme suit :

En 1945 et au cours des années suivantes, le Land de Bavière dut faire face à un afflux considérable de réfugiés. La population passa de 7,25 millions à 9,15 millions d'habitants. Qu'un tel accroissement de population soulève des questions et des problèmes délicats, cela se comprend aisément et point n'est besoin de donner à ce sujet des détails, sauf en ce qui concerne les mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine économique. Lorsque j'emploie par la suite les termes « public » ou « Etat », je fais toujours allusion à un Land déterminé, en l'espèce le Land de Bavière.

Sur le plan des principes, il importe de noter encore à ce sujet que pendant cette phase de l'aide publique à l'économie, il a été absolument impossible de sélectionner les implantations nouvelles, par exemple d'après la catégorie professionnelle, ou même de procéder selon des critères rigoureux d'aménagement du territoire. La formule « Arbeit schafft Heimat » a servi de thème à la fondation d'entreprises industrielles, artisanales et commerciales par des expulsés qui exploitaient déjà des établissements du même genre dans leur région d'origine et possédaient des capacités et une expérience importante de chefs d'entreprise. Etant donné qu'en l'absence de tout capital propre, ces établissements devaient la plupart du temps être créés, comme on disait alors, « à partir de zéro », aucune banque n'était disposée à accorder les crédits nécessaires, à moins que l'Etat ne prît à sa charge le risque inhérent à toute initiative nouvelle et ne couvrît par l'octroi de garanties publiques, les sûretés bancaires qui existaient en quantité suffisante.

J'ai déjà indiqué brièvement au début de mon exposé que les fonds publics ne furent pas engagés, mais que les prêts furent consentis par les banques, l'Etat se bornant à octroyer des garanties. Il s'agissait en l'occurrence de cautionnements simples à cent pour cent, c'est-à-dire en d'autres termes que l'Etat se portait garant pour l'intégralité du prêt vis-à-vis de la banque en cas de pertes éventuelles résultant d'un échec de l'entreprise. La banque n'assumait d'autre risque que celui qui résulte pour elle du devoir de donner tous ses soins sur les plans bancaire et commercial. Quant à l'emprunteur, il devait mettre à la disposition de la banque à titre de sûreté les biens achetés à l'aide des fonds empruntés. Le montant des sûretés était prescrit à la banque par l'Etat, c'est-à-dire par la caution.

Dès 1951, la garantie fut limitée en règle générale à 90% et elle a été dans l'intervalle ramenée à 80, 75%, etc., selon le cas. Cette mesure qui constitue une véritable participation propre de la banque n'a pas seulement permis une meilleure sélection des emprunteurs, mais surtout un meilleur contrôle par les banques des prêts bénéficiant de la garantie publique. L'octroi de garanties solidaires à 100% est devenu exceptionnel ; le cas se présente, par exemple, en principe, lorsqu'il s'agit de prêts consi-

dérables pour lesquels un tel cautionnement est inévitable en raison de l'origine des fonds prêtés (obligation ou prêt sur police d'assurance). En pareil cas, les banques sont en général invitées à prendre l'Etat comme arrière-caution à concurrence d'environ 20%. Dans les lois relatives aux garanties publiques, il était prévu en tout état de cause que seuls peuvent être garantis des prêts pour lesquels il n'existe pas de garanties bancaires suffisantes et que les banques doivent assumer un risque propre raisonnable

Primitivement cette autorisation de cautionnement était inscrite dans la loi budgétaire générale. Ultérieurement, il a été publié en matière d'octroi de garanties des lois particulières variables selon les cas. Ont pu bénéficier de la garantie aussi bien les prêts d'investissement que les crédits d'exploitation.

Lorsque dans le cadre des mesures de restriction adoptées en 1950-1951, les banques ont éprouvé des difficultés croissantes pour financer de tels prêts sur leurs fonds propres, le Land a également mis des fonds à la disposition des emprunteurs. Ces fonds n'ont toutefois pas été directement donnés aux emprunteurs, c'est-à-dire aux entreprises, mais ils ont toujours été accordés aux banques, agissant à titre d'intermédiaires, en couverture des prêts correspondants consentis par elles. En d'autres termes, ces fonds étaient mis à la disposition des banques pour être affectés à un prêt bien déterminé. Pour obtenir le maximum de résultats, l'octroi de ces fonds était assorti d'une condition : la banque devait prêter sur ses fonds propres une somme identique, qui ne pouvait toutefois être inférieure à 30%. En outre, les fonds publics étaient prêtés à un taux plus favorable que les fonds bancaires. Ils étaient prêtés à 3% net et devaient être reprêtés par la banque à 6 ou 6 1/2%. De cette manière il était encore possible d'obtenir pour le prêt total un taux d'intérêt mixte relativement supportable, d'autant plus qu'en principe la partie du prêt financée par la banque elle-même bénéficiait en outre au cours des premières années d'une petite subvention au taux d'intérêt, sur laquelle je reviendrai brièvement dans les pages qui suivent.

Du fait que les concours financiers de l'Etat n'avaient pas le caractère de prêts publics directs et que des banques étaient appelées à intervenir, il était possible de garantir les différents prêts et, chose particulièrement importante, de confier le contrôle de l'entreprise à une banque située en général dans le voisinage immédiat. En outre, il était et il est encore plus facile à la banque qu'à l'Etat d'obtenir le remboursement du prêt.

Pour bénéficier de la garantie il était nécessaire de justifier de la qualité de réfugié ou d'expulsé et d'établir que l'initiative projetée était digne de bénéficier de l'aide du point de vue économique général. Les services économiques techniquement compétents étaient chargés de s'assurer que ces conditions étaient remplies.

Enfin les demandes de garantie de l'Etat et les demandes de prêt faisaient l'objet d'une enquête sur la gestion industrielle et commerciale de l'entreprise et d'une étude bancaire approfondies. A cette occasion, on examinait non seulement la solvabilité personnelle du demandeur, mais également la situation patrimoniale, la rentabilité, la liquidité ou le programme de production avec ses perspectives d'avenir, ainsi que les caractéristiques de l'exploitation.

La décision relative aux demandes de garantie de l'Etat était prise par une commission interministérielle des garanties, au sein de laquelle étaient représentés les services intéressés. La décision devait être adoptée à l'unanimité. La garantie était alors accordée par le ministère des finances de Bavière, qui n'était pas obligatoirement lié par la décision de la commission et ne pouvait rejeter la demande en dépit d'un avis favorable.

Très vite, les leçons que l'Etat bavarois tira de l'expérience du contrôle administratif et de la gestion ultérieure des prêts garantis par lui ont montré que la poursuite des premières mesures d'aide et la consolidation des entreprises n'étaient possibles que si toutes les fonctions jusqu'à présent assumées par différents services étaient concentrées en une seule main. C'est à cet effet qu'a été créée la *Bayrische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung*.

Des institutions analogues ont également été créées dans d'autres Länder de la République fédérale. Je pense à la *Landesgarantiekasse Schleswig-Holstein* ou à la *Hessische Treuhandverwaltung de Wiesbaden* ou encore au fait que le Land de Basse-Saxe a chargé un office agréé par lui d'assurer la préparation et le contrôle des prêts garantis par l'Etat.

Je me permettrai maintenant de vous dire quelques mots de la *Landesanstalt für Aufbaufinanzierung*. Cet établissement a été créé par la loi du 7 décembre 1950. Il s'agit d'une personne morale de droit public ayant son siège à Munich.

La *Landesanstalt* a un capital social de 40 millions de DM constitué par l'Etat bavarois au moyen du transfert des fonds cédés par lui à des établissements de crédit en vue de financer des prêts bénéficiant de la garantie publique et au moyen du transfert d'immeubles. Les fonctions de la *Landesanstalt* pourraient être résumées comme suit :

Cet établissement a pour tâche d'accorder une aide financière à des entreprises de réfugiés ou autres, auxquelles des immeubles publics ont été cédés, des garanties publiques accordées ou des prêts publics octroyés. L'aide est accordée dans la limite des fonds disponibles :

- par le financement indirect de prêts garantis par l'Etat ;
- par la conversion de crédits à court terme en crédits à moyen terme ;
- par l'octroi de prêts ou de garanties ;

— par l'aliénation, la location d'immeubles ou la constitution de droits héréditaires de construction.

La Landesanstalt assure le contrôle des entreprises publiques et des prêts bénéficiant de la garantie de l'Etat par ordre et selon les instructions précises du ministère des finances de Bavière.

La Landesanstalt für Aufbaufinanzierung peut également se voir confier d'autres tâches par le ministère. Nous dirons quelques mots de son organisation.

Elle doit s'acquitter de tâches de financement bancaire sans être pourtant une banque d'affaires au sens habituel du terme. Elle n'entretient pas, en principe, de relations directes avec le dernier emprunteur. Ses opérations de crédit s'effectuent au contraire en règle générale par l'intermédiaire des établissements de crédit et des banques locales. Elle n'entre donc pas en concurrence avec les autres établissements de crédit.

Elle veille à ce que les banques des entreprises interviennent dès le début dans les négociations relatives à des ouvertures de crédit, à des octrois de prêts ou de garanties. C'est pourquoi elle exige que les demandes de prêts ne lui parviennent que par l'intermédiaire des banques, accompagnées de l'avis de ces dernières. Ses tractations avec les emprunteurs s'effectuent uniquement par le canal des banques. Toutes les demandes d'informations sont également acheminées par l'intermédiaire de ces dernières.

En résumé, la Landesanstalt für Aufbaufinanzierung constitue un type particulier parmi les instituts financiers existants. Elle a été reconnue comme établissement financier au sens de la loi sur le crédit et elle relève également du contrôle public des banques.

Ses opérations doivent être conformes aux principes commerciaux. Il doit être tenu compte des tâches particulières qui lui sont assignées et notamment des impératifs de la politique sociale, du marché du travail et de l'économie générale. La Landesanstalt assure elle-même le financement de ses dépenses de personnel et de matériel.

Je voudrais encore dire un mot des principes régissant son activité. Il y a lieu de signaler à ce sujet que la Landesanstalt, dans le cadre de ses opérations, entend ne se substituer en aucune manière à l'initiative privée, même si elle est contrainte à une participation temporaire pour des raisons tenant à la gestion des entreprises. Elle s'abstient également, pour l'octroi de crédits et de prêts ou pour l'instruction de demandes de garanties, de gêner l'initiative des chefs d'entreprise par des interventions bureaucratiques. Elle n'intervient, avec l'aide des banques, que dans la mesure où l'exige l'objet des mesures d'aide, l'utilisation correcte des crédits et des prêts octroyés ainsi que leur sécurité.

Dans le cadre de son action et en liaison avec les services publics compétents, elle fait place aux considérations bancaires, aux impératifs de la gestion des entreprises ainsi qu'aux nécessités de la politique économique et sociale et du marché du travail. Sous réserve du contrôle de l'Etat, la Landesanstalt doit sauvegarder l'indépendance et l'efficacité qui la caractérisent en tant qu'établissement fonctionnant selon des règles techniques et objectives.

La Landesanstalt a actuellement un budget de plus de 500 millions de DM. Non seulement elle octroie des crédits dans le cadre de ses dispositions statutaires, mais elle instruit toutes les demandes de garantie de l'Etat. Elle assure le contrôle de tous les prêts bénéficiant de la garantie publique et elle accorde également la garantie au nom et par ordre de l'Etat. Une tâche particulière, qui pourrait présenter pour vous un intérêt, a été l'acquisition d'immeubles destinés à permettre à des entreprises dignes d'être aidées de s'installer définitivement sur un terrain leur appartenant en propre. C'est ainsi qu'en 1952 a été acquis le périmètre de Waldkraiburg, ancien terrain militaire de 436 ha, dont environ 325 ha de forêt, avec 460 bâtiments et les infrastructures correspondantes. La forêt, les installations de distribution d'énergie, les canalisations d'eau, les canaux et les voies ferrées ont été ultérieurement vendus à la commune créée sur cet emplacement ; les installations routières ont été gratuitement cédées à la commune.

Pour la vente des différents terrains, des prix d'application générale ont été fixés par zone, en particulier afin d'éviter des spéculations sur les terrains. Les terrains et bâtiments sont vendus à des entreprises déjà implantées sur place ou venant s'y installer. Un acompte de 20-30% doit en principe être versé sur le prix d'achat. Le solde est payable à terme par tranches fixes moyennant un intérêt de 6%. Les tranches de remboursement sont en principe calculées en fonction des loyers précédents.

Un deuxième périmètre du même genre a été ultérieurement acquis en 1956, à Geretsried-Gartenberg. Il est encore plus grand et s'étend sur 715 ha. Vers ces terrains avaient été principalement dirigés des réfugiés, qui y ont installé leurs entreprises à l'aide de crédits garantis par l'Etat. Ils ont procédé à d'importantes constructions sur place. Une controverse juridique provoquée par une action pour enrichissement sans cause a pu être aplaniée par l'acquisition ultérieure des terrains. Je reviendrai plus loin sur ces implantations industrielles.

Mais revenons à la première phase des opérations de crédit et de garantie. Il s'agissait en l'espèce principalement d'initiatives nouvelles. L'époque de ces initiatives nouvelles s'est terminée vers 1957-1958, abstraction faite de certains cas peu nombreux et intéressants du point de vue écono-

mique général. L'étude du détail de ces programmes de prêts nous entraînerait ici trop loin. Je préfère dégager simplement les principes communs à toutes ces mesures d'aide. Aux personnes désireuses d'obtenir des indications plus détaillées, je répondrai volontiers au cours de la discussion.

La Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung applique actuellement, dans le cadre du programme d'aide, environ 50 programmes de prêts différents. A la fin de 1952 et au début de 1953, le Land de Bavière atteignait le chiffre record d'environ 250-260 millions de DM de prêts garantis par l'Etat. Ces crédits ont permis de créer environ 135.000/140.000 emplois supplémentaires. Le montant des prêts allait de 5.000 à plusieurs millions de DM.

Il n'existe pas, à ma connaissance, de statistiques complètes concernant les réalisations des différents Länder de la République fédérale au cours de cette première phase. Bien que les chiffres constatés dans les autres Länder n'atteignant pas le niveau observé en Bavière, il s'agit également de sommes considérables.

En outre, dans les différents Länder comme en Bavière, d'autres mesures d'aide économique ont encore été prises. Je pense à l'octroi de prêts et de garanties aux entreprises démontées ou ayant subi des dommages matériels pendant la guerre ; je songe également à l'aide accordée par le Bund et les Länder depuis 1951 aux régions situées en bordure du rideau de fer. Dans le cadre de la politique du crédit sélectif, on peut citer encore le programme de création d'emplois adopté en 1950 par le gouvernement fédéral pour éliminer le chômage, en particulier dans les Länder de Bavière, Schleswig-Holstein, Basse-Saxe et pour une part également en Hesse, où il y a un afflux important de réfugiés.

Je pense en outre aux programmes de prêts financés par la Lastenausgleichsbank sur les fonds de l'E.R.P. au bénéfice des expulsés, des réfugiés et des victimes de dommages de guerre, ou aux prêts en matière de fonds d'exploitation accordés par le même établissement aux mêmes catégories de personnes lésées.

En Bavière tous ces fonds sont distribués aux emprunteurs par la Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, en tant qu'institut central de l'Etat, par l'intermédiaire des banques des entreprises. Depuis 1951, date depuis laquelle il existe de tels programmes de prêts, on observe ce que j'appellerai un déluge de programmes relativement peu importants, voire minuscules, portant sur des sommes modestes et régis par les dispositions les plus diverses, encore qu'il ne s'agisse que de nuances insignifiantes. Le nombre de ces programmes s'explique sans doute en premier lieu par le fait que leur financement est entièrement assuré par le budget fédéral ou les budgets des Länder, mais que les prêts sont accordés par

les organismes les plus divers en raison de leur affectation différente ou de l'objectif envisagé. Dans ce domaine, une coordination serait réellement opportune et recommandable si l'on veut éviter d'importants travaux administratifs notamment aux banques.

Pour tous les programmes de prêts, on s'en est toujours tenu au principe d'après lequel les fonds ne sont pas prêtés directement aux emprunteurs, mais seulement par le canal des banques, qui ont dû endosser la responsabilité primaire, c'est-à-dire la responsabilité du remboursement vis-à-vis de l'Etat en tant que bailleur de fonds. Dans la mesure où l'on ne disposait pas de sûretés suffisantes, l'octroi de garanties pour les programmes de prêts était également possible. Il a été parfois très difficile, notamment lorsqu'il s'agissait d'entreprises déjà existantes, de régler la question des sûretés dans le cas des prêts garantis, car on devait respecter les principes de la cession d'exploitation, de la mise en péril du créancier, etc. Depuis quelque temps, le problème de la « *Zugewinnsgemeinschaft* » (communauté d'acquêts avec partage), qui est spécifiquement allemand, revêt également une importance considérable.

Il n'est sans doute pas sans intérêt non plus d'un point de vue général de signaler que pour les entreprises ayant le statut juridique de la S.A.R.L. la garantie solidaire de tous les associés a toujours été exigée.

L'inconvénient de cette première phase, au cours de laquelle ont été distribués essentiellement des prêts garantis, réside dans le fait que la procédure prescrite pour les différents programmes, exigeait en général et exige encore beaucoup trop de temps. En effet, entre la date du dépôt de la demande et celle de la décision relative à ladite demande, il s'écoulait en règle générale un grand nombre de mois, quand ce n'était pas une année ou même davantage. Dieu merci, ce type d'aide sous forme de garantie a déjà perdu beaucoup de son importance.

S'agissant de garanties publiques, les demandes doivent naturellement être instruites conformément aux règles administratives et bancaires et compte tenu de la situation industrielle et commerciale des entreprises. Un temps précieux a toujours été perdu du fait qu'il fallait presque toujours à l'administration beaucoup de temps pour régler des questions de pure forme. C'est ainsi qu'il est fréquemment arrivé qu'au moment de l'examen bancaire et de l'appréciation de la situation industrielle et commerciale de l'entreprise, qui venaient en dernier lieu en vertu de la procédure prescrite, les indications fournies dans la demande n'étaient plus à jour et que des données plus récentes devaient être demandées. Il en est résulté des pertes de temps et fréquemment aussi des pertes d'argent, attendu que de nouveaux bilans vérifiés par le commissaire aux comptes devaient être fournis.

En plus des questions de procédure, la question du financement complet de l'entreprise par l'octroi de crédits d'exploitation a également joué un rôle particulier au cours de cette période. Souvent on n'a pas accordé à cette question toute l'attention nécessaire, de telle sorte que, faute de fonds de roulement, les entreprises ont alors connu des difficultés considérables. Les fonds destinés à financer toutes ces mesures ont été puisés à diverses sources. Cela s'explique déjà par le fait que l'on a eu besoin à la fois de crédits d'investissement et de crédits d'exploitation. A cet égard, on a vu se dégager peu à peu une notion essentielle, qui pourrait se révéler intéressante dans le cadre de votre activité. Pour le calcul des crédits d'investissement, on devra toujours considérer qu'une certaine part du capital circulant a le caractère d'une immobilisation. Il n'existe pas dans ce domaine de principes ni de pourcentages uniformes, ils varient d'une branche à l'autre.

Nous nous sommes toujours efforcés d'accorder les crédits d'investissement pour les durées les plus longues (12 à 15 ans) à des taux d'intérêt aussi favorables que possible, en accordant une faculté d'amortissement correspondante (2 à 3 ans). Les crédits d'exploitation ont en général été accordés pour une période plus courte, dans la plupart des cas pour environ 5 à 6 ans.

Il existe un type particulier de crédit, pour lequel la « Landesanstalt » émet des avis et qui revêt dans la République fédérale une importance considérable. Il s'agit des prêts que le Bundesausgleichsamt à Bad Homburg a accordés aux différentes catégories de personnes lésées dans le cadre de la péréquation des charges en vue de l'expansion de l'économie. Il s'agit en l'occurrence, de prêts de reclassement pour les petites entreprises industrielles et artisanales, ces prêts n'étant toutefois plafonnés qu'à 35.000 ou 50.000 DM. Ces prêts également sont à long terme et ont un taux d'intérêt favorable. La différence essentielle avec toutes les autres mesures d'aide publique réside dans le fait que les banques, par le canal desquelles ces prêts passent également, n'ont pas à endosser la responsabilité primaire, mais assument seulement un rôle administratif. Ces prêts ne peuvent pas être garantis.

Quelques mots encore au sujet de ce qu'on appelle les implantations industrielles. J'ai déjà parlé tout à l'heure de Waldkraiburg et de Geretsried, où le terrain a été acheté par la Landesanstalt. Je tiens à ajouter à ce sujet que les nouvelles entreprises se sont en général fixées là où il existait des personnes ayant des qualités de chef d'entreprise et où l'on disposait de locaux appropriés. Quant à la main-d'œuvre, elle ne manquait pas.

Ont précisément fait exception, en particulier en Bavière, les implan-

tations industrielles qui, hormis un certain nombre de cas isolés, doivent leur origine au fait qu'un grand nombre d'installations militaires existaient sur place et offraient aux expulsés et aux réfugiés des possibilités de réinstallation. Je pense aux communes de Geretsried, de Waldkraiburg et de Traunreuth en Haute Bavière, ainsi qu'à Neugablonz, qui fait partie de la localité de Kaufbeuren.

Permettez-moi de fournir ici quelques données statistiques. En 1945 et 1946, ces régions étaient à peu près inhabitées. A la fin de 1957, il y avait à Waldkraiburg 6.812 habitants, 38 entreprises industrielles, 129 entreprises artisanales, 148 entreprises commerciales employant un total de 2.848 travailleurs, et acquittant ensemble une taxe professionnelle d'un montant total de 420.000 DM ; à Traunreuth : 4.539 habitants, 13 entreprises industrielles, 51 entreprises commerciales et 105 entreprises commerciales occupant 4.130 personnes et acquittant une taxe professionnelle de 590.000 DM. Geretsried compte 4.328 habitants, 56 entreprises industrielles, 79 entreprises artisanales et 42 entreprises commerciales occupant 2.804 personnes et acquittant une taxe professionnelle de 438.000 DM. Quant à Neugablonz, qui fait partie de la localité de Kaufbeuren, on y constate les chiffres suivants : 9.887 habitants avec 475 entreprises industrielles, 265 entreprises artisanales et 75 entreprises commerciales occupant 5.700 personnes et acquittant une taxe professionnelle de 2.230.000 DM. Tels étaient les chiffres au 31 décembre 1957. Je peux encore préciser qu'ils ont continué à s'accroître. Aussi bien Waldkraiburg que Neugablonz ont aujourd'hui largement plus de 10.000 habitants. Waldkraiburg a été élevé il y a quelques semaines au rang de ville, en tant que commune politiquement autonome.

Tandis que nous avons implanté à Waldkraiburg, Geretsried et Traunreuth, les entreprises les plus diverses — il s'agit en général d'une ou deux grosses entreprises autour desquelles sont venues ensuite s'agglomérer spontanément une série de petites entreprises — on assistait à Neugablonz à la concentration de l'ancienne industrie de la bijouterie de Gablonz. Il s'est également produit une concentration analogue résultant de l'implantation à Bubenreuth, près de Erlangen, des anciens luthiers de Schönbach (Bohême). De telles implantations ne sont naturellement pas le fait de la seule Bavière. On a observé le même phénomène dans les camps de la Wehrmacht situés dans d'autres Länder. Je pense par exemple à Espelkamp, en Basse-Saxe, ou à Allendorf en Hesse. Mais dans tous ces cas, on a favorisé l'implantation des entreprises les plus diverses sur un terrain du même genre.

Toutes ces entreprises qui se sont implantées dans la région ont été construites essentiellement à l'aide des prêts garantis par l'Etat. En

outre, il a fallu naturellement obtenir, dans ces localités, les fonds nécessaires à la construction de logements, à la création des services communaux de distribution d'énergie, à la construction des écoles, etc. Pour commenter les problèmes qui se sont posés à cet égard, et les tâches qui restent encore fréquemment à mener à bien, en particulier dans le domaine communal, un exposé de plusieurs heures serait nécessaire. Mais j'en reviens à mon sujet pour dire un mot de l'aide accordée sous forme de subventions en faveur de l'implantation d'entreprises industrielles et artisanales.

Il n'a pour ainsi dire pas été accordé de subventions de ce genre. L'objection formulée par des entreprises déjà existantes, selon laquelle l'octroi de garanties et de prêts publics suffirait déjà à modifier les bases de la concurrence, aurait sans aucun doute été justifiée si l'on avait octroyé des subventions. En outre, un tel octroi est très problématique étant donné la législation fiscale allemande, car ces subventions sont de nouveau épongées, au moins en partie, par le biais de l'impôt.

Lorsqu'on accorde des subventions, elles ne sont justifiées que lorsqu'elles permettent de couvrir des frais résultant par exemple du transfert d'une entreprise, effectué à la demande et avec l'approbation des services publics pour décongestionner ou améliorer la structure industrielle d'une région. C'est ainsi que peuvent être remboursés les frais de démontage et de remontage de machines, les frais de transport ainsi que de compenser un manque à gagner, calculé avec exactitude et éventuellement justifié, résultant de l'interruption inévitable de l'exploitation en cas de transfert de l'entreprise. Ces subventions également sont impossibles. En Bavière, il a été accordé au total à ce titre la somme ridiculement faible d'environ 200.000 DM. A ma connaissance, il n'a pas été distribué non plus dans les autres Länder des sommes particulièrement importantes à ce titre.

Encore quelques mots au sujet des subventions au taux d'intérêt qui, dans la mesure où il en a été accordé, sont également, en Bavière, du ressort administratif de mon établissement. Elles ont été octroyées pendant les premières années pour des prêts bénéficiant de la garantie publique et, plus précisément, pour la fraction de ces prêts financée par les banques sur leurs fonds propres. Le taux d'intérêt de ces prêts était supérieur à 6,5%, sans dépasser toutefois de plus de 3% le taux des prêts sur gage consentis par la banque centrale du Land. La subvention était de 2 à 3%, de sorte que l'intérêt à payer par l'emprunteur, en particulier lorsqu'il s'agissait d'une initiative entièrement nouvelle, réalisée pratiquement sans capital propre, était encore très élevée. Les fonds à cet effet étaient prélevés sur le budget du Land.

La demande de subvention devait être annuellement renouvelée et

transmise par les banques. Ces subventions ne faisaient pas l'objet d'un droit, elles étaient virées au crédit du compte du dernier emprunteur à la banque de ce dernier. Il n'est plus accordé de subventions de ce genre depuis quelques années.

C'est seulement dans la zone frontalière, au voisinage du rideau de fer, où depuis des dizaines d'années la situation économique est difficile, qu'il existe encore des subventions au taux d'intérêt favorable adressées au Bund et au Land par les entreprises industrielles et artisanales sont loin d'avoir été satisfaites. Ces fonds sont affectés à des prêts de 3 à 5 ans avec taux d'intérêt plafonné, en général mobile et adapté au taux des prêts sur gage consentis par la Deutsche Bundesbank. Les prêts doivent être demandés semestriellement par les banques et la demande est accompagnée d'une déclaration expresse précisant que le prêt subventionné a été utilisé conformément à l'objet indiqué dans la demande et que les autres conditions prévues pour le programme de subvention ont été respectées.

Les résultats économiques ainsi obtenus ne sont cependant pas, à mon avis, en rapport avec le travail administratif imposé du même coup à l'Etat, à la banque et à l'emprunteur. Du fait que la plupart des programmes de subvention comportent la clause d'échelle mobile, il ne fait aucun doute qu'une certaine partie de la subvention échappe à l'emprunteur pour bénéficier à la banque. C'est pourquoi il semble bien préférable d'accorder immédiatement un taux d'intérêt réduit d'autant.

Permettez-moi de vous donner à présent, en quelques mots, un aperçu de la seconde et de la troisième phase des mesures publiques d'aide à l'économie. Elles ont débuté en 1953-1954 et se sont développées au cours des années suivantes ; elles revêtaient la forme d'une consolidation des établissements créés avec l'aide de fonds garantis par l'Etat et d'un assainissement desdits établissements, dans certains cas particuliers, spécialement intéressants du point de vue économique, ou dans des cas qui présentaient alors une grande importance du point de vue du marché du travail. Elles consistaient dans l'octroi aux entreprises, qui s'étaient développées dans l'intervalle, des fonds d'exploitation qui leur faisaient défaut ou dans le fait que les établissements installés dans des locaux loués et insuffisants procédaient désormais à la construction de leurs propres bâtiments et avaient besoin, à cet effet, de crédits d'investissement. Enfin, dans ce cadre, on a également procédé à la rationalisation et à l'automatisation des entreprises, avec les problèmes d'investissement qui en résultent.

Ces demandes de prêts devaient également être pour une grande part satisfaites par les pouvoirs publics car on ne disposait que dans une mesure insuffisante de prêts financés par les banques sur leurs fonds propres et

assortis des conditions favorables requises, notamment en ce qui concerne la durée.

Nous avons déjà dit quelques mots de l'origine des fonds. En Bavière, la « Landesanstalt für Aufbaufinanzierung » a fourni, avec le concours de l'Etat, environ 50 à 60 millions de DM à cet effet. Tous ces prêts ont également des affectations strictes ; ils ont un taux d'intérêt fixe imposé tant à la banque qu'au dernier emprunteur. La durée des prêts et le mode d'amortissement sont prescrits. Leur octroi a également lieu uniquement par le canal des banques, dont la responsabilité première est engagée. La garantie est possible dans la mesure où les sûretés ne suffisent pas.

A ce propos a également commencé la dernière phase de l'aide c'est-à-dire l'octroi de fonds destinés à des régions géographiquement bien délimitées. Je pense en l'occurrence aux différents programmes d'aide régionale du Bund, dont M. Giel vous a déjà parlé hier et qui, dans les différents Länder, sont complétés par des fonds équivalents du Land.

Ces fonds servent à renforcer le potentiel industriel de la zone frontalière située en bordure du rideau de fer par l'implantation d'entreprises nouvelles, notamment par la création de succursales d'entreprises existant déjà en d'autres régions. Les prêts sont à long terme — de 12 à 15 ans — Ils sont exempts d'amortissement pendant 3 ans et il est accordé, pour chaque emploi stable créé, une somme de 10.000 DM.

Bien entendu, d'autres fonds doivent encore être fournis pour décongestionner la structure de cette région, pour assurer la construction des routes, pour agrandir les écoles et pour tous les travaux d'intérêt communal et culturel général.

Dans tous les cas, ces prêts accordés dans la zone frontalière sont assortis de conditions qui offrent un certain attrait pour l'emprunteur ou les entreprises qui se rendent dans cette zone. En effet, l'entreprise qui s'implante en bordure de la frontière accepte du même coup, en tout état de cause, un certain désavantage géographique car la zone frontalière est très éloignée des bassins houillers. Certes, il existe en contrepartie du désavantage géographique, un nombre suffisant d'ouvriers, mais il s'agit d'ouvriers qui doivent, au préalable, recevoir une formation pour devenir aptes au travail industriel.

Ces entreprises éprouvent des difficultés de démarrage qui sont parfois très importantes et entraînent des frais auxquels les chefs d'entreprises doivent faire face d'une manière ou d'une autre. L'Etat lui-même va un peu plus loin encore en accordant aux entreprises à titre temporaire — c'est-à-dire pour la période du démarrage, etc. — certaines facilités fiscales sous forme d'amortissements accélérés. Je dis bien à titre temporaire, c'est-à-dire pour une période de 1 à 2 ans. Les communes, qui ont elles-

mêmes un grand intérêt à accueillir des entreprises, s'efforcent, en règle générale, d'obtenir que celles-ci se voient offrir des terrains à des prix favorables. L'Etat, de son côté, attache la plus grande importance à ce que les entreprises s'installent immédiatement sur des terrains leur appartenant en propre. Les risques de départ, en cas de détérioration de la conjoncture, s'en trouvent à mon avis sensiblement réduits.

Ce renforcement économique de la zone frontalière a pour but de procurer un emploi permanent aux ouvriers jusqu'à présent saisonniers et d'empêcher des migrations constantes de population. Mais ces mesures ont, en particulier, aussi un aspect politique : elles sont destinées à immuniser, dans la plus large mesure possible, cette région contre les infiltrations communistes.

Les mêmes principes s'appliquent également aux prêts accordés, depuis 1 ou 2 ans, dans d'autres régions structurellement sous-développées situées à l'intérieur de l'Allemagne. Ces régions sont déterminées, du point de vue de leur extension géographique, sur la base de certains critères, par le Gouvernement fédéral, également en liaison avec les gouvernements des Länder. Pour ces programmes de prêts, également financés par le budget public, les opérations se déroulent, en règle générale, beaucoup plus vite que pour les programmes de la première, voire en partie de la seconde phase d'aide. J'ai déjà souligné les difficultés que comporte la longueur de la procédure relative aux prêts bénéficiant de la garantie publique. Je me permets d'ajouter encore à ce sujet ce qui suit :

Outre que l'administration a parfois multiplié à l'excès les examens et les enquêtes, il faut reconnaître, pour être juste, que cette procédure a été rendue encore plus malaisée, dans le cas des garanties publiques, par les dispositions du Code budgétaire du Reich, par le contrôle des Cours des Comptes et par la critique, souvent très peu objective, faite par la presse dans des cas d'échecs pratiquement inévitables. La procédure est donc incomparablement plus facile lorsque ces prêts sont accordés sans garantie publique, comme c'est le cas actuellement pour les nouvelles tranches d'aide, ou comme c'est également le cas pour les prêts accordés dans la zone frontalière où lesdits prêts peuvent être affectés à la création de succursales et où il existe, en général, des entreprises suffisamment consolidées et susceptibles de fournir des sûretés suffisantes en échange desquelles les banques assument la responsabilité primaire sans demander la garantie de l'Etat. Dans ces cas, le rôle de l'administration se borne à étudier l'aspect économique ; les autres questions relatives à l'octroi des prêts sont toutes sans exception laissées à l'appréciation de la banque.

La création en Bavière de la Landesanstalt für Aufbaufinanzierung nous a permis, en ce qui concerne le régime des prêts et des garanties, de

donner de plus en plus le pas aux considérations bancaires et économiques, tout en observant, bien entendu, les principes de l'aménagement du territoire, et elle nous a permis cependant de décongestionner sans cesse davantage les régions souffrant de difficultés structurelles. On ne doit naturellement pas méconnaître que la conjoncture favorable et, du même coup, la demande importante de main-d'œuvre concourent au succès de toutes les mesures d'aide économique. Nous n'avons pas précipité notre action, mais nous avons volontiers profité de la conjoncture du moment pour atteindre plus rapidement le but.

Les leçons que nous avons tirées de l'expérience des dernières années permettent de formuler des recommandations qui pourraient présenter une certaine valeur, non seulement pour la Bavière ou pour la République fédérale, mais également pour vos propres mesures de reconversion. Je me permets, pour terminer, de les indiquer en résumé comme suit :

Aussi bien les emprunteurs que les banques, lesquelles doivent absolument intervenir pour le financement de la reconversion industrielle, attendu qu'elles sont seules en mesure de contrôler efficacement les entreprises emprunteuses, — ont un grand intérêt à obtenir que les prêts soient accordés aussi rapidement que possible, sans formalités compliquées et sans longue procédure d'examen. C'est précisément dans la rapidité de l'exécution que réside l'intérêt économique pour certaines entreprises, dont la production est en général étroitement liée à la saison, ou qui souhaiteraient profiter de la conjoncture du moment.

On doit en outre veiller à ce que la durée des prêts soit adaptée à leur objet et que soient également accordés une faculté d'amortissement correspondante et un taux d'intérêt aussi favorable que possible. C'est ainsi que les difficultés de démarrage qui se présentent pour toutes les initiatives nouvelles peuvent être aplanies. Il y a intérêt à examiner la question du financement complet des entreprises.

Toutes les autres discussions concernant l'aptitude des entreprises à bénéficier de l'aide, l'opportunité du programme d'investissement, etc., si intéressantes soient-elles, sont dans une large mesure superflues lorsque la banque est disposée à consentir le prêt sous sa responsabilité primaire et sans garantie. Toutefois la condition préalable est que la question du lieu d'implantation ainsi que toutes les autres données locales et, en particulier, le problème de la main-d'œuvre, soient étudiés, en premier lieu, par les chefs d'entreprise en liaison avec les services locaux compétents. La réussite d'une initiative ne dépendra pas de toutes les conditions possibles de prêts ou de garanties mais, avant tout, du fait qu'il existe sur place un chef d'entreprise ayant les qualités personnelles requises auquel la banque accorde une confiance sans réserve.

IV

Considérations sur les sociétés d'études et de financement

- *La tâche des sociétés d'étude.*
- *L'organisation des sociétés d'étude.*
- *La coopération entre les sociétés d'étude et les sociétés de financement.*

par

Dr-Ing. J. UMLAUF
*Verbandsdirektor Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
Essen*



MONSIEUR LE PRÉSIDENT, MESSIEURS,

Le thème de mon exposé a été annoncé à l'ordre du jour sous le titre suivant : « Considérations sur les sociétés d'études et de financement ». Je dois rectifier un peu ce titre. On attendait de moi, en tant que planificateur régional du bassin de la Ruhr, un exposé traitant spécialement des tâches et de l'organisation de sociétés d'études et d'autres institutions analogues de planification. Il n'est pas certain que les tâches d'étude et celles de financement doivent être résolues dans le cadre d'une seule institution. Je crois même que, en règle générale, il sera opportun de traiter ces problèmes — du moins dans les conditions existant en Allemagne — dans des institutions séparées, mais travaillant en étroite coordination. Si j'ai l'intention de parler ici tout spécialement des sociétés d'étude, il me faut cependant aborder aussi la question de la possibilité de collaboration entre sociétés d'étude et sociétés de financement. Je ne suis toutefois pas en mesure d'exposer les aspects financiers et l'organisation des sociétés de financement. Ce thème fait l'objet de divers autres exposés.

Je parlerai tout d'abord de la tâche des sociétés d'étude, telles qu'elles se présentent dans les conditions existant en Allemagne, je continuerai par l'organisation de ces sociétés, pour terminer enfin par la coopération de celles-ci avec les sociétés de financement.

La fermeture des mines et la reconversion industrielle des régions touchées par celle-ci sont déjà intervenues souvent dans le passé, et elles se sont produites par exemple dans le sud du bassin de la Ruhr pendant des dizaines d'années, sans qu'aucune intervention systématique officielle n'ait eu lieu ; il est vrai qu'il ne s'agissait là que d'une évolution progressive et que d'autre part les difficultés n'ont pas manqué, mais elles ont été finalement menées à bien. En effet, le sud du bassin de la Ruhr, où l'industrie minière est née et où elle a disparu depuis longtemps, n'est pas aujourd'hui une région malade, mais c'est au contraire une de nos régions les plus saines en ce qui concerne la structure économique et sociale.

Mais par suite du caractère révolutionnaire et du rythme rapide des transformations structurelles qui se sont produites au cours des derniers temps, ce problème est devenu actuellement une question de grand intérêt public et d'importance régionale, voire nationale et internationale.

Lorsque l'intérêt public est touché au point que des mesures officielles

de réglementation et d'aide de portée régionale devraient ou doivent être prises, l'administration publique n'a pas de grandes chances de succès si elle se limite à des actions improvisées et dispersées ou si elle prend des mesures disparates et non coordonnées entre elles, dont les effets n'ont pas été envisagés au préalable dans le contexte général. On ne peut attendre un résultat utile de mesures officielles d'encouragement que si celles-ci sont fondées sur une connaissance exacte du problème posé dans son contexte général, tant du point de vue régional que du point de vue matériel.

C'est pourquoi il est par principe nécessaire de faire en premier lieu une analyse du problème pris dans son ensemble et de la région dont il s'agit, sous forme d'un inventaire, puis, en partant de cette analyse, de construire en deuxième lieu une synthèse sous forme de planification. Ce n'est que sur cette base que l'on peut, en troisième lieu, prendre des mesures d'encouragement tout en ayant une perspective sur le succès que l'on se propose d'atteindre, et sans risquer de provoquer des réactions secondaires imprévues et perturbatrices.

A défaut d'une telle planification d'ensemble prévisionnelle, nous voyons le danger, dans un système libéral d'économie de marché, que des mesures dispersées restent étrangères, voire même opposées à un tel système, qu'elles prennent inopinément et peut-être involontairement un caractère dirigiste, qu'elles faussent les rouages de l'économie de marché ou qu'elles restent tout simplement inefficaces.

Je crois — et j'aimerais exposer cette thèse au début de mon exposé, afin de souligner le rapport existant entre planification et économie de marché, que certains préjugés ont souvent empêché de reconnaître — je crois que la planification n'a, en aucune façon, besoin d'être liée au dirigisme. Bien plus, on peut très bien soutenir l'antithèse, à savoir que, dans une situation menacée de l'économie de marché, le dirigisme ne peut être évité qu'au moyen d'une planification conforme au système d'économie de marché. C'est dans cet esprit que j'ai considéré le thème des sociétés d'étude que l'on m'a demandé de traiter.

Toute planification doit prendre pour point de départ l'inventaire des faits et l'examen analytique. Celui-ci doit s'étendre à tout le domaine d'action du problème considéré, donc, dans le cas présent, aux incidences des fermetures de mines. Il doit donner une vue globale, sur une base locale et régionale, de tous les facteurs à partir desquels se fera l'évolution ultérieure, et qui doivent être influencés par la planification; ainsi, par exemple, l'ensemble des lieux de travail et des lieux d'habitation existants et la répartition régionale de ceux-ci, les institutions existantes mises à la disposition de la population dans les domaines économique,

social, sanitaire et culturel, les conditions de transport, en particulier les moyens de communication entre habitations et lieux de travail, les surfaces inutilisables pour la construction, telles que zones protégées, zones dangereuses, zones d'approvisionnement en eau, surfaces d'exploitation agricole à haut rendement, etc. ; citons encore les conditions du marché de l'emploi, les incidences du problème considéré sur les finances publiques et tout particulièrement sur le budget des communes intéressées, en tant qu'organismes chargés d'agir de la manière la plus directe sur le niveau de vie de la population. Je ne peux faire ici une énumération complète ; je voulais seulement donner quelques exemples.

Ces études locales et régionales doivent être complétées au niveau national ou international et il sera nécessaire de faire, en première ligne, des études sur l'évolution prévisible de la place occupée par le charbon en tant que source d'énergie et matière de base pour l'industrie chimique. Ce n'est que dans le cadre d'une politique nationale conséquente de l'énergie et du charbon que l'on peut mener une politique régionale conséquente dans les divers bassins charbonniers.

Il faudra ensuite se faire une idée précise des objectifs recherchés et confronter ceux-ci avec le résultat de la recherche et de l'analyse des faits. Fixer l'objectif est du ressort de la politique. La tâche de la planification consiste à étudier systématiquement la nature, l'ampleur, ainsi que l'ordre chronologique, des mesures qui sont nécessaires pour abolir la différence séparant l'état de fait et le but. La planification doit faire des propositions pour cette période de développement, en indiquant les meilleurs moyens d'atteindre le but fixé dans les conditions données. Elle tiendra compte, suivant la nature des choses, des points de vue de la politique économique et sociale et de la politique d'aménagement du territoire. La planification ne peut pas se limiter aux seuls points de vue de l'aménagement du territoire, parce que ceux-ci ne sont pas toujours les plus importants ; les impulsions premières données au développement sont avant tout d'ordre économique et social.

Dans le cadre d'une planification d'ensemble de cette sorte, la notion de programme de développement régional s'est précisée dans la terminologie spécialisée. Nous allons par exemple élaborer un programme de développement régional pour le bassin de la Ruhr. Nous avons publié au début de cette année dans un atlas de planification les résultats de nos travaux préliminaires obtenus jusque là.

Du point de vue de la politique économique — je voudrais assigner à l'analyse de ce point de vue la première place — et dans le cadre d'une économie sociale de marché, un tel programme ne doit évidemment pas avoir pour but de soutenir artificiellement la production en face de besoins

en régression ou dans des conditions de production défavorables ; la reconversion de la production doit au contraire s'orienter vers un besoin croissant et une plus grande efficacité. De ce point de vue il est nécessaire d'examiner quels genres d'entreprises offrent des perspectives de développement particulièrement favorables pour l'avenir dans le cadre de l'économie nationale et quelles exigences posent en général ces entreprises en ce qui concerne la main-d'œuvre, la superficie d'exploitation, les raccordements aux voies de transport, la distribution d'eau et l'approvisionnement en énergie, l'élimination des eaux résiduelles, etc.

Du point de vue de la politique sociale, un programme d'aide officiel ne peut avoir pour but, dans le cadre d'une économie de libre concurrence, que d'éviter un état de crise local et régional, de maintenir au moins le niveau de vie atteint jusque là et, éventuellement, d'amener celui-ci, — dans la mesure où il est inférieur à la moyenne du pays, — approximativement au niveau moyen du pays considéré. A cet égard, il est important de tenir compte, non seulement du revenu individuel des travailleurs pris isolément, mais également des prestations de service fournies par les services publics et les établissements culturels, notamment s'ils sont à la charge des organes communaux. Je pense aux écoles, aux hôpitaux, aux institutions culturelles et aux espaces verts, mais aussi aux routes, aux services de transport à petite distance, etc. L'équipement d'un espace en institutions de ce genre contribue de manière essentielle à rendre cet espace plus attrayant et donc, en fin de compte, plus productif. De ce point de vue, même les régions les plus jeunes du bassin de la Ruhr sont aujourd'hui encore sous-développées. Quand on prend des mesures régionales d'encouragement, on doit aussi, parallèlement aux mesures directes d'encouragement économique prendre soin de développer à temps les services publics, si l'on ne veut pas voir s'établir une disproportion. Une des causes essentielles d'imperfection sociale, que je ne mentionnerai ici que par souci d'être complet, réside dans une structure économique trop unilatérale résultant, soit de la nature des exploitations, soit de la taille des entreprises, ou bien, comme c'est le cas chez nous dans le bassin de la Ruhr, en raison de ces deux facteurs à la fois. Une autre cause d'imperfection sur le plan social est la nécessité pour un grand nombre de travailleurs d'effectuer sur de longues distances la navette entre leurs domiciles et leurs lieux de travail.

Le troisième facteur, l'aménagement du territoire, doit être examiné en ce sens que les chances particulières et les avantages offerts par l'emplacement à une reconversion industrielle doivent être étudiés concrètement, du point de vue géographique et en considération des aspects locaux et régionaux. Cet examen doit porter notamment sur les questions suivantes :

a) Pour quel genre d'entreprise (et de quel ordre de grandeur) les conditions géographiques de la région en question sont-elles particulièrement favorables ?

b) Quelles surfaces industrielles supplémentaires peuvent être mises à disposition pour l'implantation de nouvelles activités ? A cet égard, il est absolument nécessaire d'avoir des données précises et concrètes sur les conditions d'emplacement, c'est-à-dire sur la situation, l'étendue, les raccordements aux voies de transport, la distribution d'eau, l'approvisionnement en énergie, l'élimination des eaux résiduelles, les conditions de construction et de propriété, les coûts des mutations foncières et frais de viabilité, etc.

Ce n'est que lorsqu'on en dispose sous une forme concrète que ces données offrent une signification pratique pour les personnes intéressées qui veulent s'établir dans cette région ou qui doivent y être amenées. Il n'est guère possible de faire un recrutement efficace pour une telle région si l'on n'a pas dressé un tel inventaire des conditions locales. Il faut enfin examiner à quel genre et à quelle dimension d'entreprises se prêtent en particulier les surfaces industrielles, les services de transport et les bâtiments des mines fermées. Cette question a été déjà abordée en différentes circonstances au cours de conférences précédentes et elle joue également un rôle important dans le bassin de la Ruhr.

Sur la base d'une telle planification générale, il devrait être possible aux gouvernements, ou aux diverses autorités compétentes, de prendre, soit directement, soit par l'intermédiaire de sociétés de financement, des mesures d'encouragement officielles qui irritent le moins possible le délicat mécanisme de l'économie de libre concurrence, et qui ne créent en quelque sorte qu'un climat stimulant grâce auquel les forces propres de l'économie seraient incitées à se consacrer aux activités souhaitées. Si des interventions directes importantes sont inévitables dans certains cas particuliers, du moins une telle planification d'ensemble fournit-elle les indications nécessaires permettant de procéder à une opération de cette espèce en tenant compte le plus possible de l'organisme entier.

Voilà à peu près les tâches qui se présentent à des sociétés d'étude ou à des institutions régionales de planification qui ont à préparer une reconversion industrielle de portée régionale.

Quelle est la forme d'organisation qui se prête le mieux à l'accomplissement de cette tâche. Manifestement, celle-ci s'inscrit toute entière dans le cadre de la planification régionale prise au sens général. Or, dans le cas présent de reconversion industrielle, il s'agit d'une mesure spéciale relativement limitée dans son objet et dans le temps, tandis que la planification régionale au sens général est une tâche permanente, une partie

intégrante, nécessaire et durable de l'administration publique, dans les régions dont le développement est particulièrement intensif et difficile.

Lorsqu'il existe déjà des institutions de planification régionale — et c'est partout le cas en Allemagne — celles-ci, à mon avis, devraient être chargées de résoudre les problèmes de planification que pose la reconversion industrielle. Les moyens de travail mis à leur disposition devraient être éventuellement renforcés pour atteindre ces objectifs, par exemple par le financement de rapports d'expertises supplémentaires, etc. Il ne serait certainement pas opportun de créer encore de nouvelles sociétés d'études pour la planification régionale à côté des institutions existantes. Il s'ensuivrait non seulement une dépense superflue de travail, mais probablement aussi, dans de nombreux cas, de nuisibles activités rivales.

Dans l'hypothèse où des services régionaux permanents de *planning* n'existent pas encore, la tâche de la reconversion industrielle devrait donner l'occasion de créer de tels services, car si l'action de reconversion est en elle-même une mesure relativement bien délimitée dans le temps, les conséquences, elles, sont si profondes et si durables que la planification régionale en tant que tâche administrative permanente s'avérera tout-à-fait indispensable dans ces régions.

Une condition essentielle pour rendre une planification vivante du point de vue de l'organisation, c'est que les forces et les intérêts propres de la région en question soient amenés à coopérer et à prendre leurs responsabilités et soient mis en contact étroit avec les forces extérieures appelées à s'exercer dans la région. Je peux citer à titre d'exemple les « Landesplanungsgemeinschaften » et autres communautés et associations régionales de planification en Allemagne et en Suisse, les « Planning Associations » aux Etats-Unis, ainsi que des organismes semblables d'administration autonome fonctionnelle dans divers autres pays. Ce sont des communautés de travail composées de représentants (employeurs et travailleurs) des organisations économiques lesquelles s'étendent du domaine agricole jusqu'aux chambres de l'industrie et du commerce, des représentants des communes et des associations communales, des autorités spécialisées travaillant dans la région intéressée et de l'autorité administrative générale à l'échelon supérieur, des institutions scientifiques et des organisations culturelles, etc.

En ce qui concerne leur domaine d'action géographique, ces communautés de planification, ou ces sociétés d'étude — on les appellera comme on voudra —, peuvent être créées selon les besoins du travail de planification, indépendamment des frontières politiques des régions administratives, soit de leur propre initiative, soit par ordonnance.

Pour qu'un travail de planification effectif et constructif puisse être

fourni dans de tels organismes d'administration fonctionnelle autonome, il faut que ces communautés de travail disposent d'un bureau efficace, composé de membres titulaires de leur charge. Les participants bénévoles ne peuvent plus venir seuls à bout de tâches qui ont pris une telle ampleur, tant du point de vue qualitatif que du point de vue quantitatif. Cela signifie qu'il faut mobiliser à cet effet des fonds courants suffisants. C'est pourquoi, d'après notre expérience, il est capital que ces institutions de planification soient assez grandes et assez efficaces pour pouvoir entretenir un bureau permanent. Les frais sont, par rapport aux valeurs engagées dans la planification régionale, plus bas qu'on ne le croit souvent. Par exemple, les frais administratifs de la « Landesplanungsgemeinschaft » de la Rhénanie du Nord-Westphalie s'élèvent annuellement à environ 10 à 15 pfennigs par habitant. Seule la « Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk », l'organisation de planification pour le bassin de la Ruhr, voit ses frais s'élever annuellement à 50 pfennigs environ par habitant, mais c'est parce qu'elle remplit également d'importantes fonctions en tant qu'association d'action intercommunale.

La mise en œuvre, dans le domaine de la planification, de l'élément administratif autonome, appliquée selon la méthode que je viens d'exposer, doit aller de pair avec la mise en œuvre de la planification dans le domaine de l'administration de l'état, et ceci peut être réalisé par la création d'autorités de planification dotées de compétences étatiques.

Je suis convaincu — et je peux m'en référer aux expériences faites en Allemagne en matière de planification régionale depuis l'année 1920 —, que les tâches de planification ne peuvent être résolues exclusivement, ni en partant du bas, c'est-à-dire de l'élément d'administration autonome, ni en partant du haut, c'est-à-dire de l'Etat, mais que seule une coopération des deux éléments peut permettre une planification efficace vraiment conforme à un ordre social et économique démocratique — et fédéraliste en particulier.

Pour vous donner une idée claire d'une organisation de planification ainsi conçue, je voudrais revenir encore une fois sur l'exemple du Land Rhénanie du Nord-Westphalie. Dans ce Land, dont la population s'élève à 15 millions d'habitants environ, la partie rhénane et la partie westphalienne ont chacune une « Landesplanungsgemeinschaft » une troisième communauté de planification s'ajoute aux deux premières : la « Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk » ; celle-ci est également, en vertu de son règlement — une loi de 1920 — une association d'action intercommunale englobant les 27 villes et districts ruraux du bassin de la Ruhr. Les « Landesplanungsgemeinschaften » de la Rhénanie et de la Westphalie entretiennent chacune 3 agences dans les districts administratifs. Les

« Landesplanungsgemeinschaften » et la « Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk » sont des corporations de droit public. L'autorité en matière de planification régionale pour la Rhénanie du Nord-Westphalie relève du premier ministre du Land. Les autorités subalternes sont les six présidents de gouvernement, ainsi que l'agence d'Essen du ministère de la reconstruction dans la région de la « Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ». L'organisation de la planification régionale en Rhénanie du Nord-Westphalie est réglée par une loi sur la planification régionale de 1950. Je n'entrerai pas ici dans de plus amples détails. Si certains d'entre vous s'intéressent à ces questions, je suis prêt à leur donner des renseignements plus précis dans le cadre de la discussion.

J'arrive à la dernière partie de mon exposé, c'est-à-dire à la coopération de la planification régionale entre les sociétés de financement, les sociétés pour l'encouragement de l'industrie, et autres associations analogues.

En ce qui concerne le thème : « Sociétés d'étude et de financement », nous nous poserons tout d'abord cette question : est-il opportun ou même nécessaire de faire fusionner ces deux tâches du point de vue de l'organisation ? Je ne le crois pas, du moins dans les conditions existant en Allemagne. Mais il est intéressant de noter à titre d'exemple que la « Tennessee-Valley-Authority », aux Etats-Unis, qui a elle-même dressé à l'origine un programme de planification pour le développement de la région qui relève de sa compétence, et qui était en même temps chargée d'entreprendre et de financer l'exécution de ce développement, a délégué depuis lors les fonctions de planification régionale aux autorités de planification des six Etats auxquels s'étend sa compétence et n'a gardé pour elle-même que la planification, le financement et l'exécution des tâches technico-économiques qui lui incombent en qualité de maître d'œuvre.

Il est certain que les tâches de planification régionale et de financement des mesures d'encouragement sont à maints égards en étroite corrélation et qu'elles se conditionnent réciproquement dans une certaine mesure. Mais elles sont d'autre part si différentes qu'il conviendrait d'examiner, du moins dans certains cas et compte tenu des conditions particulières d'organisation et de droit, quelle serait la solution la plus opportune : la fusion ou la séparation dans le cadre d'une collaboration coordonnée. Il faut notamment prendre en considération le fait qu'au sein de l'organisation interne de l'administration publique, la planification régionale se situe dans un autre domaine administratif que l'économie financière. La planification régionale est une tâche d'intégration qui sort du cadre géographique, technique et surtout juridictionnel. Elle doit rester aussi neutre que possible vis-à-vis des intérêts. C'est pourquoi elle est liée à l'administration générale et c'est également pour cette raison qu'elle

dépend du premier ministre ou du ministre de l'intérieur dans la plupart des Länder allemands. En revanche, il sera certainement préférable que les mesures financières spéciales prises par les pouvoirs publics, telles que celles nécessitées par la reconversion industrielle, continuent de relever du département de l'économie. Il y a encore bien d'autres considérations qui s'opposent à une fusion de l'organisation de ces deux tâches. Mais si ces deux tâches sont séparées en ce qui concerne leur organisation, il est particulièrement important et, à mon avis, absolument nécessaire, que la planification régionale participe dûment à la préparation des mesures financières de reconversion. Dans le cas de divergences d'opinions, avec les sociétés de financement par exemple, l'autorité de planification régionale devrait même avoir la possibilité de former opposition et de susciter ainsi une décision d'une autorité supérieure, éventuellement du gouvernement en dernier ressort. Dans la Rhénanie du Nord-Westphalie par exemple, la création toute récente de la société du Land pour l'encouragement de l'industrie a été due à l'initiative du ministère de l'économie. Le bureau de cette société se trouve néanmoins porte à porte avec l'autorité de la planification régionale dans les services du premier ministre. L'organisation interne de la société n'est pas encore achevée dans tous ses détails et la réglementation institutionnelle de la procédure de travail n'a pas encore été fixée. C'est avec un grand intérêt que nous suivrons les expériences pratiques de cette société.

Dans le cas où l'on créerait des sociétés de financement pour l'exécution de reconversions industrielles, sans assurer de manière suffisante leur coopération avec la planification régionale, la coordination avec les autres mesures émanant de l'administration publique et la prise en considération du contexte général de la structure régionale, qui constituent une condition essentielle au succès de l'entreprise, seraient, à mon avis, remis en question ; et je ne vois pas comment on pourrait parvenir à une meilleure solution du problème en procédant de toute autre façon. Le bénéfice d'une bonne collaboration est certainement profitable aux deux parties, à la planification régionale aussi bien qu'aux sociétés de financement.

Messieurs, j'arrive à la fin de mon exposé. L'édition d'avant-hier (27 septembre) de l'*Industrie-Kuriers*, un des journaux d'économie les plus importants d'Allemagne, m'est tombée par hasard entre les mains, hier, à Luxembourg. L'éditorial consacré à l'aide au développement avait pour titre une formule brève et concise qui, à mon sens, pourrait servir d'épigraphe à mon exposé d'aujourd'hui. Le titre suivant, en effet, s'établait en grosses lettres : « D'abord planifier, ensuite financer ! ».

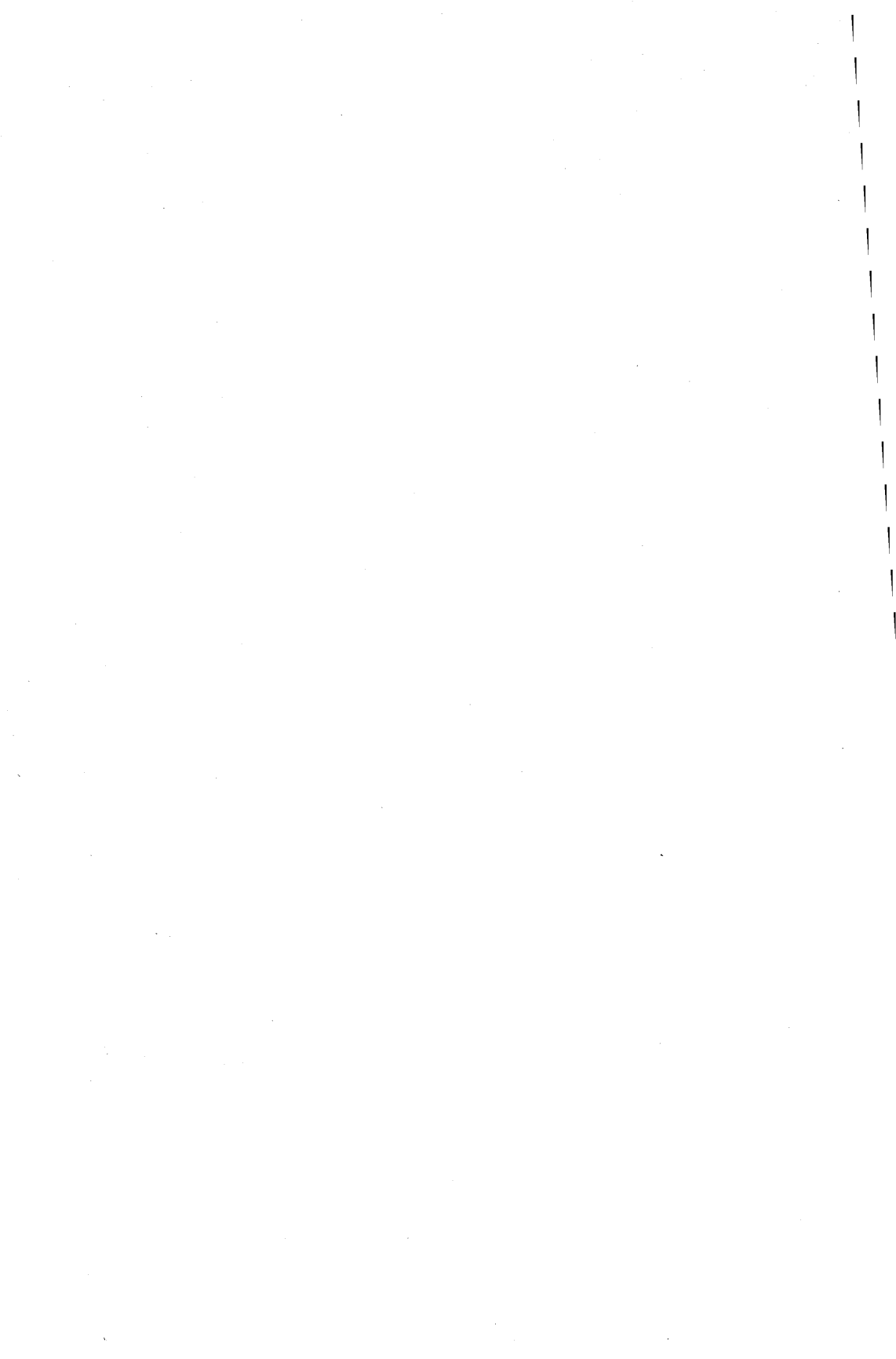
V

Les aides financières et fiscales

par

Ph. CARTON

*Conseiller au Cabinet du ministre des Affaires économiques
Bruxelles*



Il semble qu'il ne soit plus nécessaire aujourd'hui d'examiner d'un point de vue doctrinal s'il convient oui ou non que les Pouvoirs publics apportent une aide de caractère financier ou fiscal aux entreprises existantes qui établissent des plans d'expansion ou aux investisseurs qui envisagent la création d'entreprises nouvelles.

La question a été résolue par l'affirmative dans la plupart des pays, quelque soient les principes économiques qui sont à la base du régime politique qu'ils se sont choisis.

Mais il importe de savoir dans quelles limites peuvent jouer les interventions de l'Etat, quelle est leur degré d'efficacité, dans quelle mesure il peut leur être donné un caractère discriminatoire dans le cadre d'une politique régionale rationnelle.

*
*
*

Nous croyons opportun de rappeler brièvement l'évolution de la législation belge en cette matière.

La création en 1919 de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie et celle, en 1924, de la Caisse Nationale de Crédit professionnel indiquent que, déjà à cette époque, le Gouvernement belge se préoccupait du problème des investissements industriels. Il ne songeait d'ailleurs à rien d'autre qu'à faciliter l'accès au crédit à moyen et à long termes aux industriels qui n'étaient pas en mesure de faire un appel direct au marché public des capitaux.

Ce n'est qu'en 1939, s'aventurant sur un terrain tout à fait nouveau, que l'Etat décida d'accorder par son arrêté royal du 28 novembre 1939 des facilités* de crédit en vue de favoriser l'établissement d'industries nouvelles susceptibles d'apporter une contribution importante à l'armature économique du pays et à sa sécurité. Les circonstances ne permirent pas d'atteindre les objectifs prévus mais les moyens étaient forgés; dès 1948, cette législation était étendue à la création d'industries nouvelles de toute nature.

En 1952, à l'instrument relativement limité de la garantie de l'Etat, était ajouté celui de l'octroi d'un taux d'intérêt réduit, financé par une subvention des pouvoirs publics. Cet avantage n'était accordé que pour assurer le financement de l'achat de biens d'investissements dans les pays.

de l'U.E.P. et ce, dans les limites d'un budget global de 750 millions de francs. On voit immédiatement que cette décision n'était pas exclusivement dictée par la nécessité de promouvoir les investissements.

Notre position ayant évolué au sein de l'U.E.P., il fut mis fin très rapidement à cette forme d'intervention. Les crédits toutefois n'étant pas épuisés et l'expérience ayant eu un résultat encourageant, il fut décidé de consacrer le solde disponible aux emprunts qui réunissaient les conditions suivantes :

- le montant maximum en capital par entreprise serait de 5 millions de francs ;
- les emprunts seraient accordés à de petites et moyennes entreprises relevant de secteurs déprimés ;
- ils seraient affectés à des investissements complémentaires susceptibles de contribuer à la résorption du chômage.

Le succès remporté dans les milieux industriels par cette expérience et demeurant fort limitée incita le Gouvernement à présenter au Parlement un projet de loi qui devint la loi du 7 août 1953. Celle-ci prévoyait l'octroi du taux réduit et celui de la Garantie de l'Etat à tous les crédits d'investissement tendant à la création, au rééquipement et à la rationalisation d'entreprises industrielles et artisanales. Enfin, en 1955, une loi nouvelle entérinait les avantages prévus par la loi de 1953 et y ajoutait la possibilité de financer sous forme de subvention en capital, la construction de bâtiments industriels, mais pour autant qu'il s'agisse d'entreprises n'occupant pas plus de 50 ouvriers.

L'exonération de la contribution foncière pouvait également être accordée pour une durée de 5 ans maximum.

Prise sous l'empire de circonstances économiques particulières, la disposition relative à l'octroi de subvention en capital prévue par la loi de 1955 fut supprimée en 1957.

Dans le domaine fiscal, en dehors de l'exonération de la contribution foncière dont nous venons de parler, les mesures directement favorables aux investissements furent très limitées.

En plus de la loi Liebaert de 1954 qui permettait l'amortissement à concurrence de 130% de tous les investissements productifs installés pendant la période allant du 1^{er} juillet 1954 au 1^{er} juillet 1950, il faut citer aussi la loi du 24 novembre 1954 concernant le partage de l'avoir social des sociétés, et les lois du 20 juillet 1955 et 30 janvier 1957 visant à favoriser les fusions et absorptions de sociétés par des réductions du droit d'enregistrement et des amortissements en exemptions d'impôt.

Quels furent les résultats des diverses mesures que nous venons d'énumérer ?

2.000 crédits ont été accordés, représentant un montant de plus de 8 milliards, allant dans 91% des cas à des moyennes et des petites entreprises (200 ouvriers max.).

Le coût de ces interventions fut de l'ordre de 600 millions, non compris la charge que peut représenter pour l'Etat son intervention dans le cas où jouerait la Garantie attachée à une partie de ces crédits. A ce jour, cette charge est négligeable.

Les crédits accordés ont permis la création de 125 entreprises nouvelles, de 200 départements nouveaux, le solde ayant favorisé l'extension de 1.300 autres entreprises. On peut estimer à 20.000 le nombre d'emplois ainsi créés et conclure que les dépenses en allocations de chômage évitées, ainsi que le rendement de la taxe de transmission perçue sur les fournitures de bien d'équipement ont très largement compensé la charge imposée au trésor public par la législation dont nous venons de parler.

Le Gouvernement belge estimait toutefois dès le début de l'année 1959 qu'un effort nouveau devait être fait. « Quels que soient le dynamisme et le degré de prospérité du pays, il lui faut investir beaucoup et bien, dans cette époque où un progrès technique rapide déclassé implacablement ceux qui n'évoluent pas avec lui ».

Ainsi s'exprimait-il dans l'exposé des motifs du projet de loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industrie nouvelle, déposé sur le bureau de la Chambre le 12 mars 1959.

Toute la législation antérieure ayant été refondue, les lois actuellement en vigueur sont les suivantes :

1) *La loi du 17 juillet 1959, dite « loi générale »* visant à favoriser l'expansion générale de l'économie du pays.

Elle permet d'accorder au bénéfice des entreprises :

- des bonifications visant à réduire les taux d'intérêt ;
- la garantie de l'Etat à des prêts consentis par les organismes de crédit agréés ;
- des avances sans intérêt pour la mise au point de prototypes, produits et procédés de fabrication nouveaux ;
- des exonérations de contribution foncière.

2) *La loi du 18 juillet 1959, dite loi régionale* visant à combattre les difficultés de certaines régions.

Elle consent une aide plus large aux investissements qui favorisent l'expansion ou la conversion économique des régions de développement.

Les formes d'aide sont :

- des bonifications pouvant aller jusqu'à réduire le taux d'intérêt à 1% ;
- la garantie de l'Etat aux prêts aux entreprises ;
- des exonérations de la contribution foncière ;
- des subventions en capital ;
- des subsides aux études et enquêtes régionales.

3) *La loi du 24 mai 1959 favorisant l'octroi de crédit aux Classes moyennes (petites et moyennes entreprises et professions libérales).*

L'aide comporte principalement :

- l'octroi de la garantie du « Fonds de garantie » à des prêts à concurrence de 500.000 F maximum par demandeur ;
- des subventions de l'Etat en vue de réduire le taux d'intérêt des crédits.

4) *La loi du 15 juillet 1959 favorisant les investissements complémentaires.*

Cette loi fiscale a pour but d'immuniser les bénéficiaires des exploitations industrielles ou artisanales à concurrence d'un montant égal à 30% de la valeur des investissements complémentaires effectués en 1959 et en 1960.

Il s'agit de la valeur amortissable des immeubles et outillage professionnels acquis pendant l'exercice comptable diminuée du montant des amortissements fiscaux de l'exercice et éventuellement du produit de l'entreprise et de la réalisation de biens professionnels.

5) *La loi du 15 juillet 1959 modifiant le régime de taxation des plus-values.*

Elle accorde une immunité à concurrence des 4/5 pour la taxe professionnelle et pour l'impôt complémentaire personnel des plus-values extra-monétaires réalisées entre 1959 et 1963 pour autant qu'elles soient maintenues dans le patrimoine, c'est-à-dire qu'elles fassent l'objet d'un réemploi. Cet allègement fiscal a pour but de libérer tous les capitaux pouvant contribuer à la relance économique.

6) *La loi du 15 juillet 1959 favorisant la concentration des entreprises.*

La loi a pour objectif de supprimer tout désavantage fiscal qu'une opération de fusion ou d'absorption peut entraîner pour les sociétés et leurs associés.

Dans ce but, des règles spéciales sont prévues tant pour l'amortissement des éléments de l'actif repris par la société absorbante ou née de la fusion que pour le calcul des plus-values lors de la réalisation de cet actif.

* * *

Toutes ces aides financières et fiscales ont dans l'ensemble été accueillies avec faveur par les milieux intéressés.

Par suite des effets de la récession de 1958 et l'intensification de la concurrence au sein du Marché Commun, l'économie belge éprouvait au début de 1959 un net besoin de stimulants tant généraux que régionaux. Cette législation est ainsi venue à son heure pour relancer l'économie belge en perte de vitesse sur celle de ses voisins européens. S'il est évidemment impossible de déterminer quelle est, dans l'amélioration constatée à présent, la part des stimulants fiscaux et financiers et celle du redressement conjoncturel qui s'est affirmé dans toute l'Europe, on peut tenir pour certain que les mesures précitées y ont contribué.

En pratique on a recouru bien plus aux crédits à taux réduit et à la garantie de l'Etat qu'aux subventions en capital ; quoique ces dernières soient aux yeux de nombreux industriels les plus efficaces, l'Etat n'a octroyé qu'avec parcimonie des subventions à fonds perdus pour divers motifs dont le principal est d'ordre budgétaire.

Néanmoins les réductions du taux d'intérêt sont appréciées notamment par les firmes importantes emprunteuses de sommes élevées ; les petites et moyennes entreprises font de leur côté largement appel à la garantie de l'Etat.

A noter que l'esprit des deux lois (générale et régionale) est analogue : en encourageant les investissements elles visent l'intérêt économique général ; si elles ne sont pas spécialement prévues pour la reconversion des régions charbonnières elles constituent cependant un bon moyen d'intervention notamment parce que les investissements dans les zones désignées bénéficient d'un taux d'intérêt plus réduit que les autres.

Les mesures fiscales (amortissements accélérés, avantages fiscaux en cas de fusions absorptions et réinvestissements de plus-values) visent à faire circuler ou fructifier des fonds improductifs et à stimuler l'acquisition de matériel neuf plus moderne. Ces mesures sont très utiles sous l'aspect psychologique ; le caractère temporaire des lois qui les prévoient en accentue l'efficacité immédiate. Il est admis en effet qu'il vaut mieux éviter de promettre des aides financières permanentes aux entreprises, de ne pas les « protéger » à l'abri de conditions artificielles de concurrence. Le principe d'une aide initiale, d'une aide de démarrage est une des conceptions de base de ces lois.

* * *

En conclusion, il faut souligner que les crédits accordés dans le cadre des lois nouvelles (plus de 10 milliards depuis juillet 1959) dépassent le montant de ceux qui ont été octroyés par des lois antérieures pendant toute la période 1953-1958 à savoir 9.700 millions F.B.

En outre, depuis l'application des lois nouvelles le montant total des investissements qui ont reçu encouragement soit sous forme de bonification d'intérêt ou de garantie de l'Etat s'élevait au début septembre 1960 à 25,5 *milliards F.B.*

Le nombre d'emplois créés ou à créer suite à ces investissements peut être estimé à 21.800 dont 3.760 en métallurgie, 8.490 en fabrication métallique, 2.040 en chimie, 2.680 dans l'industrie textile, 1.180 dans l'industrie alimentaire et 3.680 dans les industries diverses.

Notons aussi que 38 *entreprises nouvelles* ont bénéficié des crédits en question, tandis que 618 *entreprises existantes* ont procédé à des extensions à la faveur de ces investissements.

VI

Aide du secteur public au financement des investissements industriels

par

M. Robert Van de PUTTE

*Président de la Société nationale de Crédit à l'industrie,
Professeur à l'Université de Louvain
Bruxelles*

I. — Nécessité de cette aide.

Lorsqu'une entreprise existante procède à une reconversion ou lorsqu'une ou plusieurs personnes prennent l'initiative de créer une nouvelle entreprise, les investissements à faire posent généralement, à l'heure actuelle, des problèmes de financement que les promoteurs ne peuvent résoudre à eux seuls.

Ils ne possèdent pas des capitaux suffisants et il leur est fort difficile de les obtenir par une émission publique d'obligations ou d'actions. Une entreprise qui doit réaliser une reconversion est souvent dans une situation financière relativement peu brillante qui n'inspire guère confiance à ceux qui ont des capitaux à placer. S'il s'agit de créer une nouvelle affaire, le risque est forcément considérable : l'expérience démontre que le public s'abstient généralement de souscrire les titres qui lui sont offerts.

Il ne peut être question de pratiquer l'autofinancement, c'est-à-dire l'affectation des bénéfices, au paiement des investissements. Car dans les cas qui nous occupent, il n'y a pas de bénéfices. La reconversion est précisément nécessaire parce que l'activité traditionnelle de l'entreprise procure des résultats insuffisants. Pour une nouvelle entreprise il ne peut naturellement être question de bénéfices et d'autofinancement que dans un avenir plus ou moins éloigné lorsque les premiers investissements effectués auront porté leurs fruits.

Il faut dès lors envisager une aide extérieure, à défaut de quoi les promoteurs de la reconversion ou de la nouvelle entreprise perdraient forcément courage. Ils constateraient la vanité de leurs efforts. Ce serait fort regrettable dans tous les cas où les investissements envisagés se justifient du point de vue industriel et commercial et peuvent contribuer au maintien ou au développement de la prospérité économique du pays.

Il est normal, même nécessaire, que les pouvoirs publics contribuent à la solution des problèmes de financement qui se trouvent ainsi posés.

II. — En Belgique, l'aide des pouvoirs publics s'est affirmée sous la forme de l'octroi de crédits d'investissement à moyen et à long terme, par des institutions publiques spécialisées. Ces opérations sont peu pratiquées par des établissements privés.

Les crédits d'investissement ont été assortis de certains avantages par l'Etat : réduction du taux d'intérêt par un subside à charge du Trésor

et octroi supplétif de la garantie de l'Etat à l'établissement qui consent le crédit et qui ne peut trouver chez le débiteur une couverture suffisante du risque.

Une première loi relative à cette matière a été promulguée en 1939 ; de nombreux textes légaux ont été votés depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, notamment en 1953, 1955, 1957 et 1959.

III. — Les institutions publiques qui consentent des crédits d'investissement sont : la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, la Caisse Nationale de Crédit professionnel et la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite. Cette dernière récolte des capitaux au moyen de carnets d'épargne qui fonctionnent à l'intermédiaire de tous les bureaux de poste du pays. Les sommes remises par l'épargnant font l'objet d'une inscription dans son carnet. Le remboursement est garanti par l'Etat.

La Société Nationale de Crédit à l'Industrie et la Caisse Nationale de Crédit Professionnel se procurent des moyens financiers par l'émission constante d'obligations d'une durée de 1 à 20 ans. Celles-ci sont garanties par l'Etat. De nombreux intermédiaires professionnels s'occupent, moyennant rémunération, du placement de ces titres. Ceux-ci ne sont pas cotés en bourse. De temps à autre, suivant leurs besoins, ces institutions émettent, avec la collaboration de toutes les banques, un emprunt public d'un montant déterminé. Une telle opération doit normalement être terminée en une quinzaine de jours. L'emprunt public est coté en bourse.

L'expérience démontre que moyennant certains efforts les institutions publiques ont pu recueillir tous les capitaux dont elles ont besoin pour rencontrer les demandes de l'industrie. La Société Nationale de Crédit à l'Industrie qui procure son aide à la grande et à la moyenne industrie, a, au cours des dernières années, utilisé des montants considérables et sollicité le marché des capitaux de façon substantielle. Ses moyens d'action atteignent, en ce moment, 35 milliards de francs belges. Quant à la Caisse Nationale de Crédit Professionnel qui traite surtout les demandes de crédit émanant du commerce de détail, de l'artisanat et de la petite industrie, elle met en œuvre des capitaux atteignant près de 5 milliards.

Il est arrivé — exceptionnellement cependant — que les institutions de crédit aient quelque difficulté à récolter les capitaux qui leur sont nécessaires. Généralement, le gouvernement s'occupe de ce problème et tâche de le résoudre. L'impossibilité dans laquelle se trouveraient ces institutions de poursuivre leur aide à l'investissement industriel, troublerait en effet la vie économique du pays et constituerait une sérieuse entrave au développement de la production industrielle.

IV. — Le crédit d'investissement est une technique difficile. L'octroi à une entreprise industrielle d'un prêt remboursable à moyen ou à long terme peut comporter des risques considérables qui ne sont pas suffisamment compensés par l'intérêt payé au prêteur. Pour apprécier ces risques, il faut porter un jugement sur les perspectives d'avenir de l'entreprise, sur la qualité de sa direction, de son matériel, de son organisation commerciale. Il faut aussi évaluer les garanties offertes quoique les possibilités de réaliser celles-ci en cas de déconfiture de l'entreprise, soient fort aléatoires si ces garanties consistent — comme on le constate souvent — en une hypothèque sur l'immobilisé industriel.

Les établissements privés de crédit limitent leurs interventions dans ce genre d'opérations non seulement parce qu'elles sont difficilement mobilisables mais encore parce qu'elles comportent assez rapidement des dangers sérieux de pertes, si elles ne se présentent pas favorablement à tous points de vue.

L'intérêt général exige cependant que des capitaux soient fournis à des entreprises qui ont des projets d'investissement méritant de retenir l'attention. C'est le rôle des institutions publiques. Au 31 décembre 1959, abstraction faite de certaines opérations spéciales, l'encours total des crédits consentis par la Société Nationale de Crédit à l'Industrie s'élevait à 28 milliards de francs belges. Il comprenait essentiellement des crédits d'investissement. Il a augmenté de plus de 3 milliards par an, pour chacune des années 1958 et 1959. Le volume des crédits effectivement consentis dépassait nettement ces 3 milliards. Car il faut tenir compte des remboursements sur crédits ouverts qui doivent être compensés par de nouvelles opérations d'un même montant avant qu'il soit question d'une augmentation des encours. Pour apprécier l'importance de l'aide consentie par la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, rappelons que suivant certaines évaluations officielles, l'industrie récolterait en ce moment par an, sur le marché des capitaux, par l'émission publique d'actions et d'obligations, une somme globale d'environ 2 ou 3 milliards.

Pour soutenir sur le plan financier l'effort d'investissement des entreprises, la Société Nationale de Crédit à l'Industrie — qui est la principale institution publique chargée des opérations qui nous occupent — a souvent été obligée de faire preuve de beaucoup de souplesse dans l'application des règles traditionnelles en matière de financement des entreprises. Elle a, par exemple, apprécié d'une façon peu sévère le rapport qui doit normalement exister entre les fonds propres et les moyens empruntés de l'entreprise créditée. Elle a d'ailleurs été secondée par l'Etat. Celui-ci, comme il a déjà été signalé, a consenti dans des cas relativement nombreux, sa garantie à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie lorsque

l'entreprise créditée ne peut pas couvrir suffisamment le risque par ses propres moyens. L'Etat a aussi fréquemment diminué la charge des intérêts par l'octroi d'un subside au cours des premières années après l'ouverture du crédit. Ce subside est variable.

V. — Le crédit ne peut cependant pas résoudre tous les problèmes de financement que pose pour l'industrie, en cas de reconversion ou de création d'une entreprise nouvelle, l'inaccessibilité habituelle du marché des capitaux.

Si les crédits sont trop considérables, il est impossible de les rembourser. Il faut consentir à certaines entreprises une aide qui consiste à prendre une participation dans leur capital.

Cette suggestion a été faite en Belgique, à différentes reprises. Elle a donné lieu deux fois au dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement. Il s'agissait de créer une institution officielle nouvelle qui, par des participations, partagerait le risque et les profits des entreprises.

Le principe même de la création d'une telle institution provoque de vives polémiques. On craint, dans certains milieux, la nationalisation successive d'une partie de l'activité industrielle par des prises de participations d'une institution publique. Les différentes modalités des opérations dont celle-ci serait chargée, suscitent également des discussions. D'aucuns souhaiteraient que l'Etat accordât essentiellement son aide financière à des organismes régionaux agissant sous l'influence prépondérante du secteur privé et destinés à prendre des participations dans des affaires de la région. D'autres, au contraire, désirent souligner le caractère public de la nouvelle institution.

Dans cet ordre d'idées, rien n'a été réalisé jusqu'à présent.

VII

L'application pratique des méthodes de développement régional en France

par

Ph. LAMOUR

*Président de la Compagnie nationale d'Aménagement
de la Région du Bas-Rhône et du Languedoc
Nîmes*

1. En matière de développement économique, la différence entre les divers pays du monde concerne davantage l'ampleur des problèmes que leur nature.

En Europe, le problème est ordinairement celui de l'adaptation de certaines régions insuffisamment évoluées ou économiquement mal orientées à l'intérieur du pays en général en état ou en voie de développement satisfaisant.

La politique française de développement régional s'assimile, en s'adaptant aux conditions propres au pays, aux principes et aux méthodes déjà éprouvés dans des pays comparables, notamment aux U.S.A. (Tennessee Valley), en Italie (Mezzogiorno) et par l'O.E.C.E. dans les zones pilotes créées par elle en Sardaigne, en Epire et en Asie Mineure.

I. — *La politique française de développement régional*

2. On peut distinguer deux aspects dans la politique de développement régional entreprise en France depuis la guerre :

— Le cas des régions à économie diffuse, dont le développement comporte des interventions multiples et dispersées qui devraient être ordonnées en programmes équilibrés et coordonnés par une autorité assurant leur exécution, selon une hiérarchie logique et comportant ses propres effets multiplicateurs.

Pour ces régions, des programmes dont le mérite est certain ont été établis et publiés mais ils constituent davantage des déclarations d'intention que des réalisations, faute d'organismes ayant la compétence, les méthodes et les moyens administratifs et financiers nécessaires pour l'exécution de ces programmes.

— Le cas des régions dans lesquelles une intervention technique d'une grande ampleur modifie fondamentalement les conditions de l'économie régionale et constitue l'épine dorsale de sa réorientation générale.

Ces « grands aménagements régionaux » s'accomplissent selon des principes et des méthodes que précise chaque jour l'expérience.

Ils intéressent six régions françaises :

— la Provence (construction du Canal de Provence dérivé du Verdon) ;

— la Corse (défrichement et mise en valeur des plaines de la côte orientale) ;

— le Bas-Rhône — Languedoc (canal dérivé du Rhône et des fleuves côtiers et qui domine 250.000 hectares dont près de 200.000 destinés à l'irrigation) ;

— les Coteaux de Gascogne (canaux dérivés du massif de Néouville et irrigant les coteaux séparant les affluents de la Garonne) ;

— les Landes de Gascogne (récupération des surfaces boisées incendiées et aménagement pour l'installation d'agriculteurs) ;

— les Marais de l'Ouest (assainissement de 200.000 hectares dans le Poitou, la Vendée et la Charente).

L'exposé des principes et des méthodes de réalisation pratique appliqués à ces six aménagements régionaux s'appuiera sur l'exemple de celui d'entre eux dont la réalisation est la plus avancée : l'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc.

II. — *Principes généraux du développement régional*

3. Les principes généraux appliqués à la politique française du développement régional sont ceux qui ont été dégagés des expériences comparables.

1) Etablissement :

a) d'un plan régional de développement en fonction du plan national définissant les objectifs généraux de ce développement et les directives destinées à les atteindre ;

b) de programmes d'exécution établis en fonction de la hiérarchie, de l'importance et de l'urgence des actions à entreprendre et définissant la chronologie et les moyens techniques et financiers de l'exécution.

2) Le plan est un plan de développement général, comportant la conscience de la solidarité de tous les problèmes économiques, sociaux et humains intéressant la région et, en conséquence, leur approche globale en vue de leur solution coordonnée, compte tenu de leurs incidences respectives.

3) Cette coordination est confiée à un organisme unique agissant en coopération étroite avec les administrations et organismes économiques et professionnels intéressés.

4) Le plan de développement général ne doit pas être appliqué comme un élément extérieur imposé à la région, mais recevoir l'adhésion et le concours actif de la population intéressée directement et par l'organe de ses représentants qualifiés.

L'aménagement régional a pour objet le développement rationnel et complet d'une région naturelle réalisé selon un plan général d'équipement et d'expansion, intéressant l'ensemble des problèmes économiques, sociaux et humains, avec le concours de la population et de ses organismes représentatifs.

III. — Méthodes de préparation des plans et programmes de développement régional

4. Le plan régional est l'expression à l'échelon de la région du plan national.

Il est établi par une *Commission nationale* siégeant au Commissariat général du Plan et groupant des représentants des administrations centrales avec les représentants de la Région.

La Commission nationale étudie les conditions naturelles, les conditions économiques et sociales et les conditions démographiques de la région et établit un rapport général définissant les problèmes posés par cette analyse, les objectifs à atteindre et les moyens à utiliser pour les atteindre.

En ce qui concerne la région du Bas-Rhône-Languedoc une Commission de modernisation et d'équipement a été créée par un décret de janvier 1953 auprès du Commissariat du Plan.

Elle a déposé son rapport en 1954 et conclu que l'économie régionale souffrait à la fois de la monoculture viticole due à la rigueur du climat et dont les conséquences économiques sont aussi désavantageuses pour l'Etat que pour la population locale ; et d'autre part d'un déséquilibre entre cette activité agricole monocultrice et l'activité industrielle aboutissant à un défaut de souplesse de l'emploi et à la sous-utilisation des ressources humaines et naturelles, avec toutes ses conséquences démographiques. Le rapport concluait à la nécessité de faire appel aux ressources de la technique moderne :

— d'une part en corrigeant la rigueur des conditions naturelles, et notamment l'insuffisance et l'irrégularité des pluies, par l'irrigation qui permet d'échapper aux risques permanents de la monoculture, de mettre en valeur des sols arides et d'élever considérablement, de ce fait, le revenu agricole ;

— d'autre part, en comblant le retard de l'industrialisation, dû à l'insuffisance des ressources régionales en houille au XIX^e siècle, par l'apport d'énergie plus mobile à une main-d'œuvre disponible.

En fonction des conclusions de ce rapport une Société d'études fut créée pour établir les avant-projets de l'œuvre principale

prévue par ce programme : la création d'un important réseau d'irrigation. Les études de cette société conclurent à la possibilité et à la rentabilité de ce projet.

Le décret du 3 février 1955 décida l'aménagement de la région du Bas-Rhône-Languedoc en fonction du rapport établi par la Commission du Plan et la transformation de la Société d'Etudes en Compagnie Nationale d'Aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc.

5. Le plan régional général est traduit en *programmes annuels et pluri-annuels* tenant compte de la hiérarchie des urgences pour établir la chronologie d'exécution des actions.

Ces programmes approuvés par les administrations compétentes, sont financés en conséquence et leur exécution est poursuivie par l'organisme qualifié.

IV. — Méthodes d'exécution

6. Il y a lieu d'envisager les méthodes d'exécution aux points de vue technique, économique et administratif.

Le principe fondamental appliqué à ces méthodes est l'exploitation aussi complète et rapide que possible des investissements réalisés, afin d'assurer leur meilleure rentabilité en évitant les charges intercalaires stériles, ce qui suppose un système administratif et financier assez simple pour pouvoir associer l'efficacité de l'entreprise privée au nécessaire contrôle de l'Etat.

7. Méthodes techniques.

Le rythme des investissements doit être adapté aux possibilités de leur utilisation progressive tout en maintenant un volume continu de travaux qui assure la meilleure production par rapport au coût de fonctionnement.

Dans le cas du Bas-Rhône-Languedoc, le réseau d'irrigation est établi corrélativement :

- dans la zone Est, par un canal dérivé du Rhône dominant environ 80.000 hectares ;
- dans la zone Ouest, par des barrages sur le fleuve Orb.

L'ensemble représente environ 400 km. de canaux principaux et secondaires dominant 250.000 hectares. Le réseau de distribution est, presque en entier, sauf dans la basse plaine, un réseau par aspersion mettant l'eau à la demande et à tout instant à la

disposition des usagers, sous quatre kilo de pression, à partir de bornes établies à raison de une par quatre hectares desservis.

Le calendrier des travaux de structure — canaux principaux, barrages, stations de pompage — est fonction de celui de l'établissement du réseau de distribution par tuyaux enterrés et des possibilités d'établir rationnellement l'irrigation sur le terrain au profit d'exploitations remembrées et restructurées, équipées en matériel, associées à des plans de culture et à des organismes de stockage et de vente.

L'objectif optimum par rapport à une quantité raisonnable de personnel et à un volume de frais généraux résorbables dans le coût final du mètre cube d'eau, apparaît de l'ordre de 10.000 hectares effectivement équipés et irrigués par zone et par an.

8. Méthodes économiques.

La méthode du développement économique général comporte une coordination permanente entre l'organisme chargé de l'œuvre principale d'équipement et les administrations et organisations chargées d'autres aspects de ce développement ainsi que des organismes complémentaires créés par l'initiative de l'organisme central.

En raison de la diversité de ces organismes, les uns publics et les autres semi-publics et afin de ménager les susceptibilités et d'éviter les concurrences de prérogatives, il est bon, quand les circonstances et les personnes le permettent, qu'une telle coordination soit assurée sous l'égide du représentant du pouvoir central qui a, de ce fait, autorité sur toutes les administrations de la région.

L'organisme spécialement créé en vue du développement économique de la région est à même de lui fournir tous éléments permettant d'assurer, par cette coordination, le progrès corrélatif et harmonieux des divers aspects du développement régional ; agriculture, industrie, travaux publics, enseignement, tourisme, etc.

L'organisme spécial assure, par ailleurs, de sa propre autorité la coordination des actions destinées à assurer l'exploitation la plus efficace, la plus rapide et la plus rentable de ses propres investissements.

La Compagnie Nationale d'Aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc a mis au point une méthode de *mise en valeur agricole intégrale* et coordonnée de la région irriguée.

La Division de la mise en valeur de la Compagnie groupe cinq services dont les activités complémentaires et étroitement associées permettent d'accomplir une œuvre systématique de mise en

valeur rationnelle de chaque exploitation, qui intéresse à la fois le sol et les structures d'exploitations, les hommes et les instruments de travail, depuis le matériel et le crédit jusqu'à la communauté rurale et à l'habitat.

Ces services, dont les agents travaillent en constante liaison et dans l'information permanente de leurs activités respectives sont les suivants :

1) *Service du sol* qui procède à l'analyse systématique de tous les sols de la région, afin :

— de dresser la carte pédologique à moyenne échelle qui permet d'établir le plan rationnel des réseaux et leur division en secteurs ;

— de donner à chaque exploitant, en marge de son livret cadastral, une analyse de la nature physique et chimique du sol de chaque parcelle de l'exploitation, avec l'indication de ces vocations culturelles et de ses aptitudes à l'irrigation.

2) Service agronomique qui, sur la base de ses analyses du sol.

a) procède à l'*adaptation des structures* de chaque exploitation aux conditions d'un équipement rationnel et d'une culture rentable par remembrement, association et échanges ou division des domaines trop étendus par rapport aux moyens d'investissement des exploitants. Pour l'accomplissement de cette tâche, le service travaille avec le concours de sociétés foncières auxiliaires qui, sans but lucratif, acquièrent les propriétés et les parcelles disponibles afin d'en tirer les éléments du regroupement des structures.

b) adapte l'*équipement* de l'exploitation à sa structure et à sa vocation, tant en ce qui concerne le matériel de traction, d'irrigation, de traitement et de récolte qu'en ce qui concerne l'usage rationnel du crédit à long terme, à moyen terme et à court terme ;

c) procède à l'*orientation des cultures* selon la vocation des sols par une œuvre systématique de vulgarisation auprès de chaque agriculteur ;

d) procède à l'organisation du marché par l'adhésion de chaque exploitant aux organismes destinés à l'écoulement des produits : stations de conditionnement, marchés-gares, industries de stockage et de transformation.

3) Service de l'*adaptation du domaine bâti* qui :

a) procède à l'étude systématique et à la mise en œuvre des travaux en vue de la rénovation de tous les centres ruraux du périmètre irrigué selon un système d'analyse de la communauté rurale

et un système de groupement de travaux qui permet d'opérer avec efficacité et rapidité ;

b) établit des *plans-types de bâtiments* d'habitation et d'exploitation économiques adaptés aux conditions particulières de chaque secteur et contrôle leur exécution pour le compte des intéressés.

4) Service du *boisement* qui :

a) procède au *boisement* des terrains non cultivables ou n'entrant pas dans un découpage des terrains adaptés à la mécanisation ;

b) procède à l'établissement des *abris* contre le vent.

5) Service de la *zone non irriguée* qui établit les relations entre la zone irriguée et les zones voisines afin d'éviter un déséquilibre économique et démographique et d'y maintenir, pour la population optimum qui peut y vivre normalement, les activités normalement complémentaires de celles de la zone irriguée, tant en ce qui concerne l'activité industrielle que l'activité agricole.

9. Méthodes administratives.

Le succès d'une œuvre de développement économique régional suppose la continuité et la souplesse dans l'action entreprise ainsi que les moyens matériels et humains nécessaires. Elle exige par conséquent une forme juridique adéquate et des programmes à long terme.

La forme juridique de l'organisme chargé de l'œuvre principale d'aménagement régional a une importance primordiale.

Ce peut être un *organisme d'Etat* (administration ou office) mais l'expérience a montré qu'un tel organisme manque de la souplesse nécessaire, d'une part, en raison du caractère annuel de l'attribution des ressources qui lui sont destinées, d'autre part des méthodes d'autorisation préalable de dépenses qui alourdissent l'exécution.

Cet organisme peut être également, comme en Italie, une institution bénéficiant de l'autonomie administrative et financière, par délégation de l'Etat, le risque étant la fonctionnarisation d'un tel organisme.

Le système adopté en France pour les aménagements régionaux est celui de la société d'économie mixte, société anonyme de droit privé mais dont les statuts doivent être approuvés par l'Etat, dont le capital doit être souscrit en majorité par les collectivités de droit public et qui fonctionne sous le contrôle de l'Etat.

Cette forme juridique a l'avantage d'associer la liberté d'entreprise et de direction avec le contrôle de l'Etat, qui veille à la conformité de l'activité de la société avec les programmes approuvés et exerce par ailleurs un contrôle financier *a posteriori*.

Il présente également l'avantage d'associer, dès l'origine, les capitaux d'origine publique aux capitaux privés et d'ouvrir ainsi la voie, après la période de démarrage assurée par l'initiative de l'Etat, à la relève du développement économique régional par l'investissement normal des capitaux privés.

La Compagnie Nationale d'Aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc est une société d'économie mixte au capital de cinq millions de F. Son Conseil d'administration est composé, d'une part, de représentants de collectivités et d'organismes publics (départements, communes, caisse des dépôts et consignations), d'organismes semi-publics (Chambre de commerce et d'agriculture) et de personnalités privées.

Le Conseil élit son président directeur général qui gère librement la société sous le triple contrôle :

— d'un Commissaire du gouvernement siégeant au Conseil d'Administration et qui veille à la conformité de l'activité de la Compagnie avec la mission qu'elle a reçue et les programmes approuvés ;

— de conseillers techniques, un inspecteur général du Génie Rural et un inspecteur général des Ponts et Chaussées qui siègent au Conseil de Direction et approuvent les projets techniques établis en exécution de ces programmes ;

— d'un contrôleur d'Etat qui fait périodiquement rapport sur la gestion financière de la Compagnie.

Dans un but de clarté administrative et comptable la Compagnie Nationale d'Aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc a volontairement limité son activité juridique propre à l'établissement et à l'exploitation du réseau d'irrigation qui constitue l'œuvre maîtresse de l'aménagement régional.

Pour toutes les activités complémentaires, elle prend l'initiative de la constitution d'organismes propres à chaque objet (sociétés d'économie mixte ; comités d'habitat rural, etc.) auxquels elle participe et dont les plus importants sont présidés par un membre de son Conseil d'administration.

C'est ainsi qu'il a été procédé, avec le concours financier de la Caisse des Dépôts et Consignations et de ses organismes annexes, à la création :

— d'une société en vue de l'organisation des marchés qui a construit et exploité le marché-gare de Nîmes,

- d'une société en vue de l'industrialisation ;
- d'une société pour l'aménagement du littoral ;
- d'une société de constructions immobilières et de deux sociétés de constructions rurales, et que deux sociétés de rénovation urbaine sont en cours de création.

— L'identité des participations et des personnes qui les représentent dans ces divers organismes permet d'assurer la parfaite coordination des différentes activités concourant à un développement régional coordonné.

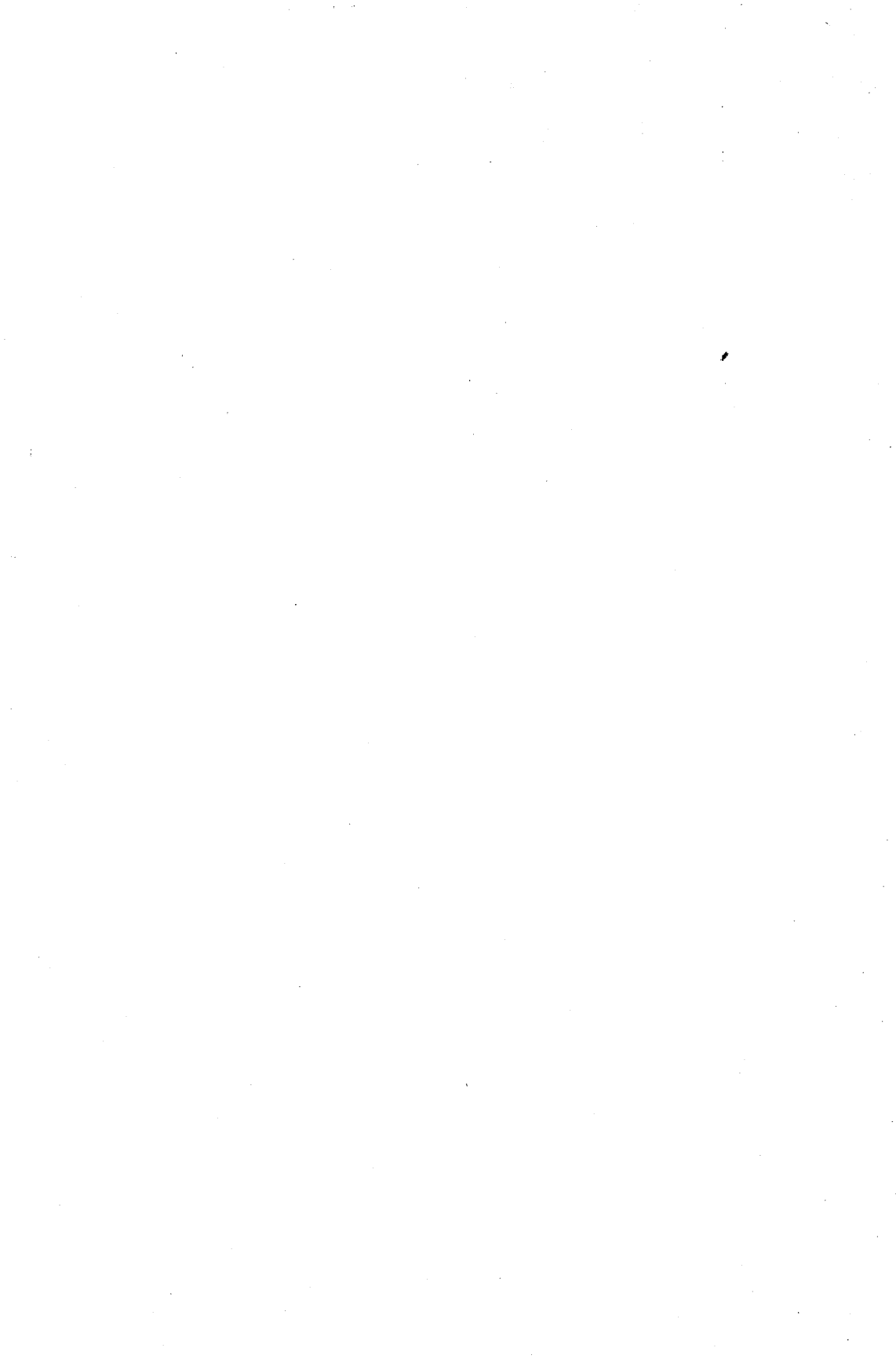
VIII

La société pour la conversion et le développement industriels

par

Marcel MALISSEN

*Chef du Service économique de la Société pour la conversion
et le développement industriels
Paris*



Je suis un peu confus de présenter une communication qui diffère assurément beaucoup de celles, très substantielles, que vous avez déjà entendues et que vous entendrez encore.

Mon propos, en effet, est simplement de vous présenter la société pour la conversion et le développement industriels qui vient d'être créée à Paris, il y a trois semaines environ.

Cette société est encore, vous le voyez, dans la toute première enfance. Elle n'est point en mesure de présenter aujourd'hui les enseignements d'une expérience qui, en ce qui la concerne, est encore à venir. Elle en est encore à la phase initiale de son organisation intérieure et même, je puis l'avouer, au début du recrutement de son personnel. Par conséquent, dans les travaux de cette conférence elle apprend beaucoup sans pouvoir encore apporter.

A la suite des discussions des derniers jours, je dois avouer aussi être un peu inquiet de l'ampleur des problèmes qui attendent la société, inquiet aussi des espoirs que certains — et en particulier le chef de la délégation française — ont bien voulu placer en elle. Ces espoirs sont flatteurs, assurément, mais je ressens vivement combien il serait facile de les décevoir.

Cependant, si les responsables de la participation française à cette conférence ont jugé souhaitable que la présente communication vous soit faite, c'est sans doute que la création même de cette société constitue déjà, en soi, un phénomène qui n'est pas sans intérêt et, nous pouvons l'espérer, un élément positif eu égard aux problèmes dont il est ici débattu.

Il faut dire d'abord que la création de la société pour la conversion et le développement industriels répond à un vœu maintes fois exprimé par le Gouvernement français. Parallèlement à l'action qu'il mène pour rendre plus efficaces les mesures proprement administratives, le Gouvernement français a désiré, en effet, que soit créée une société de droit peivé, filiale commune d'établissements spécialisés et dont l'action (je reprends ses propres termes) lui paraissait de nature à faciliter la solution des problèmes que pose le développement des régions en difficulté, la conversion d'industries déclinantes ou l'accroissement de certaines productions essentielles.

Comme vous le voyez, le champ d'action envisagé de la sorte est

très large, mais il est certain, en tout cas, qu'il comprend notamment les problèmes posés par certaines fermetures de mines. Aussi bien est-il très probable qu'une des premières questions dont la société sera saisie concernera la conversion de certaines houillères du Centre-Midi.

L'origine de la société étant ainsi rappelée, quel est son objet ? Ses statuts le précisent ainsi :

Premièrement, la société peut procéder à toutes études économiques, techniques, juridiques et financières, tendant à la création, à la conversion ou au développement d'entreprises industrielles et commerciales. Elle peut jouer soit à la demande de l'Etat, soit à la demande des entreprises nationales ou des entreprises privées, ou des organisations professionnelles, soit enfin naturellement, pour son propre compte.

En second lieu, elle peut mettre ses services à la disposition des organismes spécialisés, sur le plan régional ou sur le plan local, dans le développement de l'activité industrielle ou commerciale pour leur permettre d'effectuer les opérations relevant de leur objet.

Enfin, troisièmement, elle pourra le cas échéant procurer des concours financiers temporaires auxdits organismes sans prendre toutefois — et ce point est important — de participations directes dans des entreprises.

Les fondateurs de la nouvelle société sont des établissements de crédit publics ou semi-publics. Il s'agit du crédit national qui détient 50% du capital (le capital s'élevant actuellement à deux millions et demi de nouveaux francs), de la Caisse des dépôts et consignations qui en détient 30%, de la Caisse nationale des marchés de l'Etat et de la Caisse centrale du crédit hôtelier commercial et industriel, la part de ces deux derniers fondateurs dans le capital s'élevant à 10% pour chacun.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici, en quelques mots, la nature de ces établissements fondateurs et le rôle qu'ils jouent dans l'économie française.

Le Crédit national est une banque privée mais avec un statut légal particulier qui en fait un établissement chargé d'une mission, puisque toute sa Direction, à savoir le président directeur général et les deux directeurs, est nommée par l'Etat.

Cet établissement, qui a été créé en 1919, d'abord pour effectuer les remboursements de dommages de guerre, s'est spécialisé, depuis lors, dans l'octroi de prêts d'équipement à moyen terme et à long terme aux entreprises.

La Caisse des dépôts, vous le savez sans doute, est un établissement public dont les ressources sont essentiellement constituées par les fonds des caisses d'épargne. Ces ressources, elle les prête à l'Etat, aux collectivités locales, aux entreprises nationales ou à des entreprises privées sous certaines conditions.

De la Caisse des marchés et du Crédit hôtelier, je dirai simplement qu'elles tiennent une place importante parmi les établissements de crédit à moyen terme.

Il faut souligner par ailleurs que le Crédit national et la Caisse des dépôts jouent un rôle très important pour le compte du trésor dans l'octroi des crédits du fonds de développement économique et social, c'est-à-dire dans la répartition de l'aide de l'Etat aux investissements tant publics que privés.

Donc, les fonctions des établissements fondateurs de la nouvelle société les ont mis depuis très longtemps au contact des problèmes de développement, de décentralisation, de conversion industrielle, leur ont déjà conféré une grande expérience en ces matières, mais leur ont aussi donné conscience des limites auxquelles se heurtent les moyens d'action utilisés jusqu'ici. Ces limites prennent, peut-on dire, deux aspects. D'une part, l'Etat est, certes, en mesure de refuser certaines extensions dans la région parisienne qui est la région la plus congestionnée de France, mais il dispose, par contre, de moyens assez faibles pour canaliser les extensions nouvelles vers les régions qui auraient le plus besoin d'être réactivées.

D'autre part, l'administration a un rôle avant tout passif. Elle attend que des projets de décentralisation lui soient soumis, se manifestent, mais il lui est difficile de les rechercher ou de les provoquer systématiquement.

Le Conseil d'administration de la société pour la conversion et le développement industriels est évidemment constitué par des personnalités appartenant aux quatre établissements fondateurs. Son président est le président du Crédit national. Il faut noter en outre, qu'à côté des fondateurs siègent, dans le conseil, trois censeurs à voix consultative représentant les administrations les plus intéressées à l'action de la nouvelle société, c'est-à-dire le Ministère des Finances, le Ministère de l'Industrie et le Ministère de la Construction et, plus précisément, la Direction de l'aménagement du territoire du Ministère de la Construction.

Enfin, permettez-moi de le préciser : le siège social est situé au 14, rue de Bourgogne, Paris VII^e.

L'origine, l'objet social, la qualité des actionnaires, la composition du conseil d'administration marquent bien la véritable nature de la nouvelle société.

C'est une société privée, une société anonyme de la loi de 1867, mais une société privée animée de l'esprit d'un service public. Son action sera évidemment animée du souci de l'intérêt général et on peut admettre qu'étant indépendante des intérêts privés et n'étant inféodée ni aux

administrations, ni à des groupes privés, elle présente des garanties sérieuses d'indépendance et d'impartialité. Du même coup, la place de la nouvelle société n'est pas très difficile à situer, tant vis-à-vis des administrations que vis-à-vis des organismes privés. Elle entretiendra avec eux des relations de bon voisinage et de coopération loyale.

Il n'est pas question, pour la nouvelle société, de se substituer aux administrations responsables ; aussi bien l'ampleur, la diversité de leurs problèmes sont sans commune mesure avec les moyens dont dispose la nouvelle société ; celle-ci doit chercher à définir des actions concrètes qui, appréciées sur le plan national et dans une perspective à long terme, lui paraîtront les plus propres à atténuer les déséquilibres, en particulier les déséquilibres régionaux du développement économique. En tant qu'organisme d'études, elle pourra éclairer le gouvernement ou les administrations sur la mesure exacte et la solution possible des problèmes qui les préoccupent, mais en tant que société privée, sa liberté de mouvement et sa souplesse lui permettront de procéder à toutes les démarches et de prendre tous les contacts utiles.

J'ai évoqué, au passage, ses moyens d'action. Il faut dire brièvement qu'en ce qui concerne les moyens financiers, la société ne pense pas devoir ajouter des techniques nouvelles de financement à toutes celles qui ont déjà été créées, ces dernières années en particulier, tant par le système bancaire, que par l'Etat. La société projette d'utiliser au mieux toutes les possibilités existantes pour financer les actions jugées utiles. En somme vis-à-vis tant des administrations que des organismes nationaux de financement, la nouvelle société s'efforcera de surmonter d'éventuels cloisonnements et de réduire une certaine dispersion des efforts.

Avec des organismes dont la mission sur le plan régional ou local est proche de la sienne, la S.O.D.I.C. évitera d'entrer en compétition ; elle s'efforcera, au contraire, de suivre leur action en leur apportant, s'ils le demandent, son concours technique et des facilités de trésorerie, afin de les aider dans l'accomplissement de leurs tâches, surtout lorsque celles-ci répondent aux préoccupations plus générales qui sont proprement les siennes.

Si l'on cherche à définir maintenant l'axe de travail du nouvel organisme, on verra qu'il découle de la nature des problèmes posés et du caractère national du champ d'action de la S.O.D.I.C. Il est évident que les activités en déclin doivent être relayées par des activités en expansion. De façon similaire, les régions en perte d'activité ou insuffisamment actives doivent être ranimées par les activités en plein essor des régions actives, au moment où ces activités s'étendent pour créer des établissements nouveaux. En particulier, dans le cas français, le trop plein et le

débordement de la région parisienne devraient être canalisés vers les régions souffrant de sous-emploi.

Aussi, pour l'essentiel de sa tâche, la S.O.D.I.C. s'attachera à préciser l'importance et la localisation possible du potentiel de travail, du potentiel d'emplois que doit normalement créer le développement de notre économie, en particulier le développement des branches et des entreprises particulièrement dynamiques et elle essaiera d'en faire bénéficier, par des opérations de décentralisation des extensions et des créations d'établissements, les régions les plus dangereusement atteintes ou menacées par le sous-emploi des hommes et des équipements. Sa grande chance à cet égard est que son champ d'action, étant national, couvre la région parisienne, c'est-à-dire une région déjà congestionnée qui présente et risque de présenter plus encore dans l'avenir, un excès relatif d'activités qu'il convient de canaliser vers des régions mal pourvues. Ainsi, selon des estimations encore très provisoires, si l'industrialisation de la région parisienne se développait sur sa lancée actuelle, elle appellerait d'ici 1975 un million de travailleurs de plus. Ceci représente avec les familles plusieurs millions de personnes. Une telle perspective est inacceptable. Mais en même temps, on sent bien qu'elle recèle des ressources précieuses car ces possibilités d'emploi, on ne va pas les abandonner. Le problème est de les canaliser et de les porter autant que possible vers des régions qui, précisément, en ont besoin.

Quand on voit les choses sous cet angle, on peut dire que, loin de contrarier l'action des organismes locaux, l'activité de la S.O.D.I.C. viendra essentiellement l'appuyer, ou même, dans certains cas, lui fournir une matière qui lui manque encore.

En effet, les actions qui s'inscrivent uniquement dans un cadre régional se heurtent à des limites difficiles à franchir. On peut dire, *grosso modo* que les régions déjà riches et en expansion rapide résolvent assez facilement grâce à celles de leurs activités qui se développent, les problèmes de reconversion posés par les activités en déclin. En outre, les décentralisations d'entreprises parisiennes s'opèrent volontiers vers des régions déjà actives. Au contraire, les régions à faible expansion économique ne peuvent trouver en suffisance, ni en elles-mêmes, ni à l'extérieur, car elles ne sont pas assez attractives, les activités à expansion rapide, qui seraient susceptibles de relayer des productions locales en déclin. Ici encore, on peut espérer que le caractère national de la nouvelle société pourra l'aider à surmonter des cloisonnements régionaux, cette fois.

Messieurs, tout cela relève de la déclaration d'intentions, bien sûr, mais votre commission comprendra qu'il est difficile, à ce stade, au 24^e jour d'existence de la société, de définir dans le détail les modalités

d'exécution du programme général qui vient d'être évoqué. Il semble que l'activité de la société pourrait comporter, notamment, les aspects suivants :

1) En ce qui concerne les besoins des régions à réactiver, la société ira, sans doute, étudier sur place, par des enquêtes de caractères techniques, sociologiques et économiques, la mesure exacte des problèmes à résoudre. Elle étudiera l'avenir des industries locales et des industries voisines ; elle s'efforcera de définir les vocations économiques possibles de la région considérée.

2) En ce qui concerne les ressources d'expansion, la société recherchera systématiquement, en particulier, et tout spécialement auprès des industries de transformation de la région parisienne, quels sont leurs besoins de développement, leurs perspectives de développement, et elle compte le faire en prenant directement contact avec les dirigeants de ces entreprises. Il s'agit de prospector les besoins actuels ou prochains de décentralisation et de repérer les opérations qui pourraient éventuellement se réaliser vers les régions où le sous-emploi existe ou bien menace.

3) La société réunira ou effectuera des études économiques de base pour apprécier les perspectives de développement des branches particulières d'activité. Elle utilisera des prévisions de branches à moyen et à long terme, car il ne s'agit pas de conseiller un développement dans une branche qui n'aurait pas un avenir d'expansion devant elle. Elle s'efforcera d'apprécier le degré de liberté que présente la localisation des différentes activités ; elle étudiera les expériences étrangères ; elle recherchera systématiquement quelles sont les industries insuffisamment développées sur le plan national, les raisons de cette insuffisance de développement et les moyens d'y remédier.

Enfin, il est probable par ailleurs, que la société, pour faciliter au maximum les opérations de décentralisation qu'elle aurait pu détecter, sera amenée, d'abord à prendre en charge toutes les démarches destinées à obtenir les autorisations administratives ainsi que les aides ou concours financiers de toutes sortes qui pourraient accompagner une opération. On peut penser qu'une telle action serait d'un grand secours pour les entreprises moyennes ou petites qui n'ont pas, en général, l'expérience de ces démarches, et ne disposent pas un personnel capable de s'y adapter rapidement. A vrai dire, très souvent la perspective même de démarches nombreuses, de contacts avec les ministres et les banques, indispose ou même fait reculer ces entreprises moyennes ou petites.

La société, d'autre part, sera peut-être amenée, en cas de décentralisation, à procurer pour la réalisation matérielle des transferts d'activité,

une aide analogue à celle d'un cabinet d'organisation, pour réduire au minimum les perturbations de la production, organiser le planning de telle sorte que cela provoque le moins de pertes économiques possibles.

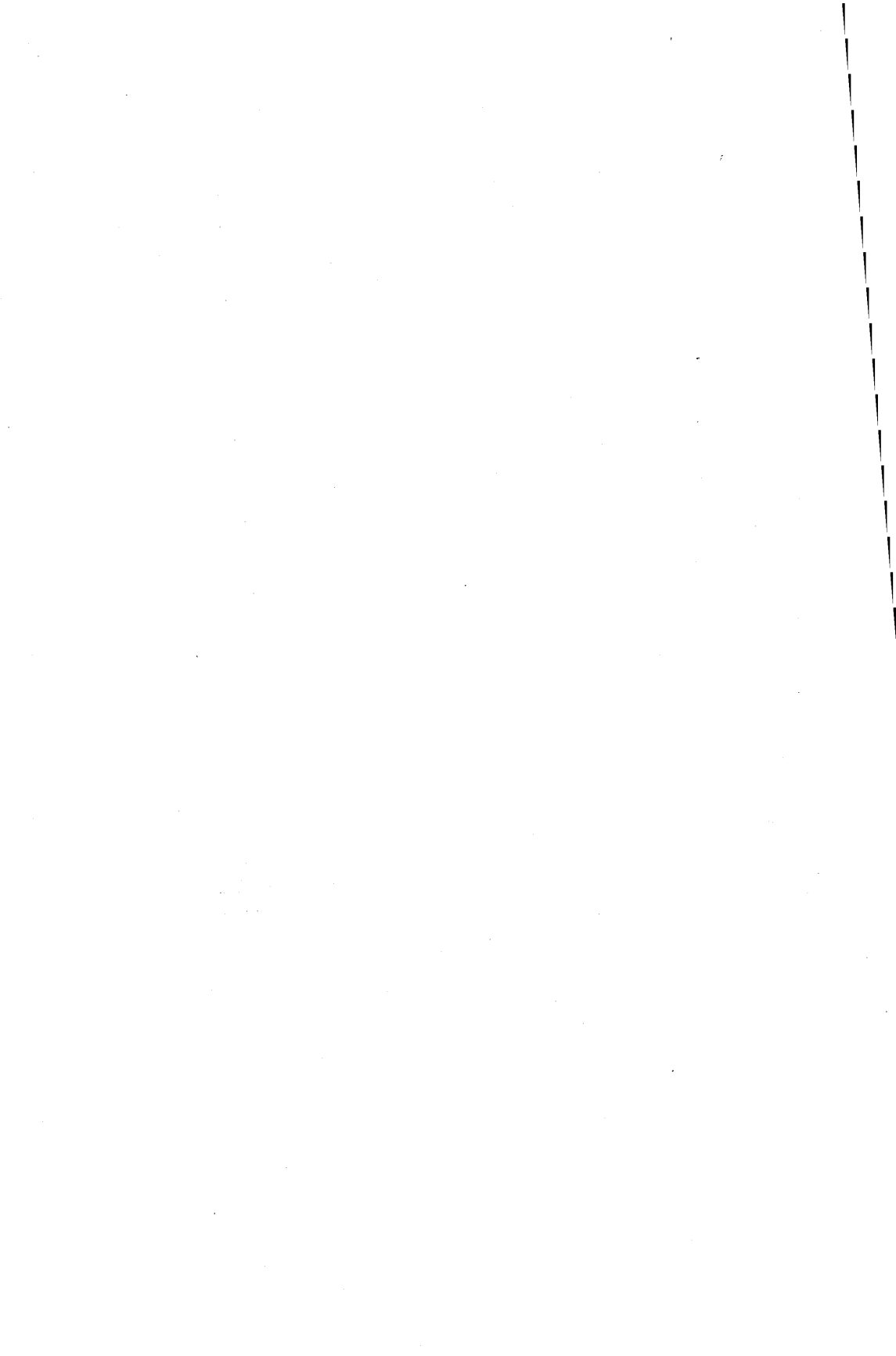
Messieurs, tout ceci qui n'est certainement pas exhaustif d'une part, mais qui présente peut-être aussi, d'autre part, des éléments que l'avenir ne vérifiera pas, devrait vous montrer, à tout le moins, que les dirigeants de la société abordent leur mission dans un esprit essentiellement pragmatique, et que tous les aspects techniques de l'action de la S.O.D.I.C. tendent à introduire dans les régions à expansion économique insuffisante de nouveaux foyers de développement.

Une remarque pour conclure : on peut dire que les problèmes que nous pose aujourd'hui une évolution économique particulièrement rapide sont aigus ; ils ne sont pas occasionnels. Sans remonter aux diligences et à la marine à voile, on en trouverait un grand nombre dans le passé. Aujourd'hui, c'est l'apparition de nouvelles sources d'énergie qui contraint à fermer des exploitations minières marginales devenues déficitaires, mais, en vérité, l'accélération du progrès technique et l'intégration croissante de nos économies occidentales rendent l'adaptation sans cesse plus nécessaire et ne peuvent qu'élargir et renouveler la mission aujourd'hui impartie à la S.O.D.I.C. comme à nous tous.

Nous avons donc du travail devant nous. Mais on peut remarquer en même temps — et ceci montre une fois de plus combien les travaux de cette conférence ont un champ et une portée plus larges — que les solutions déjà trouvées et celles qui pourront l'être aux problèmes de conversion posés par les fermetures de mines seront certainement riches d'enseignement aussi pour les problèmes de conversion qui se présenteront dans d'autres activités.

Je voudrais, quant à moi, dès à présent — exprimer mes remerciements à tous ceux qui ont présenté ici des rapports, des communications, des observations au cours de ces journées, pour les enseignements qu'ils m'ont apportés.

Monsieur le Président, je vous remercie.



IX

L'utilisation pratique des aides financières et l'orientation des entreprises

par

Jean SAINT-GEOURS
*Inspecteur des Finances,
Sous-Directeur du Trésor au ministère des Finances
et des Affaires économiques
Paris*

Je vais essayer de vous parler — aussi brièvement que possible pour tenir compte des recommandations que vous avez faites — de l'utilisation pratique des aides financières et de l'orientation des entreprises en matière de reconversion.

Plus précisément, je vais essayer de tirer, sur un plan assez général, la leçon de l'expérience française en matière de reconversion, qui date maintenant d'environ 10 ans.

En effet, la conversion industrielle des régions touchées par la fermeture de mines de charbon n'est qu'un cas particulier, à vrai dire tout à fait important et typique d'un problème plus général d'adaptation de l'industrie dans un monde en évolution technique rapide, et où l'aspect social des mouvements économiques tient une place majeure.

Ce problème d'adaptation s'est posé en France essentiellement au cours des années 1953-1954, c'est-à-dire au débouché de la première période de récession d'après-guerre. Il s'est surtout posé à l'époque au secteur textile et à une certaine partie de la métallurgie, secteur où les retards dans la modernisation de la France dus en général à la crise et à la guerre avaient pris un tour particulièrement dramatique et où, d'autre part, des techniques modernes avaient opéré un pur et simple déclassement économique.

En même temps, car ce fut vraiment simultané, on prenait conscience de la nécessité de décentraliser la région parisienne qui tendait à devenir un monstre économique et d'assurer le développement harmonieux de toutes les régions (je dis « harmonieux », je ne dis pas homogène). Aussi bien les difficultés de certaines régions s'identifiaient-elles bien souvent avec les difficultés propres à un secteur industriel.

Pourquoi l'Etat a-t-il jugé nécessaire d'intervenir ? En premier lieu, parce qu'il lui est apparu qu'il serait moins absurde de dépenser de l'argent à favoriser un certain nombre d'initiatives économiques que d'en dépenser à maintenir, pour des raisons sociales et politiques, un certain nombre de structures et d'activités périmées. Il y a donc eu une idée vague et générale de comparaison entre le coût du maintien et le coût de la promotion.

En second lieu — et ce point est évidemment très lié au premier — l'aspect social a paru dominant, avec une difficulté que j'indique tout de suite : il est jugé souhaitable, généralement en France, de favoriser au maximum la mobilité de la main d'œuvre, étant donné que cette mobilité est très faible ; il a paru cependant impossible de laisser se produire des

transferts spontanés de population qui auraient constitué des déracinements. Je crois d'ailleurs qu'ils n'auraient finalement pas eu lieu ; des obstacles politiques s'opposant, entre temps, à ce qu'ils se produisissent.

Troisième raison qui relève encore d'une comparaison de coûts : si, sur le plan de la rentabilité privée un certain nombre d'implantations, d'initiatives ne semblent pas souhaitables aux entrepreneurs, bien souvent, sur le plan des coûts collectifs, il apparaît nécessaire d'implanter certaines industries à certains endroits. Il y a des régions de France — et ceci intéresse notamment certaines régions charbonnières — où existe une infrastructure industrielle, des maisons d'habitation, des écoles, tout un équipement collectif qu'il faudrait abandonner si l'on ne faisait pas des efforts pour remplacer l'activité minière, notamment par d'autres activités.

Dans ces conditions — encore une fois d'une manière assez générale et assez sommaire — on a eu en quelque sorte l'intuition que consentir un certain nombre de dépenses sur le budget de l'Etat pour faire venir des industries dans ces régions est évidemment plus économique que de laisser dépérir un équipement infrastructurel et culturel.

Compte tenu de ces observations générales et tout en rappelant que l'expérience française date d'un certain nombre d'années (le rodage est maintenant effectué) je pense qu'on peut utiliser ce que nous avons acquis à l'expérience pour appliquer systématiquement ces méthodes à la reconversion des régions minières. Je voudrais examiner deux points essentiellement pour essayer d'en tirer une leçon.

* * *

En premier lieu : *est-ce que l'administration peut avoir une influence, une action décisive de choix, d'orientation sur les catégories les mieux adaptées aux régions à reconvertir ? (J'examinerai en second lieu quelle est l'efficacité respective des aides financières à la reconversion).*

Vous connaissez certainement le système français de planification dont les caractères essentiels sont la généralité et le mode indicatif, et non contraignant.

La planification en France étant ce qu'elle est, lorsqu'il s'agit d'effectuer pour l'administration une action sur l'économie, sur les entreprises, pour les amener à s'implanter à tel ou tel endroit, à s'orienter vers telle ou telle activité, dans le cadre du plan, cette administration est obligée d'agir avec un très grand empirisme. Cet empirisme est, pour le moment, tout au moins, inéluctable, compte tenu de ce que j'ai dit sur les caractères du plan, compte tenu aussi de l'absence d'une comptabilité économique régionale qui est pratiquement inexistante et qui, à mon avis, serait nécessaire pour

que l'administration se lance vraiment à dire à tel ou tel milieu industriel, à telle ou telle organisation professionnelle : « vous allez faire, par exemple, ce type de métallurgie à tel endroit ».

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt tout à l'heure ce que M. Dominici a dit sur l'aspect régional du développement équilibré. Je crois, en effet, qu'il a bien posé le problème : le développement régional ne peut donner lieu à une action précise de l'administration que s'il est, en quelque sorte, sous-tendu par une comptabilité régionale ou du moins un début de comptabilité régionale intégrée dans la comptabilité nationale.

L'action de l'administration est nécessairement empirique aussi en raison du fait que l'initiative économique, l'initiative en matière d'implantation d'une industrie ou d'adoption d'une nouvelle activité, émane en général d'entrepreneurs privés. Ceux-ci peuvent être influencés ; mais dans le système français actuel, ils ne peuvent être « planifiés » et, comme je l'ai dit, l'information de l'administration ne serait pas suffisante pour que celle-ci osât les planifier réellement. Nous sommes donc obligés — et c'est, je crois, ce qu'a dit le délégué allemand — d'attendre, en quelque sorte, derrière un guichet, l'initiative privée pour essayer de l'orienter.

Ainsi, l'administration en est-elle réduite, pour une humilité qui est d'ailleurs, un gage de son efficacité, à utiliser des idées relativement sommaires pour orienter vers les régions en difficulté, notamment les régions de mines de charbon, les industries dont les caractéristiques de travail, les caractéristiques économiques conviendraient le mieux à la situation de ces régions, à la qualification professionnelle des mineurs, aux caractéristiques de l'infrastructure.

Ces idées sommaires sont qu'en premier lieu il faut repousser les entreprises de la région parisienne et qu'en second lieu certaines industries ne conviennent pas à des gens qui ont passé une partie de leur vie dans les mines : industries électroniques fines, industries textiles, sous réserve de l'emploi de la main-d'œuvre féminine. Les entrepreneurs sont parfaitement conscients de ces incompatibilités et que l'administration a surtout pour rôle de les leur rappeler.

Je signale aussi qu'en dépit d'un certain nombre d'efforts et de sondages de grandes incertitudes règnent encore quant aux possibilités de réadaptation des mineurs.

Cette situation, ce caractère d'empirisme dans l'action de l'administration interdit, évidemment, une diversification des aides selon les types d'industries. Nous n'avons pas cherché à faire varier les taux d'aide ou les types d'aide (primes, subventions, prêts, etc.) selon les types d'industries à favoriser. Nous avons simplement cherché à adapter les types d'aide aux différents problèmes financiers posés concrètement dans les entreprises.

Etant donné que dans la plupart des cas — compte tenu de l'existence d'un certain nombre de poches de chômage, d'hypothèses sur l'évolution de l'industrie, notamment de l'industrie charbonnière, compte tenu enfin de l'évolution démographique française — il s'agit essentiellement de créer assez massivement des emplois, la réglementation sous forme de subventions a surtout essayé de tenir compte du nombre d'emplois créés.

J'insiste sur ce caractère (il y en a bien d'autres) parce qu'il me paraît particulièrement intéressant pour les régions minières frappées par l'évolution technique et commerciale. C'est ainsi que la réglementation française actuelle qui a été modifiée en avril 1959 a introduit le minimum des emplois créés comme condition à l'aide financière de l'Etat sous forme de primes. Elle limite d'autre part le montant de cette prime par emploi créé, de manière que soient favorisées relativement les industries de main-d'œuvre. Cette disposition a été critiquée par des parlementaires, notamment, qui ont fait ressortir qu'il était particulièrement anti-économique de paraître favoriser des industries qui, employant plus de main-d'œuvre, étaient — toutes choses égales par ailleurs — moins mécanisées, moins modernes. Je pense que c'est une critique non fondée. Il est bien entendu que l'Etat n'aide absolument pas une industrie qui pourrait employer moins de main-d'œuvre parce qu'elle emploie plus de main-d'œuvre ; mais qu'elle a tendance, pour les régions en difficultés, à favoriser davantage les industries qui apportent plus d'emplois.

L'administration a, enfin, dans certaines limites d'ordre technique et économique — limites d'ailleurs nécessairement étroites — la possibilité d'orienter les investissements publics ou semi-publics vers les régions en difficulté.

Ici encore j'insiste sur l'empirisme de cette action, étant donné l'absence de comptabilité précise; étant donné aussi, il faut le dire, l'autonomie des grandes entreprises nationales. J'insiste aussi sur le fait qu'il faut faire attention de ne pas commettre, dans ce domaine, d'absurdités économiques, de ne pas obliger une entreprise nationale à créer des équipements dans telle région, alors que, manifestement, les données économiques fournissent à ces installations des contre-indications.

Je voudrais cependant donner un exemple d'orientation souple : le réseau de distribution du gaz naturel de Lacq a été assez largement influencé par l'existence de zones où les problèmes économiques sont difficiles. On a fait venir, par exemple, le gaz de Lacq jusqu'à Nantes, près de la Bretagne, bien que des calculs économiques stricts ne le recommandaient pas en premier lieu. De même, on a pris un certain nombre de dispositions pour éviter que l'arrivée du gaz de Lacq produise dans les régions minières du Centre des chocs qui auraient obligé à des fermetures rapides.

Mais, encore une fois, lorsque les considérations économiques propres aux entreprises nationales vont vraiment contre telle ou telle implantation avec la marge qui, précisément, résulte du calcul des coûts collectifs dont je parlais tout à l'heure, il est déconseillé de mettre les entreprises nationales en situation de faire des absurdités économiques.

* * *

J'en viens au deuxième point de ce jugement un peu général que j'essaie de porter sur notre expérience, le point qui concerne l'efficacité respective des aides financières. Je ne désire pas revenir sur la description des aides financières, puisqu'elle a été faite dans le rapport national français.

Vous savez que notre système très peu décentralisé (j'avoue que j'ai admiré les expériences italiennes et allemandes à cet égard) comporte un système de prêts et de subventions pour les entreprises s'installant dans certaines zones. Les subventions peuvent aller jusqu'à 20%. Elles sont assises sur le montant des investissements (avec les correctifs par emploi créé dont j'ai parlé tout à l'heure). Il existe un système de prêts à moyen et long terme pour les entreprises qui font des opérations analogues, mais où l'aspect géographique est moins important, et des exonérations fiscales.

Nous avons ainsi essayé d'établir un clavier très étendu de facilités qui sont cumulables ou non, afin de les adapter à la situation particulière économique ou financière de chaque entreprise, afin d'utiliser, en quelque sorte, toutes les possibilités juridiques.

J'indique, à cet égard, pour atténuer un peu sur l'impression de centralisme que je pourrais, peut-être, laisser dans vos esprits, que les collectivités locales (ceci est, d'ailleurs, relativement récent) peuvent prendre des initiatives pour faciliter les implantations, notamment en matière d'exonérations fiscales, en ce qui concerne la mise à la disposition des entreprises de terrains, à des prix intéressants, et même — c'est une réglementation qui date de 1954, mais qui n'a été utilisée que récemment — la mise à la disposition des entreprises, d'usines toutes construites.

Si l'on essaye d'avoir une idée de l'efficacité respective de ce clavier d'aides selon la conjoncture, selon les régions et selon les entreprises, — c'est le classement que j'ai adopté — on peut dire ceci :

Il faut, en premier lieu, insister sur l'importance de la conjoncture. Je crois que les aides financières particulières du type dont j'ai parlé ne permettent pas de surmonter une conjoncture générale défavorable qui émuuserait ou supprimerait les initiatives en matière d'équipement. La meilleure manière de faciliter la conversion des régions en difficultés ou les zones minières est, pour un Gouvernement et pour des organismes internationaux, d'assurer une conjoncture générale favorable.

Au cours des périodes de conjoncture défavorable, sans doute le besoin de se réorganiser est-il durement ressenti par un certain nombre d'industriels et on pourrait penser que les aides dont j'ai parlé seraient de nature à leur faciliter les choses.

Je crois cependant que, dans une conjoncture générale franchement défavorable les industriels n'osent pas et n'ont pas la possibilité de prendre des initiatives telles que le transfert, à partir de la région où ils se trouvent, dans des régions difficiles. Ils n'ont pas, non plus, l'audace et la possibilité de créer sensiblement plus d'emplois. Evidemment, il y a une certaine tendance à la modernisation et à la recherche de la productivité. Mais il n'est pas possible d'en attendre une solution aux problèmes de conversion des zones en difficulté, notamment des zones minières.

Il ne faut pas croire, *a contrario*, qu'en conjoncture favorable les entreprises prennent d'elles-mêmes, nécessairement, des initiatives de nature à permettre l'installation d'entreprises dans les régions difficiles. En effet, si, en période de prospérité l'initiative est plus facile, bien souvent les entreprises, du fait de leur prospérité, ne voient pas de raisons de faire des changements importants, ne ressentent pas de difficultés à vendre leurs produits. Il y a donc une sorte de dialectique de l'entreprise en période de basse conjoncture et en période de haute conjoncture. Je pense, cependant, au terme de cette petite discussion, que la haute conjoncture (ceci peut être une idée banale, mais je me permets d'insister tout de même) est une condition essentielle du succès des aides dont nous avons parlé.

Selon les régions en second lieu. (Je m'attache strictement au cas français). Je pense qu'il est difficile, sinon impossible, de se prononcer sur le point de savoir si les aides accordées sont plus ou moins efficaces selon les régions. Ce qu'on peut dire, en France, c'est que c'est une sorte de loi générale que l'attrait des aides diminue à mesure qu'on s'éloigne de la région parisienne ou des pôles de développement du Nord et de l'Est.

Autrement dit, à mesure — *grosso modo* — que l'on s'éloigne vers le Sud l'attrait des aides diminue très certainement. On peut essayer de pallier cet inconvénient général en diversifiant les aides. La prime spéciale d'équipement est diversifiée selon les régions. Je crois, cependant, qu'on ne peut pas aller trop loin dans la diversification. L'expérience que nous avons faite en 1959 et 1960 de la prime spéciale d'équipement à caractère forfaitaire, dans un certain nombre de zones, dont certaines se trouvaient au nord de la Loire, c'est-à-dire proches de la région parisienne, a tourné à ceci que les zones qui se trouvaient proches de Paris, de l'Est ou du Nord ont fait une concurrence heureuse à toutes les zones qui se trouvaient au sud de la Loire et que les industriels ayant à choisir entre Béthune ou Amiens, d'une part, et Nantes ou Bordeaux, d'autre part, ont choisi systématiquement de se rapprocher de la région parisienne.

Je crois que si l'on renonce à diversifier exagérément les aides au maximum selon les difficultés rencontrées dans les régions, le meilleur moyen d'aller contre la tendance générale à la congestion de la région parisienne est de constituer en province des pôles de développement particulièrement forts. C'est à quoi s'est attachée la dernière réglementation en matière de primes spéciales d'équipement. Elle a établi 4 ou 5 zones spéciales de conversion, essentiellement dans l'Ouest et le Sud-Ouest, pour essayer de concentrer, autour de ces zones, à la fois les efforts de l'Etat et les initiatives des entreprises.

Si l'on examine, en dernier lieu, quelle peut être l'efficacité des aides financières selon les entreprises, on peut dire — et ceci résulte à la fois des principes que nous avons posés et de l'expérience que nous avons — que les prêts que nous pouvons octroyer ne sont pas, en principe, faits pour les entreprises importantes qui ont un crédit propre et des moyens d'emprunter soit sur le marché, soit auprès des organismes de crédit spécialisés.

Au contraire, je crois que les prêts à long et à moyen terme, à des taux relativement favorables, sont indispensables pour compléter les plans de financement des petites et des moyennes entreprises. Ici, je voudrais faire une observation, je crois qu'ils sont encore plus indispensables pour les moyennes entreprises.

Nous avons remarqué, très souvent, que les petites entreprises, personnelles ont des moyens d'autofinancement, une situation relativement prospère et que les primes ne leur sont pas tellement nécessaires. En revanche, les moyennes entreprises qui se trouvent, en quelque sorte, à cheval entre le statut d'entreprise personnelle et la situation des grandes entreprises, sociétés anonymes pour la plupart, souffrent généralement d'un défaut de fonds propres ; elles n'ont pas encore de crédit sur le marché financier, mais ont un besoin très grand de prêts à moyen et à long terme que ne peuvent pas leur fournir les banques spécialisées qui, comme on l'a dit tout à l'heure, sont souvent accaparées par leurs problèmes de garantie.

Je ferai une seconde observation, toujours au sujet de l'efficacité respective des aides selon la nature des entreprises. Nous avons remarqué que les grandes entreprises, surtout étrangères, qui ont des services de prospection et des services juridiques bien étoffés, qui sont mieux renseignées que les petites entreprises, ont beaucoup plus que les petites et les moyennes entreprises profité des avantages constitués par la prime spéciale d'équipement, non seulement parce qu'elles ont mieux présenté leurs dossiers, mieux utilisé les finesses de la réglementation, mais encore parce que leur délai de réponse à cet encouragement a été extrêmement rapide. Aussitôt que la réglementation est modifiée, améliorée, les grandes

entreprises en sont conscientes ; elles sont beaucoup mieux à même que les petites entreprises de profiter des subventions. C'est un fait d'expérience.

Un dernier point : on peut se poser le problème de savoir s'il faut attendre des initiatives surtout des entreprises extérieures à la région en difficulté, ou plutôt des entreprises qui s'y trouvent déjà. Dans la plupart des régions françaises, vraiment en difficulté, il est extrêmement malaisé de susciter des initiatives locales. Il y a à cela un certain nombre d'obstacles psychologiques et d'obstacles financiers qui font que, presque toujours, il faudra amener des entreprises de l'extérieur. Ceci justifie, dans une certaine mesure, la centralisation des initiatives administratives dont j'ai parlé tout à l'heure.

X

Les sociétés d'études et de financement

par

Prof. Vincenzo APICELLA
Ministero Partecipazioni Statali
Rome

1) L'action poursuivie jusqu'à ce jour en vue de développer les régions du Sud de l'Italie a permis définitivement que l'objectif recherché depuis plus de 10 ans ne pourra être atteint que si l'on applique une politique économique générale mettant en œuvre tous les moyens de contrôle dont on dispose pour garantir un volume d'investissements approprié du point de vue quantitatif et qualitatif ainsi que du point de vue de la localisation des initiatives.

C'est pourquoi la politique d'infrastructure et des facilités en matière fiscale et en matière de crédit — qui a constitué le « premier temps » de la politique d'intervention dans le Sud de l'Italie, ainsi que l'a montré le rapport de la délégation italienne — s'est modifié au fil des années, forgeant des instruments plus diversifiés et, de ce fait, souvent plus efficaces, comme le précise le rapport général de la délégation italienne lorsqu'il commente les deux textes législatifs — la loi n° 634 du 29 juillet 1957 et la loi n° 623 du 30 juillet 1959 — qui introduisent précisément ces nouveaux instruments ou donnent aux instruments appliqués depuis déjà un certain temps (comme l'octroi de prêts à taux favorable) une réglementation nouvelle plus appropriée.

2) Il semble nécessaire de rappeler, très brièvement et toujours sur la base du rapport général, les principes nouveaux qui semblent orienter la politique du développement actuellement poursuivie en Italie.

La politique des stimulants (facilités de crédit et octroi de subventions à fonds perdus) est en train de perdre son caractère d'action non-discriminatoire pour se fonder sur des « ordres de priorité » et sur des différenciations du montant des aides accordées. Cette évolution se réalise conformément à des directives laissées à la direction de la puissance publique, qui devient ainsi le principal responsable de la politique de développement et qui est mise en mesure d'appliquer une véritable politique de localisation industrielle. Cette dernière se réalise en effet, compte tenu du principe suivant lequel encourager certains investissements doit signifier que l'on peut également en décourager d'autres.

Il s'agit, comme on peut le voir, d'un premier pas vers un contrôle plus général des investissements et, en tout cas, d'un premier élément d'une « planification » plus organique du développement.

L'intervention directe de l'Etat par l'intermédiaire des entreprises

à capital public a été fixée quantitativement par la loi, ce qui a eu comme conséquence logique l'établissement par lesdites entreprises de programmes quadriennaux d'investissement.

Une grande partie de l'activité industrielle qu'il sera possible de développer au cours des prochaines années en Italie du Sud est donc désormais connue, ce qui représente un nouvel élément extrêmement important pour la mise sur pied du plan général de développement.

La détermination de régions de développement industriel et l'établissement de programmes régionaux introduisent, enfin, d'autres éléments d'une politique économique plus différenciée et coordonnée.

La mise en œuvre simultanée — et peut-être commandée par un organisme central de décision, responsable de la politique de développement — des différents types d'intervention susmentionnés pourrait démontrer que la politique économique italienne est en passe d'accepter, de façon au besoin implicite et sans en tirer pour le moment toutes les conséquences, l'instrument de la planification, en tant que condition et garantie de la réalisation de l'objectif de rééquilibre de l'économie nationale, qu'elle s'est assignée depuis la fin de la guerre.

3) Dans cette conception plus générale et coordonnée, la politique du crédit — qui constitue également un des éléments essentiels de la politique de développement et sur laquelle est axée la majeure partie des interventions jusqu'à présent réalisées en faveur du Sud de l'Italie — s'éloigne des normes traditionnelles pour s'intégrer dans une action plus complexe tendant, sur la base des directives élaborées par la puissance publique, à la constitution et au financement d'initiatives nouvelles dans les zones sous-développées.

Ce que l'on veut dire, c'est que — une fois acceptée une politique économique plus organique — il ne s'agira plus tant d'octroyer des crédits, même de façon sélective, que d'ajouter à la fonction du financement celle, étroitement liée, de la promotion et de l'assistance aux initiatives susceptibles de se localiser dans les régions sous-développées.

Cette évolution nécessaire, qui fait passer l'accent de l'activité traditionnelle des instituts de crédit à une activité caractéristique de sociétés de financement et de développement, est considérée à juste titre dans le rapport général comme une orientation qu'il convient de poursuivre et de développer en partant des initiatives, modestes en vérité, qui ont été lancées jusqu'à présent.

4) Le rôle que peuvent jouer les sociétés de financement et de développement s'éclaire si l'on considère qu'un processus d'industrialisation

ne peut être regardé comme vraiment engagé que s'il procède d'un épanouissement autonome des forces agissant sur le marché des zones sous-développées et non pas de sollicitations externes.

Dans le secteur industriel, les initiatives de grande envergure qui se réalisent dans le Sud de l'Italie résultent, en général, soit de la possibilité qu'on a découverte d'exploiter des ressources minières existant sur place, soit d'initiatives isolées qui sont le fait de grandes entreprises du Nord — notamment d'entreprises oligopolistiques — lesquelles sont amenées à établir les filiales de production dans les régions sous-développées, parce qu'elles disposent de ressources financières en raison de leur situation particulière sur le marché.

Les autres initiatives, suscitées par les facilités de crédit, concernent en général des petites et moyennes entreprises de caractère local, qui ont en général une existence précaire du fait qu'elles ne réussissent pas à élargir leurs débouchés.

La possibilité pour le système de crédit, de susciter de nouvelles initiatives ayant les dimensions rendues nécessaires par l'état actuel du progrès technique et par la nécessité, pour les nouvelles industries, d'affronter un régime de concurrence internationale plus ouverte, est en effet limitée lorsque font défaut les disponibilités financières et la capacité d'entreprise qui caractérisent les grands groupes opérant dans les régions plus évoluées.

Le processus d'industrialisation finit ainsi par avoir un caractère épisodique et occasionnel ; il n'est plus en mesure de déterminer dans les régions sous-développées une nouvelle structure de production, intégrée le plus possible, dans laquelle soient présents à la fois les grands complexes industriels producteurs de biens d'équipement et les industries utilisatrices plus modestes, mais aussi efficaces.

La création d'une structure capable d'imprimer au processus d'industrialisation un nouvel élan *autonome* suppose, par conséquent, deux formes d'interventions publiques.

La première est l'intervention directe de l'Etat, agissant par l'intermédiaire des entreprises à capital public, en vue de la constitution de grands complexes industriels, en particulier dans les secteurs produisant des biens immédiatement utilisés pour la production (en premier lieu des sources d'énergie) et des biens d'investissements, pour lesquels l'intervention de l'initiative privée est moins probable et qui constituent d'autre part l'infrastructure d'un système industriel évolué.

Cette forme d'intervention a déjà été adoptée par la politique économique italienne. Les programmes d'investissement dans le Sud des entreprises à participation de l'Etat pour la période 1960-1963 consistent, en effet, essentiellement dans d'importantes initiatives du type susmentionné.

On doit en particulier à de telles entreprises la construction, prévue en Italie du Sud, de centrales électriques (y compris deux centrales nucléaires), un programme imposant de prospection des hydrocarbures et la construction d'une installation sidérurgique.

La deuxième forme d'intervention publique consiste dans une assistance financière et technique accordée aux entreprises privées sous la forme et dans la mesure qui convient aux exigences d'un développement industriel accéléré, lorsque ces exigences ne peuvent être satisfaites dans une mesure suffisante par les activités normales de crédit des instituts traditionnels.

5) C'est à cette seconde forme d'intervention que devraient pourvoir les sociétés de financement et de développement, selon une pratique qui gagne d'ailleurs du terrain dans un nombre croissant de pays ayant à faire face à des problèmes de développement.

La caractéristique essentielle de ce genre d'organismes consiste à compléter le rôle de simple organisme de crédit, qui reste celui des instituts de crédit à moyen terme, par un type d'assistance financière consistant dans la prise d'une participation dans le capital des entreprises industrielles qui se localisent dans les régions sous-développées. Par là même, on dépasse le rôle du bailleur de fonds pour assumer le rôle plus complexe de participant à l'activité de production, susceptible de fournir à l'entreprise les capacités techniques et professionnelles qui manquent en général dans lesdites régions.

L'expérience faite dans le domaine de l'industrialisation des zones sous-développées a démontré l'impossibilité pratique, pour un grand nombre de petites et moyennes entreprises de s'équiper, compte tenu des exigences modernes de la productivité, pour prendre des initiatives qu'il serait intéressant de lancer et possible de financer.

La société de financement se présente comme l'instrument permettant de surmonter également ce genre de difficultés, qui échappent à l'activité normale du système du crédit. L'intervention en faveur d'initiatives privées qui se localisent dans les zones sous-développées s'opère ainsi sous le double aspect d'une assistance financière et d'une assistance technique : de l'organisation générale de la production à la mise au point de processus particuliers, de la comptabilité des coûts aux problèmes de formation du personnel et à l'organisation administrative.

Il s'agit de tout un ensemble de facteurs dont l'absence caractérise l'économie d'une zone sous-développée et que l'on peut en bref considérer comme l'absence des facteurs d'entreprise. De même que l'Etat pourvoit à l'élimination des obstacles au développement économique résultant du

manque d'infrastructure, il lui incombe également d'éliminer cet autre obstacle bien plus grave en participant directement à la fonction d'entreprise. Il s'agit en définitive d'une fonction éminemment publique, attendu qu'elle est destinée à susciter un type d'« économies externes » intéressant la structure sociale de la zone à développer.

6) En Italie, des initiatives de ce genre sont représentées en particulier par l'Isap (Istituto per lo sviluppo della attività produttiva) et la Sofis (Società finanziaria siciliana).

Fondée en 1955 par l'I.M.I., la Banca Nazionale del Lavoro, la Mediobanca, le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia, l'Isap a inscrit parmi ses objectifs statutaires celui de promouvoir des initiatives industrielles, en particulier dans le Sud de l'Italie, par la prise de participations dans le capital-actions, d'octroyer une assistance technique et d'effectuer tout autre type d'opération financière.

Il s'agissait par conséquent, au début, d'un système qui aurait dû permettre aux grands instituts de crédit de participer indirectement à la gestion d'entreprises. Plus récemment, toutefois, la structure de l'Isap a subi une intéressante évolution, l'I.R.I. ayant pris une forte participation dans son capital¹.

C'est ainsi que le rôle de l'Isap s'est précisé dans le sens d'une importance plus grande accordée à ses tâches de gestion par rapport à ses tâches purement financières. En prenant acte de la participation de l'I.R.I. au capital de l'Isap, le ministre pour les participations de l'Etat indiquait en effet dans les termes suivants les directives à observer :

« Il semble opportun qu'en plus des tâches d'initiatives et de soutien financier, l'Isap accepte également celle d'être en mesure, grâce à des études de marché, des études de secteur, des projets concrets etc., d'offrir aux chefs d'entreprises privées une assistance technique et financière efficace et toute autre forme de collaboration qui, notamment dans la phase initiale des différentes activités, constitue un élément fondamental du succès des initiatives appropriées ».

La présence, à côté des instituts de crédit, d'un organisme public tel que l'I.R.I. permet de concentrer dans une organisation unique des compétences et des capitaux provenant de sources diverses, qui disposent d'une expérience considérable dans des domaines techniques, dans celui de la

1. Le capital de l'Isap est actuellement réparti comme suit :

50 % à l'I.R.I.,

40 % répartis également entre la Mediobanca, la Banca Nazionale del Lavoro et l'I.M.I.,

10 % partagés entre le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia.

gestion industrielle et dans celui du crédit ordinaire et mobilier. Cette concentration de capacités opérationnelles d'origines aussi diverses devrait permettre à l'Isap de déployer son activité avec un maximum d'efficacité, notamment en ce qui concerne ce rôle d'assistance technique qu'elle est appelée à remplir.

Créée en 1957 par une disposition législative de la région sicilienne, la Sofis a une structure et un rôle analogues. Il s'agit d'une société financière à capital mixte, public et privé, le capital privé ne pouvant d'ailleurs dépasser 49% du capital social total. Le contrôle public et, par conséquent, la possibilité d'utiliser la société comme un instrument de politique coordonnée du développement de la région est donc assuré¹.

La société a pour but de constituer ou de prendre des participations dans des entreprises industrielles, dans une mesure n'excédant pas 25% du capital. Une intervention majoritaire de la Sofia est en outre prévue dans le cas où la société opère en liaison avec des organismes publics ou des sociétés en dépendant.

7) Sur la base de la structure donnée aux deux sociétés et en relation avec les principes qui régissent l'intervention de l'Etat dans la production, il est possible de préciser les caractéristiques des sociétés de financement en Italie.

Avant tout, l'intervention de l'Etat se justifie non pas en raison de l'intérêt « public » que présentent certaines activités industrielles. Dans ce dernier cas, l'Etat assure, dans le système italien, un rôle de direction dans certaines entreprises, rôle qui peut aller jusqu'au contrôle d'un secteur tout entier, afin de garantir les intérêts de la collectivité.

Par le moyen des sociétés de financement, l'Etat poursuit un objectif différent, qui est en définitive de jouer, en faveur de l'initiative privée, un rôle « propulsif » au sens le plus complet et le plus moderne du terme, c'est-à-dire un rôle qui ne se limite pas aux secteurs traditionnels d'intérêt public et à la politique traditionnelle des mesures d'encouragement.

Cela explique pourquoi a été prévue la participation minoritaire : elle permet à l'organisme public d'être présent pour apporter des expériences techniques, des capacités d'entreprise et des possibilités financières, notamment dans la période la plus difficile, qui est celle du lancement d'une activité industrielle nouvelle, sans toutefois assumer la responsabilité de la gestion courante.

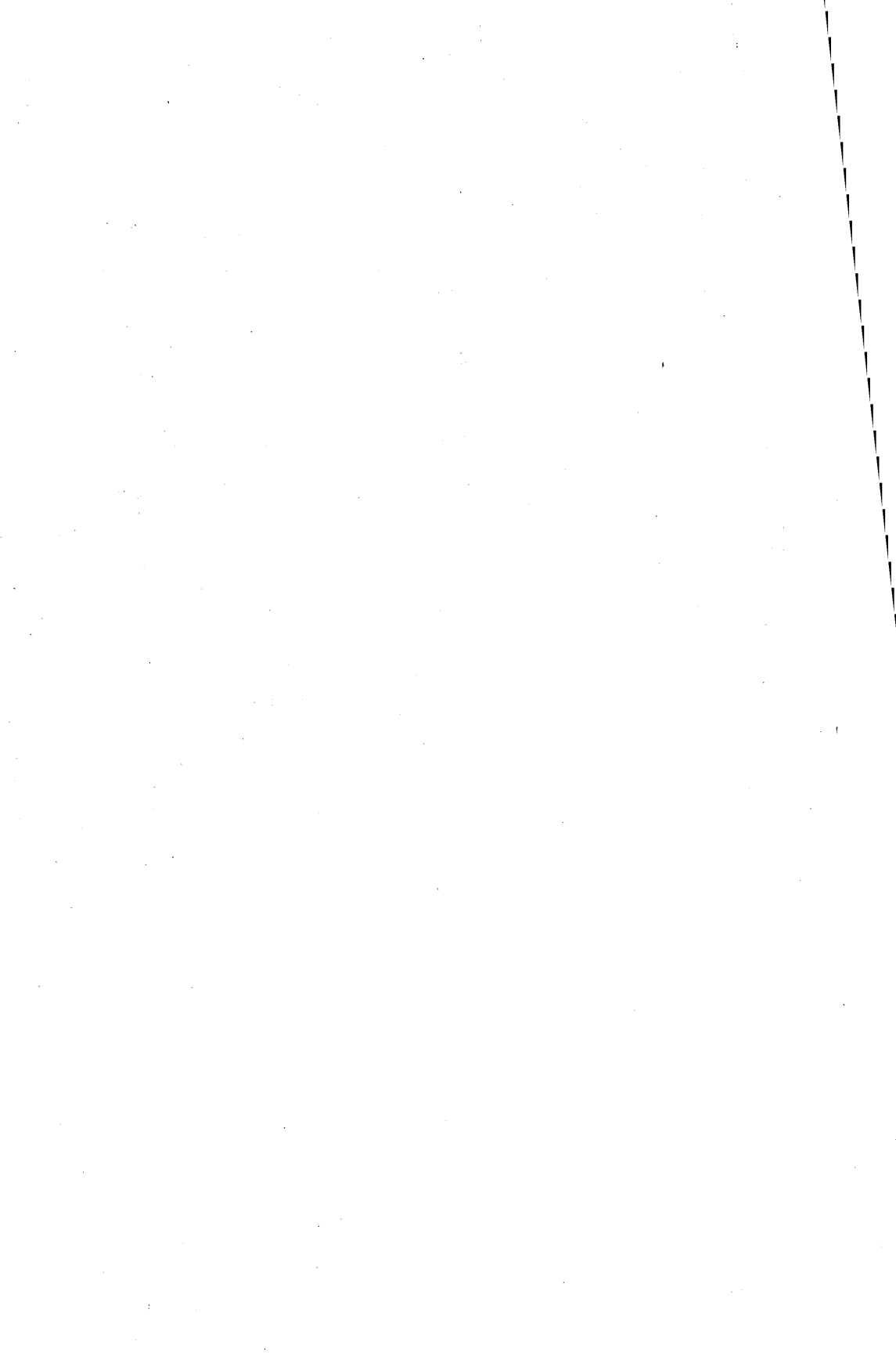
1. Au capital social de la Sofia participent la Région sicilienne, le Banco di Sicilia, la Cassa Centrale di Risparmio per le Province Siciliane, l'Irfis ; des entreprises à participation de l'Etat, telles que l'Agip Mineraria et l'A.N.I.C. ; des entreprises privées telles que la Montecatini, la Fiat, la Edison.

Cette situation comporte également la possibilité, une fois l'initiative consolidée, d'un dégagement par la société de sa participation et, de ce fait, la possibilité de disposer à nouveau des fonds dégagés pour des opérations ultérieures.

Le domaine d'intervention des sociétés est, en général, celui des entreprises industrielles de moyennes dimensions. Les initiatives importantes, en effet, ou bien sont le fait des grands groupes, ou bien sont directement lancées par l'Etat et elles ne posent donc pas de problèmes financiers ou techniques.

Sur cette base, il existe toujours le risque d'une activité de dispersions s'adressant à de multiples petites entreprises n'ayant pas de possibilités certaines de développement. La présence de l'Etat, par l'intermédiaire de l'organisme public, devrait précisément servir également à éviter une dispersion excessive des efforts, en garantissant la coordination de l'action de la société avec les autres initiatives émanant également du secteur public. Le rôle de telles sociétés semble être, en effet, de favoriser la création d'une gamme d'industries utilisatrices autour des grands complexes industriels et dans les régions de développement industriel qui ont été créées. Ainsi se constituent des zones de concentration industrielle où la survie des initiatives les plus modestes est assurée par un marché d'approvisionnement et de débouchés plus large et plus stable.

Tout en favorisant ainsi l'initiative privée, les sociétés de financement et de développement constituent un nouvel élément de planification du développement industriel.



XI

« Les aides financières »

par

le Prof. Ing. Mario CARTA
*Professeur à l'Université de Cagliari
Sardaigne*

1) Le problème de la reconversion doit, à mon avis, être considéré d'une façon différente selon la localisation de l'activité qui est sur le point de prendre fin. Deux cas peuvent en effet se présenter :

a) la zone dans laquelle se pose le problème est vaste et dotée d'un système de production important et en voie de développement rapide ;

b) la zone en question est pauvre et économiquement déshéritée, on n'y trouve pas de germe effectif de productivité ou à tout le moins, elle n'est pas naturellement susceptible d'un développement rapide et considérable.

Dans le premier cas, si les dimensions du problème de reconversion ou encore l'urgence de sa solution sont faibles eu égard à l'ampleur du système de production et de son degré de développement, le problème précité peut être facilement résolu et sa solution peut parfois même être rapide à condition que soient prises des mesures de portée normale tant dans le domaine financier et dans celui des facilités correspondantes que dans le domaine de l'assistance directe aux travailleurs.

Mais la situation est tout autre dans le second cas ; des interventions absolument différentes sont alors nécessaires pour que le problème de reconversion se résolve d'une manière et dans une mesure acceptables.

Dans ce cas en effet, pour la cessation d'une activité qui, en raison de ses caractéristiques, implique toujours une masse considérable d'hommes, deux perspectives sont ouvertes : ou bien l'émigration à l'intérieur ou à l'extérieur du pays considéré, vers des régions plus favorisées et plus accueillantes, ou bien un effort pour intégrer, d'une façon ou d'une autre, les travailleurs en cause dans l'économie de la zone déshéritée où ils se trouvent.

Les expériences déjà faites n'inspirent pas une confiance absolue dans la première possibilité, du moins si l'on veut que la solution soit rapide et juste. Sans parler du reste, cette solution aggrave toutes les difficultés, déjà objectivement sérieuses, qui sont inhérentes au reclassement dans de nouveaux secteurs d'activité d'ouvriers provenant d'autres secteurs, sans que lesdits ouvriers soient qualifiés ou rapidement qualifiables pour le nouveau secteur. D'ailleurs cette solution, là où elle pourrait être appliquée, se traduirait par un net appauvrissement de la région déshéritée, dont le système économique se trouverait déséquilibré de façon irréparable, sauf action de longue haleine entraînant des frais considérables.

2) Reste l'autre possibilité : donner aux travailleurs qui abandonnent une branche d'activité un emploi approprié et sûr dans une autre branche de la même région économique, moyennant toutefois deux conditions : à savoir que la cadence des débauchages dans l'activité abandonnée soit proportionnelle à la capacité effective d'absorption de la nouvelle activité et que, d'autre part, cette nouvelle activité sorte du processus normal de développement de la zone en question ou qu'elle possède par ailleurs en elle-même un dynamisme suffisant pour déterminer de nouveaux et rapides développements.

Ce sont en effet là deux conditions capitales auxquelles doit satisfaire la reconversion si l'on veut que le problème plus général du développement de cette zone économiquement déshéritée ne se trouve pas aggravé ou du moins repoussé à longue échéance et si l'on tient à ce que la reconversion s'effectue conformément à la justice.

Ainsi posé, le problème comporte des aspects particulièrement graves et délicats, qui sont soulignés par l'expérience acquise jusqu'à ce jour.

3) La question du développement des zones économiquement déshéritées retient depuis longtemps l'attention de tous et les initiatives prises à cet égard ont été multiples et instructives. Nous voulons parler en particulier du Sud de l'Italie et de la Sardaigne.

Le développement industriel de ces régions ayant été reconnu, au moins depuis un certain temps, comme la condition *sine qua non* — s'ajoutant au développement et à la rationalisation de l'agriculture — pour que le progrès économique et social des régions considérées s'accomplisse en temps utile, on a mis en œuvre ou intensifié dans lesdites régions une action politique sans cesse plus énergique dans le cadre de l'encouragement accordé aux initiatives industrielles éventuelles.

Les facilités que la législation italienne actuelle offre à cet effet sont indiquées dans différents documents et concernent tant les sources de financement et les taux d'intérêt correspondants que les facilités fiscales de divers ordres et les subventions particulières à fonds perdus. Il s'agit donc d'un ensemble d'aides financières dans lequel on trouve pratiquement tout ce qui peut être imaginé à ces différents égards pour promouvoir l'initiative industrielle privée dans les zones en cause.

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner en détail quels résultats ont eus la législation et l'action politique en question et pourquoi elles les ont obtenus. Mais chacun sait que des chercheurs éminents qui ont étudié ce phénomène ont observé que les résultats sont très éloignés de l'objectif escompté, en ce qui concerne tant l'ampleur que la rapidité du développement encouragé.

On notera en effet que, pour le Sud de l'Italie dans son ensemble, la législation en vigueur n'a été achevée qu'à une époque récente, notamment pour ce qui est des interventions et des facilités les plus énergiques et les plus déterminantes, et que l'examen des résultats concrets ne permet pas encore d'en apprécier pleinement le pouvoir stimulant. Mais la conclusion sus-indiquée demeure valable : une longue période d'action politique (nous disons longue par rapport aux exigences formulées), bien qu'elle ait permis d'aller au-delà des positions antérieures en matière d'aide financière, n'a pas réussi à provoquer le développement souhaité dans ces régions, bien qu'elles appartiennent à un pays dont le système industriel est en cours d'expansion rapide.

La conclusion n'est pas contredite, mais plutôt soulignée par certains exemples frappants d'initiatives industrielles réalisées ou entreprises dans le Sud de l'Italie et dans les îles. Ces initiatives, en effet, ou bien sont le résultat de décisions volontairement prises par des entreprises publiques ou à caractère principalement public, lesquelles ont su s'affranchir des liens imposés par l'intérêt économique du moment ou bien ont été rendues possibles par l'existence de ressources et de conditions naturelles particulières, qui n'étaient pas encore connues et qui, indépendamment même des stimulants appliqués, auraient certainement été en mesure de susciter les initiatives industrielles susmentionnées.

4) C'est d'ailleurs à une date plus reculée que remontent les facilités adoptées par la région sarde en vue de l'industrialisation de cette zone. Il convient donc de les étudier d'un peu plus près, en raison notamment de l'intérêt et de l'importance que revêtent et que pourraient encore revêtir à l'avenir dans notre île les problèmes de reconversion, à côté de ceux que pose en général le développement économique et social de cette région économiquement déshéritée.

La législation régionale sarde a en quelque sorte prélué à certaines des facilités les plus récentes et les plus énergiques adoptées par la législation nationale pour la Cassa del Mezzogiorno.

Cette dernière, en effet, après avoir reconnu la nécessité inéluctable d'un développement industriel approprié et rapide de la Sardaigne dans le cadre de son renouveau économique et social, a voulu, étant donné les difficultés particulières du milieu, compléter les mesures nationales applicables au Sud de l'Italie et les autres facilités fiscales particulières à la Sardaigne par la loi fondamentale n° 22 du 7 mai 1953 et par les lois n° 5 et n° 6 du 6 avril 1954 (dont j'ai à l'époque personnellement assumé la responsabilité en tant que commissaire à l'industrie de la région sarde), ainsi que par des lois et décrets ultérieurs réglementant ou concernant le

secteur fiscal, au nombre desquels la loi n° 10 du 12 avril 1957, qui autorise les nouvelles entreprises sardes à émettre des actions au porteur.

D'un ensemble de règlements et de facilités qui vinrent alors compléter les mesures nationales et conjuguer leurs effets avec ceux de ces dernières, on pouvait à bon droit attendre un effet de choc susceptible de promouvoir le processus d'industrialisation souhaité.

Je remarque en particulier que la législation en question a englobé depuis 1953 et englobe encore aujourd'hui notamment : le problème de zones particulières de développement industriel dans le cadre de la région et celui des interventions différenciées en leur faveur ; un système de subventions à fonds perdus destiné à favoriser la phase initiale de nouvelles entreprises industrielles ou l'extension et la réorganisation d'activités déjà existantes ; des interventions généreuses à fonds perdus en matières d'études et de recherches techniques et économiques et d'expérimentation industrielle, notamment à l'aide d'installations pilotes ; la possibilité pour l'administration régionale d'accorder dans des cas particuliers des garanties accessoires pour le financement d'initiatives spécialement intéressantes lorsque ce financement est assuré par des instituts de crédit de droit public ; la faculté pour la région sarde de participer au capital de sociétés par actions, de coopératives et de consortiums de coopératives ayant pour objet la réalisation d'initiatives industrielles dans l'île ; enfin, la possibilité pour l'administration régionale de prendre, dans certaines conditions, des initiatives industrielles particulières.

Or, je suis bien convaincu que cette législation régionale est elle-même perfectible et que son application pourrait être accélérée, rendue plus énergique et renforcée par des moyens plus appropriés et adaptés à l'objectif poursuivi. Mais il est de fait que les instruments possibles ont été prévus de façon fort libérale et que l'on est, de ce fait, en droit de se demander quels effets l'action entreprise a obtenus.

En réalité ces résultats ne peuvent être considérés ni comme satisfaisants ni comme encourageants.

Il suffit de parcourir à cet égard, en les soumettant à une analyse critique appropriée, les statistiques contenues dans les divers documents et prospectus de la C.I.S. et du Commissariat à l'industrie de la région sarde.

La conclusion ne sera pas différente (on peut même dire que les choses s'aggravent) si l'on passe à l'examen détaillé des effets qu'a eu l'application de mesures telles que l'octroi de garanties accessoires et la participation au capital-actions, prévues par la législation précitée ; il s'agit là d'instruments exceptionnels que le législateur mettait à la disposition de l'administration pour lui permettre de procéder aux interventions propres

à surmonter les difficultés les plus graves concernant la direction à suivre et à orienter de façon plus décisive les chefs d'entreprises indécis.

Ce n'est pas ici le lieu d'étudier quelles sont les raisons de cette situation et des résultats que nous constatons.

Le fait demeure : cet ensemble d'aides financières et de larges facilités applicables et utilisables avec une souplesse particulière, n'a pas réussi, du moins dans une mesure suffisante, à intéresser concrètement les chefs d'entreprise à des initiatives industrielles dans notre île.

La solution du grave problème qui en résulte ne saurait non plus être discutée en ce lieu, bien que la question ait un certain rapport avec notre sujet. Qu'il me suffise ici de signaler les objectifs nouveaux qui se dégagent, à l'échelon national, de certaines des plus récentes initiatives directes prises par des organismes de caractère public dans le Sud de l'Italie.

5) Revenons à présent au problème que pose la reconversion industrielle d'une activité de dimensions importantes, au moins du point de vue de l'emploi, dans le cadre d'une région économiquement déshéritée du type susmentionné (par exemple, la Sardaigne et plus précisément, la zone de Sulcis).

Ce que j'ai exposé au sujet des résultats de la politique de développement d'une zone déprimée permet de se convaincre immédiatement que la solution du problème de reconversion, qui comporte, par rapport à un problème plus général de développement, des servitudes et des exigences particulières (de temps, de lieu, d'ampleur, etc.) ne peut être garantie au moyen d'une politique de type traditionnel et par l'octroi d'aides financières et de facilités de type ordinaire ou même extraordinaire, destinées à stimuler et à provoquer l'intervention du secteur privé.

Il n'est pas permis, en effet, de penser que cette fois, et cette fois surtout, étant donné les servitudes et les exigences particulières susmentionnées, la réaction de l'initiative privée sera différente de ce qu'elle a été jusqu'à présent, c'est-à-dire étroitement déterminée par les motifs économiques qui, tout compte fait, eu égard surtout aux prévisions à court et à moyen terme, ont incité les chefs d'entreprise à développer l'activité dans le cadre actuel, sur la base des avantages directs et indirects concernant les conditions de milieu, de marché, d'organisation et surtout sur la base des coûts et des profits marginaux, plutôt que de prendre le risque d'initiatives industrielles nouvelles en dehors des cadres traditionnels.

J'insiste : pour apporter la solution la plus appropriée à un problème de reconversion qui persiste dans une zone économiquement déshéritée, l'expérience faite, du moins en Italie, ne permet pas de faire confiance à

une politique d'aide, si généreuse soit-elle, qui aurait pour objet de provoquer une action pure et simple de stimulation des agents économiques privés.

Quelle est alors la solution du problème ainsi posé ?

Si, comme il se doit et comme il est, semble-t-il, dans les intentions de tous, cette solution, notamment dans le cadre de régions économiquement déshéritées, coit être garantie et sûre et si elle doit tenir compte des exigences particulières de temps, de lieu et d'ampleur, il semble qu'il existe par voie de conséquence deux conditions qui doivent être remplies simultanément :

a) l'octroi d'aides financières et de facilités dont le volume et les modalités soient adaptés à la solution envisagée et acceptée ;

b) la recherche directe et la planification rationnelle de la solution judicieuse qu'appelle le problème à résoudre et l'adoption d'une initiative directe et énergique, avec participation partielle ou même totale de l'organisme public, si en présence de la volonté résolue de réaliser à tout prix le plan envisagé et malgré l'invitation contenue dans ce plan, la réaction du chef d'entreprise privée est encore une fois négative.

Ce ne sont pas non plus des raisons de principe qui peuvent s'opposer à l'objectif précité si, en plus de ce qui vient d'être dit, on considère que dans l'autre hypothèse, beaucoup plus incertaine, la garantie accessoire offerte aux chefs d'entreprises privées ou la participation minoritaire de l'organisme public, s'ajoutant aux autres aides financières, signifie simplement que l'organisme public assume des responsabilités entières et directes, difficiles à contenir dans les délais et les limites économiques initialement prévus, sans que puissent inversement être obtenues les garanties ou respectées les conditions que nous avons au début déclarées inéluctables.

Dans le cadre d'une procédure de ce genre, il y a naturellement des réserves et des conditions à respecter.

Une condition nécessaire est que la solution préalablement choisie, compte tenu également des aides financières et des facilités accordées au niveau le plus élevé, garantisse une exploitation saine dans un marché libre et normal.

De même une autre condition, qui constitue une exigence de caractère général, est que la solution adoptée en ce sens et pour la région déprimée en cause, concerne autant que possible des activités de base intrinsèquement susceptibles de promouvoir le processus de développement de ladite région, même si la solution en question impose des charges et des sacrifices plus considérables que d'autres solutions possibles ayant leur fin en elles-mêmes.

6) Il n'y a personne qui ne voie que, même en procédant comme il a été dit plus haut, étant donné les conditions à satisfaire et les situations objectives susceptibles de se présenter, de graves difficultés peuvent encore s'opposer à la mise au point et à l'adoption d'une solution qui, dans la zone en question, ait pour objet de substituer entièrement à une activité qui s'éteint une activité nouvelle économiquement saine, en acceptant au besoin des charges initiales considérables.

Lorsqu'on recherche les solutions possibles du problème posé, on doit par conséquent considérer toujours et en premier lieu celle qui permet de prendre encore appui sur l'activité actuellement en crise, dans son exercice traditionnel, pour construire sur cette base, judicieusement aménagée et différemment orientée, des processus de production nouveaux et sains.

Manifestement, toute solution possible dans le sens indiqué plus haut paraît devoir permettre de faire face de la façon la plus complète et dans le moindre délai aux problèmes et aus différentes difficultés dont nous avons fait mention précédemment. C'est donc à une telle solution que devront être de préférence affectées les aides et les facilités, même s'il doit en résulter des sacrifices importants pour la Communauté.

Le cas du bassin charbonnier de Sulcis en Sardaigne est particulièrement typique et instructif.

Le coût de l'énergie contenue dans la production brute de ces mines, amenée au niveau du sol, est inférieur, dans la nouvelle organisation — et l'on envisage de faire mieux encore à l'avenir — au coût de n'importe quel autre combustible importé, même compte tenu de l'évolution future du marché et des prix élémentaires spécifiques. Et pourtant le coût de ce combustible, même judicieusement valorisé, amène dans les centres de consommation du continent, sera toujours, comme il l'a toujours été, incapable de soutenir la concurrence de l'huile combustible ou d'autres sources d'énergie moins coûteuses.

D'autre part, avec son niveau actuel de consommation d'énergie (600 à 700 million de kWh par an) et avec son taux modeste de développement, la Sardaigne ne peut naturellement absorber une production de l'ordre de 3 milliards de kWh annuels, ce qui serait nécessaire pour assurer le maintien de l'emploi actuel dans les mines, en respectant les rendements meilleurs fixés par les programmes, ainsi que l'exploitation des mines elles-mêmes au niveau de productivité le plus économique.

Un récent projet, justifié de façon très approfondie sous tous ses rapports, montre qu'un haut comité technique consultatif a estimé que, même en calculant les amortissements sur une période de 15 ans et en fixant un intérêt moyen de l'ordre de 7% pour le capital investi dans une centrale thermique de puissance et de construction appropriées, le coût de l'énergie susceptible d'être produite avec une utilisation de 5-6.000 heu-

res annuelles à la sortie de cette centrale peut être évalué à environ 3,5 Lit. par kWh.

Il s'agit donc là d'un coût qui assure des conditions particulièrement avantageuses à cette source d'énergie et de ce fait, par voie de déduction rationnelle, une base d'une valeur considérable pour le processus de développement de la région économique tout entière.

Les études approfondies précitées, confirmées également par des projets établis au niveau de l'exécution, ont en outre montré qu'une ligne de transport d'électricité d'une capacité appropriée pourrait, compte tenu des pertes et tout en assurant l'amortissement de l'installation aux taux d'intérêt susmentionnés, acheminer cette énergie vers le Centre et le Nord de l'Italie à un coût global qui, pour l'utilisation précitée, semble pouvoir être utilement comparé au coût de l'énergie susceptible d'être produite sur place, dans les meilleures conditions possibles et qui est très avantageux par rapport au coût moyen de l'énergie produite dans ces régions et surtout par rapport aux revenus que l'on peut en tirer.

La solution qui doit retenir l'attention par priorité et de préférence à toute autre est donc la suivante : maintenir et perfectionner ensuite l'activité minière ; transformer sur place l'énergie primaire ainsi obtenue en énergie électrique ; en assurer l'écoulement complet et immédiat sur place au moyen d'activités nouvelles spécialement créées à cet effet ou en assurer autrement le transport vers le continent dans une région où elle trouvera un écoulement sûr et rémunérateur ; ou mieux encore résoudre le problème par les deux méthodes à la fois, en assurant ainsi à la Sardaigne de nouvelles sources d'emploi et à l'industrie électrique sarde les avantages considérés comme sources de nouvelles réalisations économiques et comme éléments moteurs du développement, tels qu'ils résultent de la relation assurée, au moyen de la ligne à haute tension, avec l'industrie continentale italienne ou européenne.

Une solution de ce genre peut donc à juste titre prétendre obtenir, par priorité sur n'importe quelle autre, des aides financières et des facilités, même si elles constituent une charge pour la Communauté nationale et européenne.

On songera par exemple au fait que, si l'on considérait la ligne à haute tension reliant la Sardaigne au continent comme d'intérêt public aux fins du renouveau de la Sardaigne, et si l'on accordait par conséquent, pour sa construction, des facilités particulières avec octroi d'importantes subventions forfaitaires à fonds perdus, la solution du problème, déjà valable sur le plan économique, se trouverait encore plus largement assurée et, en même temps qu'elle conférerait une capacité concurrentielle accrue, elle contribuerait de façon plus déterminante à promouvoir le réveil économique de la Sardaigne.

XII

Aides financières

par

Dr Gandolfo DOMINICI
Direttore Gen. I.R.F.I.S.
Palermo

SOMMAIRE

- 1) Le crédit en tant que facteur essentiel du développement économique.
- 2) L'expérience italienne en matière de crédit pour le développement industriel.
- 3) Les instituts régionaux de crédit industriel à moyen terme opérant dans le sud de l'Italie. Importance de la décentralisation. Garanties. Tâches nouvelles.
- 4) Développement équilibré et déséquilibres régionaux.
- 5) Régions de développement industriel et infrastructures générales.
- 6) Les sources de financement. L'apport étranger. Le marché financier.
- 7) Nouvelles formules de mobilisation de l'initiative privée pour le développement industriel du sud de l'Italie.
- 8) La reconversion industrielle envisagée sous l'angle du Marché Commun européen et des régions sous-développées.

1) *Le crédit en tant que facteur essentiel du développement économique*

Le développement économique met au premier plan un double problème : recherche d'un volume suffisant de capitaux et création d'un pouvoir de localisation et de centralisation, apte à concentrer les investissements par régions géographiques, par secteurs industriels et dans le temps, en fonction de l'objectif que l'on désire atteindre.

Ce double aspect du problème évoque immédiatement le rôle du crédit qui est d'une part, de mobiliser et, d'autre part, d'employer les disponibilités financières.

En effet, même s'il ne s'agit pas exclusivement d'un problème de crédit, il n'est pas douteux que le crédit peut apporter une contribution déterminante au processus de développement économique.

Au cours des 25 dernières années, des instituts financiers pour le développement économique ont été créés par décision et avec l'appui des différents gouvernements dans presque tous les pays sous-développés. Ces instituts, bien qu'agissant tous comme catalyseurs d'initiatives nouvelles, tant du point de vue financier que sur le plan de l'organisation technique, et bien que constituant tous des instruments propres à assurer dans une certaine mesure, une coopération harmonieuse entre les interventions publiques et le secteur privé, ont emprunté des formes et des modes d'organisation si différents d'un pays à l'autre qu'il est extrêmement difficile d'en dégager les éléments communs.

En mai 1958, s'est déroulé à Washington, sous les auspices de la B.I.R.D., un Congrès réunissant les dirigeants d'instituts financiers et destiné à comparer les expériences effectuées par les instituts dans l'exercice de leurs activités concrètes, ainsi que les diverses manières dont ils abordent les problèmes et les difficultés de fonctionnement dans les conditions économiques et sociales et dans le cadre des objectifs économiques qui caractérisent chacun des pays.

Les importantes questions débattues au cours de ce congrès se rattachent toutes à certains des principaux thèmes de notre propre conférence, et c'est pourquoi il serait très utile de résumer ici les résultats de ce congrès ainsi que les principes généraux qui y ont été affirmés. Toutefois, des raisons de concision nous obligent à renvoyer le lecteur au volume de

Shirley Boskey, *Problems and Practices of Development Banks*, publié par la B.I.R.D. et diffusé dans tous les pays intéressés.

Ce qu'il importe cependant de souligner ici, c'est que ce congrès n'a pas, selon nous, suffisamment mis en relief les problèmes particuliers qui distinguent les instituts financiers de développement économique déployant leur activité non pas sur l'ensemble du territoire national ou sur le plan international ou communautaire, mais dans le cadre de régions isolées ou de régions groupées appartenant à un Etat caractérisé par d'importants déséquilibres économiques régionaux.

Les tâches qui incombent à ces instituts ont certes de nombreux points en commun avec celles des instituts de développement opérant à l'échelon national dans des pays entièrement arriérés, mais leur action doit en outre déterminer, autant que possible, une inversion des tendances à l'agglomération interne, qui poussent les industries existantes implantées dans la partie plus évoluée du pays à s'agrandir sur place et les industries nouvelles à se localiser là où prospèrent déjà d'autres activités de production.

En outre, à la différence des instituts qui favorisent le développement de pays entièrement arriérés, ceux-ci doivent agir de façon à encourager dans la région de leur ressort une implantation industrielle qui, du point de vue de l'appareil de production national, vienne compléter les secteurs déjà suffisamment dotés.

2) *L'expérience italienne en matière de crédit industriel de développement*

La politique que le gouvernement italien poursuit depuis plus de dix ans en vue de favoriser l'industrialisation des régions déshéritées du Sud — régions dans lesquelles réside 37,6% de la population totale, représentant à peine 21,3% du revenu national — a toujours utilisé avant tout l'aiguillon du crédit à moyen terme assorti de conditions favorables, justement considéré — même encore à l'heure actuelle, où la législation spéciale adoptée pour favoriser le développement prévoit différentes autres formes de facilités pour les industries du sud — comme un instrument irremplaçable pour remédier à la pénurie locale de capitaux, orienter l'initiative privée dans les directions les plus conformes aux objectifs généraux de l'action antidépressive, fixer dans le sud du pays des facteurs de production qui s'en seraient autrement éloignés, susciter l'esprit d'entreprise existant localement sous forme latente, et attirer des facteurs de production d'autres régions et d'autres pays.

Dans ce domaine, l'expérience de l'Italie, qui constitue un exemple

typique de pays caractérisé par de forts déséquilibres régionaux, confirme la validité du principe selon lequel le crédit à moyen terme pour le développement industriel des régions déshéritées doit non seulement être alimenté principalement par des fonds d'origine publique, mais géré par des instituts décentralisés et spécialisés distincts du système bancaire normal tout en lui étant rattachés et capables d'exercer, avec un degré suffisant d'autonomie, une action orientée vers des objectifs généraux imposés par les pouvoirs publics responsables de la politique anti-dépressive.

De plusieurs côtés, on soutient en Italie que le système bancaire ordinaire doit participer plus activement au développement industriel du sud.

Mais des divergences insurmontables se manifestent dès que l'on discute des moyens d'intéresser davantage les banques à l'industrialisation du Sud de l'Italie sans s'exposer aux risques qui peuvent, comme l'enseignent les tristes expériences passées, découler, pour l'économie générale du pays et pour l'expansion même du Sud, d'un retour à l'ancienne formule de la banque mixte ou de quelque autre atteinte au principe, consacré dans la loi bancaire italienne, de la séparation rigoureuse entre le crédit ordinaire et le crédit mobilier.

Il importe de ne jamais perdre de vue la différence fondamentale existant entre les objectifs essentiellement privés de la banque d'affaires — objectifs qu'il était possible de poursuivre à l'époque de la première révolution industrielle ou encore, à l'heure actuelle, dans les régions économiquement développées — et les objectifs nettement publics qui sont au contraire ceux du crédit industriel, considéré comme instrument de politique antidépressive, alimenté en majeure partie par des fonds publics et géré selon des principes fixés par les pouvoirs publics dans le cadre des lois sur le développement.

Une banque d'affaires pourrait difficilement être amenée à trancher en faveur du Sud de l'Italie les options entre le Nord et le Sud, que lui posent ses propres opérations, même alimentées par des fonds publics.

Pour constituer un instrument efficace de développement anti-dépressif, le crédit industriel doit être confié à des instituts spécialisés, dont la sphère d'action territoriale ne s'étend pas aux régions les plus évoluées du pays et qui n'entretiennent pas des rapports de crédit de caractère commercial ordinaire avec la clientèle. C'est en cela que se concrétise la différence entre les interventions de caractère privé des banques d'affaires et celle de caractère public des instituts régionaux modernes de crédit à moyen terme.

S'il n'en était pas ainsi, les transferts sur les fonds publics de crédits bancaires gelés et l'engagement de sommes massives d'interventions

représentant en fait des opérations périodiquement renouvelées en couverture d'engagements bancaires bloqués, pourraient être les phénomènes les plus typiques du crédit industriel s'il était géré par des banques.

Nonobstant le principe de la séparation, les empiètements que l'on constate encore aujourd'hui dans le secteur du moyen terme sous la forme d'opérations de crédit officiellement à court terme, mais en fait à échéance indéfinie, sont plus fréquents que l'on ne pourrait le croire.

Cela est dû non pas tellement à des nécessités objectives de gestion qu'à une forme de transformisme bancaire, qui trouve sa confirmation dans la tendance de nombreuses banques à établir avec les opérateurs économiques et leurs entreprises des rapports de crédit plus durables et plus astreignants que ceux que peuvent assurer les opérations actives traditionnelles.

En fait, on a souvent pu observer que la banque a coutume d'intervenir dans la phase de constitution de l'entreprise — avec les modifications qui en résultent pour les programmes économiques et financiers des entreprises — en accordant des prêts destinés à compléter le capital-actions de la société ou à couvrir les besoins financiers les plus urgents afférents à la construction de l'installation, dans l'attente des prêts avec facilités accordés par l'institut de crédit à moyen terme. La même banque devient en revanche extrêmement prudente et se dérobe — sans qu'il existe de raisons évidentes justifiées par les difficultés de l'entreprise — au moment précis où elle est appelée à s'acquitter de son rôle le plus naturel, qui est d'avancer, par les opérations actives normales, les fonds nécessaires au fonctionnement de l'entreprise une fois que celle-ci a obtenu de l'institut de crédit à moyen terme le prêt requis pour l'installation de l'établissement.

Très souvent, ce sont justement les garanties réelles dont sont assortis ces prêts qui servent de prétexte aux banques pour refuser ou pour réduire leur crédit, même lorsque celui-ci leur est demandé pour les opérations orthodoxes à court terme, ou pour assurer les liquidités normales de trésorerie.

Cela aurait pu donner lieu à de graves inconvénients si les instituts de crédit à moyen terme, qui financent les installations et une partie des stocks techniques à concurrence de pourcentages élevés (jusqu'à 70%, sans compter les subventions à fonds perdus accordées par la Cassa per il Mezzogiorno), ne s'assuraient pas à l'avance que l'entreprise dispose de fonds propres suffisants pour assurer l'auto-financement de ses besoins non couverts par le prêt contracté dans des conditions favorables.

Il ne semble pas superflu de rappeler enfin que, parmi les maux dont souffre le crédit, il y a également celui de la politisation.

Le crédit industriel, qui, dans les zones sous-développées, s'alimente essentiellement à des sources publiques, doit être de toute manière protégé contre ce fléau, qui pourrait le réduire au rôle avilissant d'un instrument de gaspillage des deniers publics au service de la démagogie.

Un problème qui mérite de retenir l'attention des gouvernements est celui de la protection du crédit contre toute forme de dégénérescence aussi bien politique, c'est-à-dire d'origine externe, qu'intérieure, c'est-à-dire propre à ce crédit.

Le crédit doit être technicisé et débureaucratisé au maximum et il doit surtout conserver les caractéristiques qui le distinguent de toute forme d'octroi de fonds sans obligation de remboursement.

3) *Les instituts régionaux de crédit industriel à moyen terme opérant dans le sud de l'Italie.*

Importance de la décentralisation. Garanties. Tâches nouvelles

Pour assurer le financement du développement industriel du Sud de l'Italie, il a été créé dans le cadre du système du crédit à moyen terme de caractère régional fonctionnant en Italie, trois instituts : l'I.S.V.E.I. M.E.R. pour le sud continental ; l'I.R.F.I.S. pour la Sicile et le C.I.S. pour la Sardaigne. Aux fons de dotation des trois instituts participent respectivement ; la Cassa per il Mezzogiorno, la Région sicilienne et le Banco di Sicilia pour l'I.R.F.I.S. ; la Région sarde et le Banco di Sardegna pour le C.I.S. ; le Banco di Napoli pour l'I.S.V.E.I.M.E.R., ainsi que les caisses d'épargne et les banques populaires ayant leur siège dans les régions relevant des différents instituts. Ces derniers fonctionnent avec des fonds fournis par la Cassa per il Mezzogiorno, par la Région sicilienne (I.R.F.I.S.) par la Région sarde (C.I.S.), par le trésor public utilisant les prêts américains, par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, par la Banque européenne d'investissements, par l'Institut central de crédit à moyen terme grâce au réescompte ou à la souscription ferme d'obligations, par le marché financier grâce aux souscriptions d'obligations.

En utilisant les fonds de dotation et les autres moyens accordés à des titres divers par l'Etat, ainsi que les fonds procurés par la B.I.R.D., par la B.E.I. et par le marché financier intérieur et international, les trois instituts ont pu accorder, depuis 1954 jusqu'à la fin du premier semestre de l'année en cours, 1.354 prêts nets d'un montant de 265 milliards de lires, dont 134 milliards sur des fonds provenant des prêts étrangers (B.I.R.D. et B.E.I.). Ces opérations ont permis des décisions d'investissement représentant un total de plus de 610 milliards, qui se décomposent

en 498 milliards pour les frais d'installations fixes et 112 milliards pour le capital circulant.

Les initiatives industrielles se subdivisent par secteurs principaux comme suit : 436 initiatives dans le secteur agricole et alimentaire ; 175 dans les constructions mécaniques ; 111 dans l'industrie chimique ; 86 dans le travail du bois ; 61 dans l'industrie du papier ; 46 dans l'industrie textile ; 30 dans la métallurgie ; 21 dans les industries extractives et 18 dans les industries électriques.

Ces nouvelles industries du Sud de l'Italie emploient déjà, de façon stable, 83.800 travailleurs. Il résulte en outre des plus récents calculs officiels que la production annuelle des industries financées par les trois instituts spécialisés se monte à 547 milliards et demi de liras.

Les trois instituts spécialisés préposés à la gestion du crédit industriel à moyen terme dans le Sud de l'Italie s'inspirent, dans leur action, des objectifs précis des programmes du gouvernement, tendant à ce que le système industriel en voie de formation dans le Sud de l'Italie s'avère hautement compétitif, mette à profit les nouvelles acquisitions de la technique, valorise les productions primaires locales, agricoles et extractives, ainsi que les matières premières susceptibles d'être obtenues dans des conditions de faveur, utilise la position géographique favorable des régions intéressées, fournisse des biens d'équipement et des matériaux utiles au développement structurel, accroisse l'emploi et augmente le revenu global.

Ce que l'on veut, en substance, c'est amorcer un processus de développement industriel qui, sans négliger les activités traditionnelles susceptibles d'être relancées sur des bases modernes, soit essentiellement axé sur les secteurs qui caractérisent les économies les plus industrialisées.

Cela explique pourquoi ont été financées — à l'aide de fonds exclusivement fournis par les grands organismes internationaux auxquels incombe la politique de relèvement des régions sous-développées — des initiatives que les progrès de la technique obligent à organiser sur une vaste échelle. L'admission de ces initiatives au bénéfice des facilités de crédit a permis à l'économie du Sud de tirer profit de l'apport qu'elles sont en mesure de fournir à l'expansion, avec les effets directs et indirects qui en découlent. Ces effets se reconnaissent, dans n'importe quel système industriel, à l'existence, à côté des entreprises les plus importantes, de tout un réseau de petites et moyennes entreprises qui se consacrent à des activités connexes et complémentaires.

Aux instituts spécialisés qui nous occupent particulièrement, les critiques n'ont pas non plus été ménagées — critiques toujours utiles d'ailleurs, notamment celles qui ont constitué de précieux encouragements à l'étude approfondie des problèmes du crédit industriel.

Négligeons les incertitudes que d'aucuns ont manifestées dès le lendemain de la création des instituts précités, car les répercussions de leur activité sur le développement industriel du Sud de l'Italie ont déjà montré, en l'espace d'un peu plus de six ans, que ces inquiétudes n'étaient pas fondées.

Nous nous arrêterons plutôt à la décentralisation de la structure du crédit mobilier réalisée dans le sud grâce aux trois instituts régionaux et qui, selon certains, ne permet pas d'éliminer, ni même d'atténuer les lenteurs bureaucratiques dans l'octroi des prêts à l'industrie. Cette constatation peut être exacte quand il ne s'agit pas d'une véritable décentralisation et que les décisions à prendre en ce qui concerne les différents prêts, leur utilisation et toute autre question déterminante, demeurent du ressort du pouvoir central. On constatera tout le contraire si la décentralisation s'effectue en donnant aux instituts régionaux une autonomie fonctionnelle appropriée dans le cadre des lois sur le développement et des objectifs généraux assignés aux organismes responsables de la politique pour le Sud de l'Italie.

La raison fondamentale qui invite à ne pas confier à un institut centralisé la gestion du crédit industriel de développement essentiellement financé par des fonds publics est que cet institut serait fatalement porté à opérer sur la base de critères uniformes dans toute sa sphère d'action, si différenciée soit-elle. Au contraire, les instituts spécialisés de caractère régional et donc décentralisés doivent, par la force des choses, adapter leurs objectifs aux exigences et perspectives locales particulières, ainsi qu'aux expériences et connaissances spéciales qu'ils acquièrent au cours de l'exercice d'une activité territorialement spécialisée.

Une autre considération essentielle est qu'un institut centralisé, en procédant à la sélection nécessaire des demandes d'intervention qui lui parviennent de chaque région, pourrait être amené à appliquer aux financements industriels une répartition territoriale non conforme à l'aménagement harmonieux de la structure géo-économique du pays, tandis que les instituts régionaux, de par leur nature même, fixent localement les effets de l'activité qu'ils sont en mesure de développer dans le domaine du crédit et offrent ainsi aux organismes responsables de la politique industrielle un instrument efficace de localisation des investissements.

Un autre motif de critique, particulièrement répandu chez les chefs d'entreprise, porte sur la question des garanties.

La constitution de sûretés réelles en garantie des prêts industriels représente le moyen le plus efficace, sinon idéal, que la pratique ait jamais expérimenté pour atténuer les risques inhérents au financement d'initiatives aventurées, non seulement pour la sauvegarde des fonds confiés

aux instituts par les différents bailleurs de fonds publics nationaux et étrangers et par les obligataires, mais également pour la sélection des dites initiatives.

La nécessité d'obtenir de telles garanties, et parfois d'autres garanties accessoires de caractère fidéjusseur, n'est pas imposée par des critères d'appréciation bancaire ou par la préoccupation mal comprise de ne pas perdre l'argent engagé, comme on le croit souvent à tort, mais plutôt par le besoin de sauvegarder par des précautions opportunes les industries naissantes jusqu'au moment où elles se seront mises à l'abri, du point de vue de la rentabilité et du rendement financier, contre les risques extérieurs à l'entreprise ou contre ceux qui sont liés à l'action même du chef d'entreprise : absence de moyens financiers, incapacité, impréparation, mégalomanie, incurie, laisser-aller, spéculations, hasard, etc., toutes causes indépendantes des qualités intrinsèques de l'entreprise, mais qui peuvent également en déterminer l'insuccès.

Il est de fait que si certains échecs ont été enregistrés au cours des dernières années dans le Sud de l'Italie, ils s'expliquaient, dans la plupart des cas, non pas tellement par des causes dues au marché ou à des évaluations erronées de l'entreprise, mais par des phénomènes du type indiqué, de sorte que le besoin d'une couverture — parfois uniquement formelle — des risques correspondants est apparu plus que légitime, notamment si l'on considère que, en plus des prêts, les industries obtiennent des subventions que l'on désigne seulement pour la commodité de l'expression par « subventions à fonds perdus ».

Du reste, des garanties accessoires éventuelles, quand elles sont jugées nécessaires, et toujours sous réserve de pouvoir les obtenir, sont demandées à titre temporaire, c'est-à-dire seulement pour la période prévue pour la formation effective du capital social, pour la construction de l'installation et pour sa mise en activité. Elles servent, en effet, à sauvegarder le succès de l'opération contre les risques extérieurs à l'entreprise, les risques purement techniques et d'éventuels abandons imprévus de la part des chefs d'entreprise individuels ou des groupes, chez lesquels l'institut a discerné les qualités d'entreprise, d'organisation et de gestion financière indispensables à la réussite complète de l'initiative.

L'expérience acquise par les instituts spécialisés de crédit à moyen terme opérant dans le Sud de l'Italie montre en outre qu'il est indispensable que les prêts destinés à l'industrialisation de régions économiquement déshéritées soient accordés en quantités suffisantes — de manière à représenter une contribution valable à la couverture du plan financier d'investissement, y compris les besoins pour stocks techniques et pour fonds de roulement — mais sans dépasser la limite qui assure un apport

de capital privé propre à engager les projets les plus sérieux du chef d'entreprise.

Ces prêts doivent être accordés à des conditions de taux et de durée susceptibles d'avoir l'incidence la plus faible possible sur les comptes des entreprises emprunteuses, afin qu'elles puissent tranquillement procéder, après une période appropriée de mise en train, aux amortissements financiers et techniques, ces derniers étant accélérés par les phénomènes de vétusté qui caractérisent le monde industriel moderne.

Selon les plus récentes tendances, l'activité des instituts régionaux de crédit à moyen terme du Sud de l'Italie, du fait qu'elle est destinée à favoriser le relèvement industriel de régions sous-développées, ne devrait pas se borner à la tenue d'une statistique concernant les décisions d'investissements du secteur privé ; elle devrait aller jusqu'à provoquer de telles décisions, en assurant aux chefs d'entreprise, en particulier aux chefs des petites entreprises, non seulement un appui financier, mais une assistance technique et administrative constante.

S'agissant de tâches qui débordent le cadre du crédit au sens strict et concernent le domaine de la promotion industrielle proprement dite, les organismes gouvernementaux responsables spécialisés ont préparé des études spéciales, maintenant en voie d'achèvement, destinées à mettre les instituts spécialisés en mesure de s'acquitter desdites tâches.

Naturellement, la transformation des instituts précités de crédit à moyen terme en instituts de développement, afin d'accélérer le processus d'industrialisation du Sud de l'Italie, sera d'autant plus efficace qu'elle s'accompagnera davantage d'autres innovations de caractère général et particulier. Le crédit est l'instrument de développement par excellence, mais son action stimulatrice s'avérera d'autant plus efficace que le milieu dans lequel il doit s'exercer sera rendu plus réceptif par l'action simultanée des autres instruments de la politique antidépressive.

4) *Développement équilibré et déséquilibres régionaux*

Sans vouloir pénétrer dans le domaine de l'économie pure, il suffit de souligner qu'un grand nombre de solutions novatrices susciteraient beaucoup moins d'inquiétudes doctrinales si l'on voulait bien examiner jusqu'à quel point la théorie du développement équilibré — théorie énoncée par Allyn Young dans son fameux article de 1928 et perfectionnée par Rosenstein Rodan, Ragnar Nurkse, Friedrich List et différents autres auteurs, qui en ont fait une doctrine aujourd'hui généralement acceptée ainsi qu'un objectif théorique, tant pour les pays développés que pour les pays sous-développés — demeure entièrement valable lorsqu'on passe

des affirmations absolues aux affirmations relatives ou déterminées par les particularités géo-économiques, institutionnelles et politiques des différentes régions économiquement déshéritées, depuis les plus vastes, qui se présentent sous la forme de pays entièrement sous-développés dotés d'une économie autonome mais encore primitive, jusqu'aux moins étendues, qui font partie de nations dont le reste du territoire est entièrement développé et même, aujourd'hui, de régions économiques plus importantes formant une communauté .

Le développement équilibré a un aspect horizontal et un aspect vertical, tous deux fondés sur les rapports de complémentarité existant entre des besoins, entre des facteurs et produits à des stades différents de production et entre des activités économiques primaires, secondaires et tertiaires.

Il est cependant évident qu'en vue du relèvement économique de régions attardées qui, comme le Sud de l'Italie, font partie de pays inégalement développés et associés à d'autres Etats plus évolués pour constituer un marché commun unique, les rapports de complémentarité qui sont à la base du développement équilibré doivent être observés, non pas en détachant la partie du tout et en la considérant comme si l'on avait affaire à un pays qui accède à peine à la civilisation, mais en tenant compte du système économique tout entier, national et communautaire dans lequel ces régions s'inscrivent, parce que ce système peut receler déjà en lui-même les conditions de complémentarité requises pour la mise en œuvre de processus de production, également et surtout dans ces régions.

Tout cela pourrait paraître étranger à la question du crédit si l'on ne réfléchissait pas aux difficultés particulières que présente le problème du choix des opérations à effectuer dans les régions sous-développées, notamment quand les exigences du développement équilibré — plus sensibles sur le plan des secteurs industriels que sur le plan territorial — incitent à contrôler et parfois à retarder le processus d'industrialisation, pour la raison, par exemple, que l'agriculture ou les autres activités primaires locales ne suivent pas le rythme ou que certaines ressources intérieures, qui pourraient être mieux utilisées pour le développement industriel, doivent au contraire être destinées à d'autres besoins moins impérieux.

5) *Régions de développement industriel et infrastructures générales*

Il existe différents autres problèmes intimement liés à ceux du crédit ou de l'industrialisation, parmi lesquels celui des infrastructures.

L'une des tendances les plus actuelles de la politique de développement du Sud de l'Italie concerne la création de « régions de développement industriel » groupant un nombre approprié de communes appartenant au

besoin à différentes provinces et destinées à « promouvoir et opérer toutes les transformations du milieu susceptibles d'augmenter et de développer la force d'attraction et, par conséquent, de constituer des régions de concentration géographique et des pôles de développement industriel par rapport à l'ensemble du Sud de l'Italie ».

La notion de régions de développement industriel tend donc à être le principal moyen d'action d'une politique qui se propose de « rationaliser sur le plan financier et sur le plan technique et économique la préparation et l'utilisation d'un réseau approprié d'infrastructure dans le cadre territorial plus vaste où s'insèrent les noyaux industriels ».

C'est là, comme on le voit, une conception qui n'est certes pas dénuée d'intérêt, ni d'originalité. Elle suppose toutefois qu'existent déjà dans toute la région les infrastructures générales que nous n'hésitons pas à considérer comme caractéristiques de la civilisation (autoroutes, chemins de fer, ports, aéroports, canalisations d'eau, téléphone, écoles, etc.) parce que, si elles sont absentes ou encore à l'état d'ébauche, la région de développement industriel finit par trouver, en dehors de son périmètre, des goulots d'étranglement beaucoup plus graves que ceux qu'elle a éliminés en créant dans son cadre des infrastructures spécifiques ou territorialement limitées.

Les régions de développement pourront certainement contribuer bien davantage à briser le cercle vicieux infrastructures-industries dans le Sud de l'Italie une fois que les dépenses extraordinaires de la « Cassa per il Mezzogiorno », les dépenses ordinaires de l'Etat et les dépenses complémentaires des régions à statut autonome auront porté le capital social fixe des zones déshéritées à un niveau plus élevé que le niveau actuel.

6) *Les sources de financement* *L'apport étranger. Le marché financier*

Le développement d'une zone déshéritée, grande ou petite, dépend en majeure partie du montant des capitaux que l'on peut y apporter.

Les besoins sont en général d'une importance telle que le recours à des apports extérieurs s'impose comme une condition *sine qua non*, tant en ce qui concerne les pays entièrement sous-développés que ceux qui le sont en partie et où l'épargne publique et privée est soumise non seulement à ses propres limitations, mais également à la concurrence des emplois également possibles, comme par exemple les investissements à effectuer dans les régions plus évoluées où, par ailleurs, se répercute une partie des effets de l'investissement public et privé destiné aux régions moins développées.

En conséquence, les investissements destinés au développement des régions économiquement déshéritées, s'ils doivent prendre des dimensions décisives sans que soit compromise la stabilité monétaire, doivent nécessairement être alimentés, pour la fraction qu'il n'est pas possible de se procurer à l'intérieur du pays, par l'apport étranger public, sous forme de prêts et d'aides.

Ainsi se manifeste avec évidence l'importance du rôle que sont appelés à jouer les organismes financiers internationaux, en particulier la B.I.R.D. et la B.E.I., pour la mise à la disposition des instituts spécialisés de crédit à moyen terme opérant dans les régions intéressées de fonds destinés au financement du développement industriel.

Non moins important que l'apport étranger public est l'apport privé, qui comprend les investissements effectués par des opérateurs étrangers dans des entreprises industrielles, soit directement sous forme de « capitaux de risque », soit indirectement par l'introduction dans les zones de développement des acquisitions nouvelles du progrès technique et scientifique industriellement exploitables.

Mais l'apport extérieur privé ne peut constituer une contribution effective au développement des régions économiquement déshéritées que si les pays intéressés disposent de législations ne mettant pas les opérateurs étrangers dans des conditions d'infériorité par rapport aux opérateurs nationaux.

En ce qui concerne l'Italie, le ministre Colombo a précisément été amené récemment à déclarer devant la Chambre des Députés que « l'occasion s'offre d'examiner si l'on ne doit pas procéder à la révision de la loi qui régit les investissements étrangers en Italie, surtout en ce qui concerne la distinction vague qu'elle contient entre investissements productifs et investissements non productifs, l'égalité de traitement accordée aux capitaux étrangers, quel que soit le secteur auquel ils sont destinés, et la *situation d'infériorité par rapport aux chefs d'entreprise italiens qui résulte de l'application de cette loi à ceux qui veulent effectuer des investissements dans le Sud de l'Italie* ».

Le marché financier intérieur peut également contribuer à accroître le volume des fonds à affecter à des prêts industriels aux régions sous-développées, en reculant les limites imposées par les apports des sources publiques nationales.

Bien plus, grâce au placement de leurs obligations, les instituts de crédit à moyen terme en arrivent à assumer le rôle de trait d'union entre les épargnants des régions riches et les investisseurs des régions pauvres.

Mais, dans ce domaine, les résultats dépendent dans une large mesure de la possibilité d'offrir aux porteurs d'obligations des titres de tout repos

et des taux élevés de rémunération ; ils dépendent donc de la possibilité qu'a l'Etat de donner sa garantie et de prendre à sa charge la différence entre le taux précité, majoré des frais d'administration et de la marge de risque de l'institut, et le taux à appliquer aux prêts correspondants.

Le recours systématique au marché financier pourrait non seulement contribuer à éliminer les difficultés de provisions qui sont communes aux instituts ayant pour tâche de faciliter financièrement les processus de valorisation industrielle antidépressive, mais à garantir auxdits instituts des possibilités d'action plus autonome que lorsqu'ils opèrent exclusivement en tant qu'organismes de répartition des fonds publics.

7) Nouvelles formules de mobilisation de l'initiative privée pour le développement industriel du Sud de l'Italie

Bien qu'il ait donné des résultats d'une incontestable importance en valeur absolue, le système des stimulants actuellement appliqué pour favoriser la localisation des activités industrielles dans le Sud ne s'est jusqu'à présent pas avéré suffisant pour déterminer un retournement effectif des tendances de l'initiative privée qui, malgré tout, continue la plupart du temps à se porter vers les zones industrialisées du pays sous l'impulsion des facteurs d'agglomération qui y existent, de la conjoncture favorable et des problèmes de compétitivité posés par le Marché Commun.

La persistance des déséquilibres interrégionaux qui en résulte, malgré les efforts accomplis dans le cadre de la politique en faveur du Sud de l'Italie, montre donc qu'il est nécessaire d'imaginer des formules judicieuses qui, sans porter atteinte aux principes fondamentaux de la liberté économique, permettent de mobiliser l'initiative privée afin qu'elle intervienne dans le Sud de l'Italie plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent sous le seul effet des stimulants.

Une formule efficace destinée à garantir un développement équilibré également du point de vue territorial pourrait consister dans le contrôle des investissements, en accentuant ce contrôle pour ceux qui sont financés par des capitaux empruntés et en l'instituant pour les auto-financements.

Un bon exemple de formules destinées à équilibrer territorialement l'expansion de l'appareil industriel national est d'ailleurs déjà constitué par la mesure obligeant les entreprises à participation de l'Etat (I.R.I. et E.N.I.) à réserver au Sud de l'Italie 60% de leurs investissements nouveaux et pas moins de 40% du total de leurs investissements.

Cette obligation donne déjà d'intéressants résultats, bien que l'on ne doive pas oublier que les investissements effectués par l'industrie d'Etat entraînent des effets qui se développent selon des cycles clos, provoquant

ainsi des commandes supplémentaires uniquement pour les industries du groupe qui les contrôle et qui sont situées dans les zones les plus évoluées du pays. Naturellement, il est inévitable que les industries d'un même groupe s'accordent entre elles des conditions de faveur, étant donné également la possibilité qu'elles ont de se dédommager sur le prix des fournitures de l'industrie privée.

8) *La reconversion industrielle
envisagée sous l'angle du Marché Commun européen
et des régions sous-développées*

La nécessité reconnue d'une concentration des efforts en vue de donner au processus d'industrialisation du Sud de l'Italie des proportions plus grandes qu'à l'heure actuelle, grâce à des mesures même discriminatoires ainsi que par l'élimination de toute cause d'amenuisement de conditions de faveur prévues pour le Sud et actuellement étendues à certaines zones du Centre et du Nord, incite à mettre l'accent sur une autre question importante, liée aux précédentes.

Les reconversions industrielles hâtées par le Marché Commun et favorisées par la B.E.I. et le Fonds social européen offrent des occasions propices, non seulement de donner à l'appareil de production nationale une organisation plus moderne et plus compétitives, mais aussi d'assurer une répartition territoriale plus égale en valorisant industriellement le Midi, sur lequel pèse la charge d'un huitième de la population totale de l'Europe des Six. Ainsi, on évitera des erreurs commises lors de la reconstruction d'après-guerre, où l'on a engagé la majeure partie de l'aide gratuite américaine pour la reconstruction des équipements industriels que la guerre avait détruits dans les régions ou dans les secteurs d'origine, c'est-à-dire dans les zones déjà défavorisées, et avec les mêmes distorsions entre secteurs.

Ainsi le Sud n'a plus eu qu'à attendre l'exécution de la politique en faveur du Sud de l'Italie pour offrir aux jeunes en quête d'un premier emploi, à ses chômeurs, complets et partiels, des possibilités qui ne soient pas seulement celles de la misère et de l'émigration à l'intérieur et à l'étranger.

Le Sud de l'Italie constitue, il est vrai, la grande réserve de main-d'œuvre de l'Europe, mais il représente aussi un grand marché aux vastes possibilités et une région économique d'une importance incontestable en raison de sa position géographique au centre de la Méditerranée sur le chemin de l'Afrique et du Moyen-Orient.

Si donc la notion de reconversion ne concerne pas seulement les pro-

blèmes de réadaptation par secteur, mais également ceux de l'harmonisation territoriale des développements, il sera bon que les uns et les autres soient confrontés et résolus en même temps sur le plan national et sur le plan européen, selon des directives convergentes et doublement efficaces.

Le crédit industriel pourra certainement contribuer à la réalisation d'une telle convergence, notamment si les problèmes généraux évoqués plus haut ne tardent pas à être également résolus.

XIII

Aide financière disponible dans les zones d'expansion

par

S.-H. LEVINE C.B.E.

*Board of Trade
Londres*

Le rapport officiel présenté par la délégation du Royaume-Uni contient un bref aperçu de l'aide financière qui peut, aux termes de la loi de 1960 sur l'emploi local (Local Employment Act, 1960), être accordée aux entreprises qui s'établissent ou qui s'agrandissent dans les zones d'expansion. La présente étude décrit avec plus de détails la marche à suivre pour l'exercice des deux principaux pouvoirs visés dans la loi et les principes adoptés pour leur usage. Ces pouvoirs qui ne peuvent être exercés que pour procurer des emplois dans une zone d'expansion comprennent :

a) Le pouvoir d'accorder aux entreprises construisant ou agrandissant leur propre usine des subventions pour la construction des bâtiments.

b) Le pouvoir d'accorder des prêts ou des subventions aux entreprises pour le financement général de leur projet.

Ces pouvoirs ne s'excluent pas l'un l'autre, mais une entreprise bénéficiant de la subvention à la construction mentionnée sous (a) ne saurait prétendre à une aide relative au coût de la construction ; toute aide accordée en pareil cas portera sur les besoins de l'entreprise en équipement et en fonds de roulement.

A. — *La subvention à la construction*

Toute entreprise répondant aux conditions est en droit de demander une subvention à la construction. Le montant de cette subvention n'est pas tout à fait arbitraire ; la méthode de calcul de cette allocation est en effet prescrite par la loi. Elle s'élève à 85 % de la différence évaluée par le Board of Trade entre le coût de construction d'un bâtiment répondant aux dimensions exigées par le demandeur et raisonnablement adapté à la destination envisagée, d'une part, et le montant pour lequel un immeuble de ce genre pourrait trouver acquéreur s'il était offert dans une vente publique, d'autre part. Il est à noter que les coûts retenus ne sont pas ceux de la construction effective, évalués par l'entreprise, mais les coûts d'une construction théorique de même dimension et répondant raisonnablement à la même destination. En d'autres termes, il s'agirait d'un bâtiment présentant toutes les caractéristiques spéciales exigées (par exemple halles élevées ou sols réfractaires aux acides), mais sans aucune installation somptuaire qui en augmente le coût.

Les évaluations auxquelles le Board of Trade sera tenu de procéder ne pourront, naturellement, être faites que par des techniciens éprouvés. Aussi, la marche à suivre prévoit-elle que le demandeur devra soumettre les plans et les devis descriptifs de la construction envisagée. Ces deux documents sont alors envoyés au ministère des travaux publics, responsable de la construction des bâtiments officiels, pour lui permettre de se renseigner sur les coûts d'une construction normale de même dimension et au bureau d'évaluation de l'administration des contributions pour lui permettre de se renseigner sur la valeur de l'immeuble, dès qu'il sera achevé, cette valeur étant déterminée par le prix qui serait offert à l'occasion d'une vente publique. Le Board of Trade se rangera évidemment à l'avis de ses experts et la subvention se déterminera alors arithmétiquement.

S'il est vrai que les coûts de construction ne varient pas sensiblement d'une région à l'autre du pays, il est probable que la valeur de la construction achevée sera sensiblement inférieure dans certaines zones d'expansion plus éloignées et moins attrayantes. Par manque de temps, il n'a pas été possible jusqu'à présent d'analyser quels ont été les résultats pratiqués de l'exercice de ce pouvoir, mais il semble que la subvention sera normalement de l'ordre de 10 à 30% du montant total des coûts.

Avant d'accorder une subvention, le Board of Trade devra obligatoirement (a) consulter un comité consultatif indépendant constitué d'industriels et (b) obtenir l'agrément du Trésor. Cette dernière clause n'appelle aucun commentaire. Le comité consultatif a pour mission d'assurer le Board of Trade que le projet semble commercialement acceptable et qu'il est ainsi à même de procurer des emplois stables. Evidemment, il importe d'éviter que, par exemple, une entreprise subventionnée à l'aide de fonds publics pour construire une usine, ne se voit contrainte quelques années plus tard de cesser son exploitation et de congédier son personnel, faute de fonds de roulement. Une autre mesure de précaution contre une telle éventualité réside dans l'obligation faite au Board of Trade, lorsqu'il accorde une subvention, d'imposer des conditions afin de garantir que la construction continuera à être utilisée conformément à l'objectif de la loi. Normalement, le Board se réservera le droit d'exiger le remboursement de la subvention, en tout ou en partie, si l'entreprise ne poursuit pas son activité dans l'immeuble en question au cours de cinq années ultérieures ou de toute autre période : le Board pourrait fort bien ne pas exercer son droit si, par exemple, l'entreprise vendait l'immeuble à un acquéreur qui garantirait des emplois en nombre égal ou supérieur.

Le comité consultatif comprend un président, qui est un expert-comptable qualifié, et cinq autres membres dont l'un sera syndicaliste. Le Gouvernement n'y est pas représenté, mais le Board of Trade en assure le secrétariat.

B. — Prêts et subventions en général

Ceux-ci ne peuvent être accordés que sur la recommandation du comité consultatif précité et conformément aux termes de chaque recommandation. Si le comité recommande un prêt d'un certain montant assorti de certaines conditions, le Board of Trade n'a pas le droit de modifier le montant ou les conditions : il n'a d'autre solution que d'accepter la recommandation telle quelle ou de la rejeter entièrement. Réciproquement, si le comité déconseille un prêt, le Board n'a pas le droit d'en accorder un.

Le comité ne peut recommander l'aide financière que s'il est convaincu « qu'il y a tout lieu de croire que l'exploitation pourra finalement être poursuivie avec succès sans nouvelle aide financière ». Les considérations dont le comité aura à tenir compte sur ce point seront notamment : la proportion de capital que devra trouver le demandeur ou qui devra être fournie par des particuliers, les bénéfices réalisés par le demandeur au cours des dernières années, l'évaluation par le demandeur des perspectives de l'affaire ainsi que les qualités et l'expérience de la direction.

La procédure est la suivante : le demandeur commence par remplir un questionnaire précisant entre autres points, le montant total nécessaire pour la réalisation de son projet, l'emploi de ce montant et la manière dont il entend obtenir le pourcentage non couvert par le prêt sollicité. Il est également tenu de fournir des comptes récents et d'évaluer les perspectives de son affaire pour les trois prochaines années. L'entreprise reçoit ensuite la visite d'un des agents techniques du comité qui dresse un rapport sur ce qu'il a constaté et sur son entretien avec la direction. Des rapports sont également établis par les experts comptables du comité sur les comptes et la situation financière du demandeur. Ces rapports sont ensuite soumis au comité qui élabore sa recommandation à la lumière des renseignements contenus dans ces rapports et, si les circonstances l'exigent, après un entretien avec le demandeur. Le comité se réunit une ou deux fois par mois selon les nécessités.

En règle générale, l'aide financière recommandée prend la forme d'un prêt. Le montant prêté, ainsi que les modalités du prêt, sont pour une grande part laissés à l'appréciation du comité. Généralement, l'intérêt est égal ou légèrement inférieur au taux commercial le plus favorable ; il est souvent suspendu pendant une courte période pour permettre à l'entreprise d'éviter le service du prêt avant qu'elle ne soit parvenue à faire démarrer la production. De même, il est généralement prévu de laisser s'écouler un certain temps avant que le capital ne redevienne exigible, le remboursement s'étalant sur de nombreuses années. Les meilleures garanties possibles sont prises pour le remboursement du prêt, mais dans

certain cas le prêt pourra être accordé sans garantie. Le comité peut recommander de nouvelles avances non seulement dans les cas où l'entreprise étend ses activités et crée ainsi de nouveaux emplois, mais aussi lorsqu'il juge une nouvelle aide opportune pour sauvegarder le prêt initial.

Les subventions ne seront accordées que pour des dépenses exceptionnelles de premier établissement, comme par exemple, le transport de machines d'une usine à une autre ou la préparation du nouvel emplacement. Elles ne représentent qu'une faible partie de l'aide financière accordée sous ce point. Il est possible, mais non obligatoire, d'imposer des conditions de remboursement à l'entreprise qui ne continuerait pas son exploitation.

Après l'octroi du prêt, le service financier du Board of Trade est chargé de veiller à ce que soient assurés le versement des intérêts et le remboursement du capital suivant les modalités prévues. Normalement, toutes les entreprises bénéficiant de l'aide financière en vertu de cette disposition de la loi reçoivent à certains intervalles la visite des agents techniques qui ont pour mission de constater que l'entreprise poursuit son activité comme prévu.

DEUXIÈME PARTIE

Les aspects sociaux de la reconversion



XIV

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL :

Problèmes sociaux de la reconversion

par

Lucien SERMON

*Administrateur, Conseiller économique de la Société de Bruxelles
pour la Finance et l'Industrie,
Secrétaire général de la Ligue européenne de Coopération économique
Bruxelles*

MONSIEUR LE PRÉSIDENT, MESSIEURS,

Je me suis efforcé de retenir les idées majeures qui s'étaient fait jour au sein de notre Commission, non pas seulement celles qui ont obtenu l'adhésion de tous ses membres, mais encore celles qui ont retenu suffisamment leur attention. Je m'efforcerai de signaler, quand cela sera nécessaire, les idées intéressantes qui ont fait l'objet de divergences de vues. D'autre part, je dois m'excuser des redites inévitables qui ne manqueront pas de vous frapper après avoir entendu le rapport de la Commission « Financement des Investissements ».

Je ne tenterai pas de les éviter craignant que cela ne porte atteinte à la cohérence de l'exposé qui doit vous être fait.

Voici d'abord *quelques remarques introductives* pour vous faire apercevoir le cadre que notre Commission a fixé à ses échanges de vues. Après une brève discussion sur le choix de la perspective dans laquelle il convenait de placer nos travaux, nous avons estimé que ceux-ci devaient être centrés sur la conversion des bassins charbonniers mis en difficulté. Il va sans dire que cela ne diminue en rien l'intérêt que présentaient à nos yeux..., dans leur ensemble, les exposés faits par certains rapporteurs sur des problèmes afférents au développement économique régional. En effet, maintes techniques mises en œuvre à cette occasion sont applicables aux conversions de régions minières. Nous les avons jugées exploitables et applicables aux cas particuliers qui nous concernent. Les régions charbonnières en question, avons-nous pensé, peuvent se classer *grosso modo* en trois catégories. Il ne faut pas attacher trop d'importance à ces classifications et ne pas les vouloir trop rigoureuses, mais enfin, on peut distinguer, en premier lieu, des bassins charbonniers en régression et qui n'ont pratiquement pas d'autre industrie que la mine elle-même ou des industries fortement liées à son sort ; nous les avons appelées, pour la commodité, des bassins monovalents ou mono-industriels. En second lieu, des bassins charbonniers polyvalents, ayant d'autres industries plus autonomes, mais où la régression frappe à la fois, par coïncidence, ces industries en même temps que la mine. En troisième lieu, des bassins charbonniers polyvalents, où, seule l'industrie minière se trouve en régression. Naturellement, la Commission a estimé que la conversion appelle dans ces trois types de bassins des thérapeutiques sensiblement différentes, les deux premières catégories relevant de techniques de choc, la troisième pouvant

résoudre plus aisément ses problèmes par l'emploi de moyens peut-être moins énergiques puisque le réemploi des mineurs licenciés y est facilité par l'expansion d'autres industries déjà existantes.

Une *seconde remarque préliminaire* doit être faite au sujet de la région. Nous avons pensé que l'espace régional doit répondre aux dimensions de l'économie moderne. Les régions, telles que les XVIII^e et XIX^e siècles les ont dessinées dans nos pays, doivent être élargies au surplus, on ne peut séparer la conversion régionale de son contexte national ni même négliger ses implications européennes. Il en découle nécessairement l'idée d'une programmation nationale que doit compléter, d'une manière ou d'une autre, un instrument de consultation, d'harmonisation supra-nationale.

Une *troisième distinction préalable* a paru, au début de nos échanges de vues, diviser quelque peu notre Commission. On s'est demandé : est-ce que la présente Conférence et, après elle, nos Gouvernements et la Haute Autorité, doivent s'intéresser à la solution de problèmes de première urgence, en exploitant les moyens du bord aux dépens même d'une action coordonnée prenant le temps de la réflexion, ou bien est-ce qu'ils doivent s'attacher davantage à des questions à plus longue échéance qui supposent une étude, une préparation et la mise en place d'instruments adéquats ? En fin de compte, nous avons estimé que la distinction serait un peu artificielle et que, d'ailleurs, les deux préoccupations avaient la même importance et ne s'excluaient pas. Ainsi donc, à notre sens, il convient de mener simultanément l'*action* pour les conversions urgentes et la *préparation d'une action* pour les problèmes qui laissent le temps de prévoir.

Une *quatrième observation préliminaire* : quand il n'y a pas urgence, rien ne nous autorise à flâner car il importe d'opérer les conversions dans les conditions conjoncturelles les plus favorables. Dès que vient la haute conjoncture, on peut avoir intérêt à commencer une conversion en devançant quelque peu le moment où les fermetures seraient devenues, en tout état de cause, inévitables. Les plans, les programmes, pour cette raison aussi, doivent être préparés en temps utile.

Cinquième et dernière *observation préliminaire* : il convient de ne pas éparpiller les efforts géographiquement ; il faut concentrer l'investissement dans les zones les mieux choisies de la région en cause et ne pas encourager les activités économiques malsaines.

* * *

Notre Commission a ensuite examiné les techniques innombrables qui peuvent être mises en œuvre pour réaliser une conversion. Il s'est dégagé assez clairement deux ordres de techniques : d'une part, les tech-

niques économiques qui visent essentiellement à créer l'emploi, c'est-à-dire établir des industries nouvelles dans la région où se ferment des charbonnages ; d'autre part, des techniques d'ordre essentiellement social qui, tantôt visent à faciliter individuellement la rencontre des travailleurs et des emplois créés, de la manière la plus conforme à leurs intérêts et à ceux de l'industrie, ou tantôt visent à limiter le préjudice toujours afférent à une mutation de cet ordre pour le travailleur.

Dans un PREMIER CHAPITRE, envisageons les *techniques d'ordre économique* que nous avons cru devoir retenir principalement. Il s'agit, je le répète, de *créer* les emplois nouveaux. Nous avons pensé qu'il fallait surtout s'intéresser à des techniques de choc. Dans un bassin minier à convertir, il y a souvent des inhibitions considérables à surmonter pour que des industries différentes viennent s'y établir. Il s'agit donc, dans ces bassins, de présenter aux investisseurs des avantages encore plus séduisants — si j'ose employer cette expression — que ceux qui suffiraient à attirer leurs investissements dans une zone de développement ordinaire, non liée à un problème de conversion charbonnière.

Nous avons parlé, selon les expériences décrites par nos rapporteurs, de contrainte, de persuasion et de moyens de séduction.

La contrainte : l'obligation d'investir dans une région déterminée. Ce cas s'est présenté en Italie où la loi a, comme vous le savez, obligé les entreprises publiques à des investissements dans certaines régions dans des proportions déterminées. Ou bien l'interdiction d'investir dans des zones déjà encombrées, comme cela se fait en Grande-Bretagne et en France.

La persuasion : celle-ci peut s'exercer, presque uniquement sur la très grande entreprise, qui y est sensible parce qu'elle se soucie de l'opinion publique, parce qu'elle n'aime pas désobliger les Gouvernements avec qui elle a des rapports assez suivis, parce qu'elle est très attentive aux problèmes macro-économiques qui font l'objet de ses études les plus constantes et parce qu'elle est animée, il faut bien le reconnaître, d'un sens de ses responsabilités devant la nation.

La séduction : la Commission a tenté d'énumérer quelques moyens que je m'efforcerais de citer dans l'ordre d'efficacité qui m'a paru se dégager de nos échanges de vues. *Primo* : *créer l'infrastructure*, surtout en matière de voies de communications (c'est ce qui intéresse le plus les entreprises). *Secondo* : *créer des parcs industriels*, si j'ai bien compris les préférences de mes collègues. Incidemment, je crois utile de souligner une conséquence de ces deux premières techniques d'intervention : elles entraînent automatiquement la concentration géographique souhaitable et elles créent, dans ce centre de concentration, les économies externes qui attirent ensuite de

nouvelles entreprises d'une manière de plus en plus spontanée par un effet d'imitation dont vous connaissez l'importance dans la décision d'investir. *Tertio* : il faut offrir des primes d'équipement importantes, massives, et à fonds perdus, pour le premier établissement. *Quatrièmement* : offrir sans lésiner une *immunité fiscale* complète pendant une période de premier établissement, assez largement calculée et *cinquièmement*, *construire des logements* sur le site à convertir.

Ce sont là des procédés que j'ai groupés sous le nom de techniques de choc.

Voici ensuite une série de techniques auxquelles la Commission « Financement des Investissements », s'était particulièrement arrêtée et qui à nous aussi ont paru utiles, mais, à titre complémentaire, car elles sont moins énergiques que les premières. Ce sont : 1) des séries d'avantages fiscaux mineurs que vous connaissez, 2) les crédits à taux réduit, 3) les financements ou les facilités consenties pour accomplir des études approfondies et 4) l'organisation de la requalification professionnelle. Certains d'entre nous ont ajouté qu'il fallait aussi se préoccuper de la formation professionnelle notamment pour les jeunes. connaître les problèmes, suggérer des programmes, informer les intéressés des avantages spéciaux attachés au choix d'une région, leur indiquer les « guichets » qui centralisent leurs informations et reçoivent les dossiers, mettre en contact toutes les parties pouvant contribuer au succès d'une initiative. D'où les études, les publications, la propagande et, ce qui est tout aussi important, donner beaucoup de publicité aux résultats obtenus afin de déclencher le processus d'imitation dont je parlais il y a un instant.

J'en viens à notre TROISIÈME CHAPITRE, *Les techniques d'ordre plutôt social* facilitant le réemploi individuel. La Commission s'est penchée sur les moyens de mettre en rapport le travailleur et l'emploi créé. Elle a retenu les moyens suivants :

1) il faut publier le calendrier des fermetures et, autant que possible, il faut synchroniser celui-ci avec le calendrier des ouvertures d'entreprises de remplacement ;

2) il faut informer les travailleurs en temps utile et, à cette occasion, leur expliquer le pourquoi de la mutation qui leur est proposée afin qu'ils l'acceptent de bon gré. Il faut faire cette information à temps, ni trop tôt, ni trop tard ; si elle est prématurée, elle est génératrice de troubles, si elle est tardive, elle n'est plus utile ;

3) il faut organiser à l'intention des travailleurs des consultations individuelles pour aider chacun à faire son choix, c'est-à-dire le choix de l'entreprise ou de l'industrie qui lui conviendra lorsqu'il aura quitté la

mine, ou bien le choix entre un réemploi sur place dans une industrie nouvelle ou le réemploi dans une industrie minière, mais dans une région voisine ;

4) s'il n'est pas possible d'éviter le déplacement, il faut organiser, pour les intéressés, des visites préalables sur les lieux qu'on leur propose ;

5) il faut rééduquer professionnellement les adultes ; il faut préparer la formation professionnelle des femmes et des enfants de mineurs ; il faut organiser un effort particulier en vue du reclassement des travailleurs âgés et handicapés ;

6) il faut rechercher des emplois pour les femmes des mineurs. Certains d'entre nous ont signalé que cette recherche était parfois rendue difficile car la tradition veut dans certains pays, ou du moins, dans certains bassins, que habituellement les femmes des mineurs soient tenue à s'écarter des activités professionnelles. D'autres nous ont répondu que la situation était différente ailleurs et qu'on arrivait parfaitement à intéresser ces femmes au travail ;

7) enfin, nous avons pensé qu'il fallait se pencher avec un soin particulier sur le cas des mineurs étrangers qui méritent de rester intégrés dans une collectivité à laquelle ils sont venus se joindre.

Voyons à présent les mesures qui ont surtout pour objet de limiter le préjudice matériel résultant du changement d'emploi. Bien sûr, tous les procédés que je viens d'énumérer concourent déjà à ce but, mais il convient, en outre, de mettre en œuvre les aides suivantes :

a) allocations d'attente si le réemploi n'est pas immédiat ou s'il est précédé d'une période assez longue de rééducation professionnelle ;

b) primes de navette pendant une période de transition ;

c) les primes de départ, de déménagement ;

d) primes destinées à compenser temporairement la perte de rémunérations spéciales qui étaient attachées à la profession de mineur ;

e) les primes destinées à compenser la perte des avantages sociaux particuliers au régime des mineurs.

Des exposés que nous avons entendus et discutés, il s'est dégagé une appréciation assez optimiste quant à la possibilité d'obtenir de toutes ces techniques d'heureux résultats. Des expériences faites en France et en Allemagne nous ont appris qu'en général on a pu réemployer presque tous les travailleurs licenciés, que ceux-ci ont retrouvé dans leurs emplois nouveaux des rémunérations assez voisines de celles qu'ils avaient à la mine, même lorsqu'ils travaillaient au fond, moyennant il est vrai un léger allongement de la durée du travail, mais celui-ci est partiellement compensé par le fait que la prestation est devenue moins dure.

Nous avons appris également, avec un étonnement agréable faut-il le dire, que les mineurs s'étaient révélés beaucoup plus aptes qu'on ne le pensait à une requalification dans d'autres industries et cela même lorsqu'ils étaient assez âgés.

Enfin, il est réconfortant de voir que, sur la base des expériences connues, tous ont montré de la bonne volonté parce qu'on s'y est bien pris pour leur exposer le problème. Les entreprises, de leur côté, ont pu être persuadées (parfois en assortissant la persuasion de quelques encouragements ou de quelques pressions) qu'il était nécessaire de faire un effort pour réemployer les vieux travailleurs et les moins aptes, les handicapés.

Nous avons ensuite examiné les précautions qui peuvent être prises pour *limiter le dommage moral et diminuer ainsi la résistance au changement*. Deux exposés fort intéressants nous ont montré combien une judicieuse utilisation de la psychologie permet de doubler l'enseignement de la qualification professionnelle, d'une action d'information et de persuasion grâce à laquelle on peut éliminer les inhibitions du mineur devant la perspective d'une profession nouvelle. Ceci lui permettra, par exemple, de s'adapter plus aisément à d'autres lieux de travail, à une discipline plus formelle que celle du fond et à une diminution de son initiative et de sa responsabilité auxquelles il attache généralement du prix.

Cependant la discussion a fait ressortir que ces inhibitions tendent à s'atténuer depuis quelques années et qu'elles sont d'ailleurs d'une intensité très diverse selon les bassins et selon les pays. Quoi qu'il en soit, la Commission a estimé que l'action psychologique à entreprendre doit atteindre aussi la famille du mineur et tout son environnement social puisqu'ils sont impliqués dans l'opération de reconversion. Nous avons d'ailleurs conclu à ce propos comme à beaucoup d'autres : restons empiriques, chaque cas est un cas d'espèce, il appelle sa propre solution.

En ce qui concerne les primes temporaires de conversion, allouées aux travailleurs, certains d'entre nous ont fait observer qu'elles ne devraient pas se borner à compenser les dommages matériels subis, mais qu'elles devaient tenir compte aussi, et du dommage moral attaché à toute mutation et de l'intérêt économique que présente cette mutation pour la collectivité puisqu'elle contribue à accélérer le progrès économique, à porter au maximum le produit social. Il serait donc juste, selon les tenants de cette proposition, d'en faire bénéficier par un avantage supplémentaire, les travailleurs qui y participent au prix d'un effort personnel d'adaptation. D'autres, opposés à cette proposition, estimaient que cette prime devait rester quelque peu inférieure au dommage matériel subi afin de prévenir le risque de migrations trop massives de la mine vers d'autres industries, ce qui serait particulièrement critique dans des bassins où les deux industries restent en concurrence sur le marché du travail.

Toutes ces techniques sociales doivent, comme les techniques économiques, être assorties d'une *publicité* adéquate et on a suggéré à ce propos qu'une Centrale d'information pourrait peut-être fonctionner à la Communauté du Charbon et de l'Acier afin de documenter exactement les travailleurs et les employeurs sur toutes les possibilités d'embauche créées ou préparées par une conversion ou par des migrations vers les entreprises relativement voisines.

Quelques mots maintenant du QUATRIÈME CHAPITRE de nos travaux. A vrai dire, je crée ici un chapitre pour la commodité de l'exposé, alors que nous en avons traité sa matière à différents propos : l'importance de l'étude, de la propagande, de la publicité.

Il nous est apparu, à propos de tout, en matière de conversion, que la publicité était extrêmement importante et que les « public relations » d'une conversion ne sauraient être trop soignées, et ceci à plusieurs stades. D'abord, il convient de créer un *climat général d'expansion économique et d'optimisme*. On ne peut pas concevoir la réussite d'un programme régional si la nation entière n'est pas plongée dans un climat d'expansion. Ceci est une troisième raison (car j'en ai mentionné deux au début de cet exposé) de promouvoir une programmation nationale de l'économie. Un autre instrument pour créer ce climat est évidemment la propagande des besoins, des projets, des solutions et des résultats obtenus.

Ensuite il faut donner des idées. Disons le avec un peu de modestie, surtout quand nous appartenons au milieu privé : les idées sont assez souvent ce qui manque le plus aux industriels au moment d'une crise du genre de celle que nous étudions ici. Les industriels du bassin à convertir sont découragés et d'ailleurs à demi-ruinés et sont peu préparés aux techniques à mettre en œuvre dans d'autres industries. Les industriels situés à l'extérieur de la zone en cause auxquels il faudrait faire appel pour implanter des industries nouvelles ne se sentent pas responsables de la situation ; ils ont « d'autres chats à fouetter », et, d'ailleurs, si leurs affaires sont prospères, rien ne les pousse particulièrement à chercher des idées nouvelles et à les mettre en œuvre dans une région où ils n'ont pas travaillé précédemment.

Pour créer des idées, la programmation — encore elle ! — est un des meilleurs instruments. Je ne crois pas devoir ici m'étendre sur la justification de cette opinion ; elle est aujourd'hui évidente aux yeux de tous.

Dois-je dire que la programmation pour être vraiment efficace appelle une collaboration des milieux professionnels (patrons et ouvriers). Non seulement ils apportent leur compétence pratique, mais dans la mesure où ils ont été associés à l'élaboration du programme, ils se sentent moralement responsables de son succès et sont plus enclins à accomplir un effort supplémentaire.

Un instrument créé par le secteur privé qui nous a paru intéressant, et dont je crois une autre des trois Commissions a discuté plus que la nôtre, c'est le genre d'organismes du type S.O.C.O.R.E.C. en Belgique. On se charge là de faire des études, de mettre au point les dossiers d'affaires nouvelles et de mettre en contact l'homme qui a une idée avec ceux qui peuvent l'aider à l'exploiter.

Autre objet de la publicité : faciliter à ceux qui ont une idée les démarches et formalités qui conduisent à sa mise en œuvre. Il faudrait arriver à concentrer dans un petit nombre de lieux dans chaque pays et dépendant d'une seule administration, tous les renseignements disponibles et tous les pouvoirs de décision concernant les aides officielles. L'intéressé ne devrait pas être obligé de frapper à plusieurs guichets et ne devrait pas dépendre de plusieurs administrations. De son côté, la Communauté du Charbon et de l'Acier devrait être le relais international où converge cette information et où les étrangers à un pays de la C.E.C.A. pourraient trouver l'information sur les conditions existant dans un bassin à reconvertir et obtenir l'appui administratif nécessaire pour s'y installer en traversant la frontière.

Enfin, notre Commission a abordé la discussion du *partage des responsabilités*. A qui incombent les initiatives et les responsabilités dans toutes ces matières ? La Commission a constaté que, dans la plupart de nos Six pays, l'initiative de créer les nouveaux établissements industriels dans la région à convertir relève principalement de l'entreprise privée. Toutefois, en pratique, pour les raisons exposées il y a un instant, il est indispensable que les concours nouveaux soient suscités par des encouragements dont le secteur public a la responsabilité. Quels sont les pouvoirs publics en cause ? Notre Commission n'a pas cru qu'il lui incombât de désigner à propos de chacune des techniques qu'elle discutait quel serait le pouvoir le plus qualifié pour prendre ces responsabilités. Elle a estimé que dans la plupart des cas les différents pouvoirs existants doivent être associés, et parmi eux, il y a les pouvoirs locaux (de fait ou de droit), il y a des pouvoirs nationaux, il y a des pouvoirs supra-nationaux. Quand je dis supra-nationaux, je ne pense pas seulement à la C.E.C.A. mais à la Communauté Economique Européenne ainsi qu'à la Banque Européenne d'Investissement.

Il a semblé à notre Commission (mais à titre d'exemple et de toute première approximation) que la C.E.C.A. notamment serait à même d'intervenir *conjointement avec les autres pouvoirs* dans des cas de ce genre : par exemple : 1) *pour identifier les zones minières critiques européennes* en indiquant les critères, et nous pensons que cette attribution doit relever principalement de la C.E.C.A. ; 2) *pour centraliser et diffuser les informa-*

tions relatives aux conversions (je ne fais ici que récapituler les choses dites précédemment); 3) pour financer des études et la propagande (les études sont déjà abondantes, il ne faut pas en abuser, mais la propagande devrait être largement développée et cela coûte très cher); 4) pour assurer la collecte, la comparaison, la synthèse et si possible (par voie de recommandation) l'harmonisation des programmes de conversion miniers nationaux; 5) pour participer au financement de dépenses d'infrastructure; 6) pour participer au financement de parcs industriels dans les mêmes zones; 7) pour participer au financement de construction de logements sur les sites à convertir et peut-être même 8) au financement de projets d'intérêt exceptionnel pour le réemploi de la main-d'œuvre dans une zone charbonnière critique; 9) pour aider à la requalification professionnelle et à la préparation psychologique; 10) pour assurer, comme cela se fait déjà, les aides à la réadaptation lorsqu'elles sont nécessaires, 11) à ces contributions, l'un de nos rapporteurs a même ajouté celle-ci, qui n'a pas été constatée par notre Commission, je crois que son silence valait un acquiescement: il serait peut-être intéressant de participer au financement de prospections, de sondages ou d'exploitations expérimentales dans ces régions. On ne saurait perdre de vue, Messieurs, que l'aide aux régions charbonnières à convertir doit être nettement plus accentuée, je l'ai dit en commençant, que l'aide à de simples zones de développement. Il faut trouver une discrimination en leur faveur et nous nous sommes demandé si l'intervention de la C.E.C.A., qui se trouve ici dans un domaine relevant de la juridiction, ne serait pas un moyen tout indiqué d'accentuer la différence de traitement entre les zones critiques charbonnières et les autres zones de développement.

Pour finir, je dois mentionner une suggestion faite par l'un des nôtres et qui, elle non plus ne semble pas avoir rencontré d'objection: il conviendrait de donner à la présente Conférence une suite pratique capable d'engendrer prochainement des réalisations. A cet effet, il serait utile d'organiser une série de contacts entre la C.E.C.A. et les Six pays membre représentés par les différents milieux intéressés, en vue d'approfondir rapidement les idées encore un peu vagues comme il se devait, que la présente Conférence a mises en lumière et de leur préparer ainsi des applications concrètes.

XV

L'action de la Haute Autorité
pour le réemploi des travailleurs

par

François VINCK

*Directeur général problèmes du Travail,
Assainissement et Reconversion,
Haute Autorité de la C.E.C.A.
Luxembourg*

Il a paru souhaitable aux experts chargés de préparer les travaux de cette Conférence que la Haute Autorité donne un rapide aperçu des possibilités d'action qu'elle possède en vertu des dispositions du Traité pour favoriser le remplacement de la main-d'œuvre ainsi que de l'expérience qu'elle a acquise dans ce domaine après plus de sept années d'application du Traité.

Je me propose donc de rappeler tout d'abord les dispositions du Traité qui permettent à la Haute Autorité d'intervenir conjointement avec les Etats-membres, pour protéger la main-d'œuvre et faciliter son réemploi.

Je donnerai ensuite quelques informations sur l'ampleur des aides qui ont déjà été apportées à la main-d'œuvre ou qui sont en cours.

Pour terminer, je m'efforcerai de répondre à une question qui est certainement dans vos esprits :

Pourquoi le problème de la reconversion et de la création d'activités nouvelles devient-il si important et urgent alors que, depuis sept ans, de nombreuses entreprises de la Communauté ont pu s'adapter et se reconverter et que de nombreux travailleurs ont été replacés tant dans nos industries que dans d'autres activités économiques, sans difficultés majeures ?

* * *

Actuellement les dispositions du Traité de la C.E.C.A. qui permettent à la Haute Autorité d'intervenir en matière de réadaptation de la main-d'œuvre sont celles de l'article 56.

L'article 56 se compose actuellement de deux paragraphes distincts, dont le premier figurait initialement dans le Traité et dont le second a été introduit tout récemment sur proposition de la Haute Autorité et du Conseil après avis favorable de la Cour et approbation par l'Assemblée parlementaire européenne.

Les deux paragraphes de l'article 56 permettent à la Haute Autorité d'intervenir sur demande des gouvernements intéressés en faveur de la main-d'œuvre atteinte par une détérioration de l'emploi consécutive à des changements d'ordre économique ou technologique dans les entreprises.

Le premier paragraphe stipule que la Haute Autorité intervient si trois conditions sont remplies. Il faut :

1) que la détérioration de l'emploi résulte de l'introduction de procédés techniques ou d'équipements nouveaux ;

2) que cette introduction se situe dans le cadre des objectifs généraux de la Communauté et qu'elle ait pour conséquence une réduction d'une *importance exceptionnelle* des besoins de main-d'œuvre des industries du charbon et de l'acier ;

3) que la réduction des besoins de main-d'œuvre entraîne dans une ou plusieurs régions des difficultés particulières dans le réemploi de la main-d'œuvre disponible.

Bien que cette partie de l'article 56 soit en vigueur depuis 1952, elle n'a pas encore trouvé d'application. Dans les rares cas où des gouvernements ont fait appel à cette disposition, la Haute Autorité a dû constater que l'ensemble des conditions qui viennent d'être énumérées n'étaient pas réunies.

Aussi peut-on penser que, surtout dans le domaine charbonnier, ce premier paragraphe de l'article 56 sera dans l'avenir peu utilisé.

L'évolution du marché des industries du charbon et de l'acier et l'apparition de phénomènes structurels dont toutes les conséquences ne pouvaient être prévues par les auteurs du Traité lors de sa rédaction, ont amené la Haute Autorité et le Conseil à procéder à ce qu'on a appelé une « petite révision » du Traité.

Aussi le deuxième paragraphe de l'article 56, fruit de cette révision, tend-il à remédier aux conséquences sociales des changements profonds et structurels du marché.

Pour que la Haute Autorité puisse aider à la réadaptation de la main-d'œuvre, il faut que l'entreprise en cause ait ou bien cessé, ou bien réduit, ou bien changé son activité de façon définitive ; que l'action de l'entreprise soit la conséquence de changements profonds des conditions d'écoulement dans les industries du charbon et de l'acier, et que ces changements ne soient pas directement liés à l'établissement du Marché commun.

L'intervention de la Haute Autorité en matière de réadaptation est donc subordonnée, d'une part, à l'introduction d'une demande par le gouvernement, d'autre part, à la satisfaction de certaines conditions d'ordre économique ou technologique.

Si la Haute Autorité constate que ces conditions sont remplies, elle peut alors, conjointement avec le gouvernement intéressé, mettre en œuvre une série de mesures qui tendent à assurer le réemploi de la main-d'œuvre.

Pour dresser rapidement un tableau des diverses mesures de réadaptation, je pourrai, sans inconvénients, me référer à l'expérience de la Haute Autorité dans l'application du paragraphe 23 de la Convention

sur les Dispositions transitoires, car les modalités d'aide de réadaptation prévue au 2^e paragraphe de l'article 56 sont identiques à celles prévues au paragraphe 23.

Dans plusieurs pays de la Communauté : Allemagne, Belgique, France et Italie, des aides de réadaptation ont été accordées aux travailleurs pendant la période transitoire ; on peut distinguer deux catégories d'aides :

— des aides que je qualifierai d'« actives », car elles permettent aux travailleurs d'accepter, sans trop de dommage pour leur revenu, sans attendre, un nouvel emploi même si cet emploi n'est pas tout à fait celui qu'ils souhaitent.

Parmi les aides « actives » je citerai :

1) l'indemnité de réemploi ; les travailleurs acceptant un nouvel emploi, moins bien rémunéré que le précédent, perçoit, pendant 12 mois, la différence entre son nouveau salaire et un pourcentage déterminé de l'ancien ;

2) l'indemnité de réinstallation ; le travailleur acceptant un nouvel emploi dans une autre région obtient le remboursement de ses frais de ménagement, des frais de transport de sa famille ainsi qu'une indemnité forfaitaire pour compenser les frais inhérents à toute nouvelle installation ;

3) le remboursement, dans certains cas, des frais supplémentaires de transport quotidien qui résultent pour le travailleur de l'acceptation d'un nouvel emploi éloigné de son domicile ;

4) une indemnité de séparation, dans le cas où le travailleur ne peut pas immédiatement installer sa famille dans la nouvelle région et doit en conséquence faire face à des frais supplémentaires ;

5) la garantie d'un pourcentage déterminé de l'ancien salaire pour les travailleurs qui suivent des cours de rééducation professionnelle et la prise en charge des frais de fonctionnement de ces cours, soit dans des centres officiels soit dans des entreprises.

L'ensemble de ces mesures permet au travailleur d'accepter un nouvel emploi que celui-ci soit moins bien rémunéré que l'ancien ou qu'il l'oblige à quitter la région ou la profession.

Je qualifierai de « passives » les autres aides que la Haute Autorité peut accorder aux travailleurs en chômage. Elles consistent en indemnités d'attente dont le montant est déterminé en fonction du salaire antérieur de l'intéressé et qui peuvent être accordées pendant une année ou plus.

Ces aides ont pour but de protéger le niveau de vie des travailleurs en leur assurant, concurremment avec les prestations de chômage prévues par les législations nationales, un revenu de substitution dont le montant ne soit pas trop éloigné de la rémunération antérieure.

Ces indemnités ont un autre effet. Outre la diminution du revenu des familles ouvrières et les souffrances qui en découlent, le chômage est redoutable par le danger qu'il fait courir à l'économie des localités et des régions touchées. En soutenant le pouvoir d'achat des travailleurs, les indemnités d'attente évitent les dangers économiques de la sous-consommation. Enfin ces indemnités permettent aux travailleurs d'attendre dans certains cas la mise en route de nouvelles activités ; ceci évite que des travailleurs qualifiés ne quittent la région en quête d'un autre emploi.

* * *

Quelle importance ont eue les opérations de réadaptation dans l'industrie charbonnière de la Communauté, au titre du paragraphe 23 de la Convention sur les Dispositions Transitoires ?

Quelle ampleur ont prise les aides des Gouvernements et de la Communauté ?

Entre le mois de mars 1954, date de la première décision de la Haute Autorité au titre du paragraphe 23, et février 1960, date à laquelle le paragraphe 23 a cessé d'être applicable, la Haute Autorité a consenti des aides au personnel de 65 sociétés charbonnières, soit à environ 95.000 travailleurs menacés de perdre leur emploi en raison de la fermeture totale ou partielle d'un charbonnage :

- 31 sociétés charbonnières en Allemagne ;
- 18 en Belgique ;
- 15 en France ;
- 1 en Italie.

Mais, certaines décisions de la Haute Autorité, prises en février 1960, concernent des fermetures qui doivent encore intervenir d'ici la fin de l'année 1961. Une part importante de l'action des Gouvernements et de la Haute Autorité, au titre du paragraphe 23, en matière de réadaptation, fera donc encore sentir ses effets pendant au moins deux années.

De plus, si, au moment de l'examen de la demande de crédits, on a estimé à 95.000 le nombre des mineurs susceptibles de bénéficier des aides de réadaptation et à 31 millions d'unités de compte les crédits nécessaires à cet effet, en réalité, le nombre des bénéficiaires sera sensiblement inférieur à ces chiffres.

La raison en est que, dans bien des cas, les décisions ont été prises bien avant la fermeture des sièges intéressés ; or, l'effectif au travail au moment de la fermeture se révèle souvent moins élevé que prévu, en raison de départs volontaires. En outre, les possibilités de réemploi sont souvent plus favorables qu'on ne l'avait prudemment estimé.

La fraction des effectifs de l'industrie charbonnière ainsi mise en cause dans des opérations de réadaptation apparaît relativement importante : environ 20% de la main-d'œuvre occupée dans les charbonnages de la Communauté.

Même en tenant compte du fait que plus de la moitié des opérations de réadaptation sont encore en cours ou simplement prévues pour les mois à venir, même en tenant compte — comme je viens de le rappeler — que le nombre de travailleurs réellement mis en cause est finalement moindre que celui pour lequel la Haute Autorité est convenue d'intervenir, on peut se demander comment, jusqu'à ce jour, les effectifs ainsi rendus disponibles ont pu être réemployés.

Dans de nombreux cas, le taux élevé de rotation de la main-d'œuvre, le mouvement général d'expansion industrielle ou une structure économique régionale assez diversifiée, ont favorisé ce réemploi.

Les entreprises minières se sont efforcées de replacer la main-d'œuvre disponible dans d'autres sièges de leurs sociétés ou, tout au moins, par des contacts sur le plan régional avec les sociétés charbonnières, dans d'autres sièges du même bassin ou du même pays, ou dans d'autres industries locales ou régionales.

Qu'il me suffise, à cet égard, de citer quelques exemples récents :

Au mois de juillet, dans un bassin belge, trois sièges ont fermé soit, au total, 600 ouvriers à replacer. Il était prévu que la main-d'œuvre du fond serait totalement réemployée au cours de la période de juillet à septembre. En outre, les besoins en main-d'œuvre de surface dans les charbonnages de la région permettaient un remplacement, au cours du trimestre suivant le licenciement, de 50% des mineurs du jour licenciés. De plus, les industries régionales existantes offraient des emplois pour le reste du personnel valide de la surface, au cours de l'été et de l'automne 1960.

Dans un autre siège du même bassin, fermé au mois de mai 1960, il restait, à la fin de juin, 7 chômeurs sur 150 ouvriers du fond licenciés et 25 chômeurs sur 60 mineurs du jour.

En Allemagne, sur un effectif de 17.000 travailleurs précédemment occupés dans un ensemble de sièges important amenés à cesser partiellement leur exploitation, 10.000 ont perdu leur emploi. La moitié d'entre eux a été transférée, dans un court laps de temps, dans d'autres sièges appartenant aux mêmes sociétés charbonnières. De plus, grâce à la coopération établie entre sociétés charbonnières et Offices de Travail, d'autre part, le réemploi d'une partie très importante de la fraction restante a pu être assuré à brève échéance.

Une telle méthode de remplacement se heurte toutefois à des limites qui tiennent tantôt aux travailleurs eux-mêmes, tantôt à la région intéressée.

Parmi les mineurs licenciés, notamment parmi les ouvriers du jour, il en est dont les chances de réemploi sont minimales soit en raison de leur âge soit en raison de leurs conditions physiques. En effet, les sociétés minières occupent souvent en surface des travailleurs approchant l'âge de la retraite ou rendus inaptes au travail du fond en raison de maladies professionnelles ou des suites d'accidents du travail. Mais il est juste de souligner qu'il ne s'agit pas là d'un problème spécifique de l'industrie minière. Les statistiques nationales du chômage montrent la difficulté de remplacement des travailleurs âgés et handicapés; certaines tentatives, dans beaucoup de pays et d'industries n'ont pas encore relevé de solution vraiment satisfaisante à cette difficulté.

La relative facilité du remplacement des mineurs ne doit toutefois pas faire illusion. Les besoins de main-d'œuvre minière qui ont persisté jusqu'à ce jour risquent, pour certains bassins tout au moins, de disparaître. En effet, pour affronter les changements profonds qui se dessinent dans la structure du marché des produits énergétiques, certaines entreprises se trouveront dans la nécessité de compléter les mesures d'assainissement que l'établissement du Marché commun les avait déjà conduits à prendre; d'autres devront recourir à de telles mesures alors qu'elles croyaient avoir réalisé les efforts nécessaires pour supporter les effets du Marché commun.

Les difficultés inhérentes à ces situations nouvelles et les efforts pour rééquilibrer l'emploi dans de tels bassins risquent en outre d'être contrariés par un phénomène d'ordre plus général.

Dans certains bassins ainsi affectés, l'extraction charbonnière représente la seule activité industrielle; dans d'autres, la crise charbonnière se superpose à une détérioration du tissu économique régional dont le processus est en route depuis fort longtemps, détérioration qui n'a pas toujours attiré suffisamment l'attention des pouvoirs publics, en tous cas qui n'a pu être enrayerée à temps et que la récession ou la disparition de la production charbonnière risquerait encore de transformer en véritable région déprimée.

Ces considérations très brèves me conduisent à souligner les responsabilités que la Haute Autorité estime être les siennes en présence de cette évolution possible.

Je viens de le faire remarquer, les changements en cours peuvent avoir des effets, d'une part sur l'emploi de la main-d'œuvre communautaire, d'autre part, sur l'ensemble de la population active des régions directement intéressées par l'activité charbonnière.

En ce qui concerne la main-d'œuvre communautaire, la Haute Autorité, aujourd'hui comme hier, est consciente de la responsabilité qui lui

incombe, conjointement avec les Gouvernements, pour l'application des mesures prévues expressément par le Traité.

En ce qui concerne le reste de la population active, en ce qui concerne l'activité économique, locale ou régionale qui peut se trouver dangereusement affectée par l'évolution actuelle, la Haute Autorité voit clairement que sa responsabilité n'est plus fondée sur l'obligation de mettre en œuvre les dispositions précises du Traité mais sur la nécessité de remplir complètement la mission qu'a reçue la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier de « contribuer à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres ».

Cette dernière responsabilité, la Haute Autorité sait qu'elle la partage beaucoup plus largement encore que la première avec les Etats membres, et avec les autres institutions européennes. C'est la raison de l'orientation donnée aux travaux de cette Conférence. C'est la raison, Messieurs les Délégués, Messieurs les Experts, de l'invitation qui vous a été faite de réfléchir en commun, avec nous, sur le thème de la reconversion des régions atteintes par la récession charbonnière.

Sans doute la Haute Autorité dispose-t-elle, pour aider la réactivation économique de ces régions, de moyens qui ne sont pas négligeables. Elle est prête à les utiliser et à expliquer, au cours de cette Conférence, les méthodes auxquelles elle a déjà songé pour leur donner une pleine efficacité.

La Haute Autorité a d'ailleurs commenté de façon explicite les moyens d'intervention dont elle dispose pour accomplir sa mission en ce domaine au cours des travaux préparatoires à la Conférence dans le document « Moyens d'intervention des pouvoirs publics pour faciliter la reconversion industrielle ».

Dans ce document la Haute Autorité examine tour à tour quels peuvent être les bénéficiaires de ses moyens d'intervention (travailleurs, régions) les problèmes relatifs aux études qui doivent permettre de définir des objectifs de reconversion ; les problèmes des opérations de reconversion et les modalités de leur financement.

La Haute Autorité fait observer que devant les conditions nouvelles créées par la profonde crise charbonnière, elle a dégagé une gamme aussi large que possible de moyens d'intervention pour apporter sa contribution aux problèmes qui peuvent se poser aux entreprises et aux régions charbonnières gravement touchées.

C'est à la lumière de l'examen de chaque cas que la Haute Autorité pourra et devra faire le choix effectif des moyens qu'elle pourra et devra utiliser.

Pour répondre à la question de savoir si et dans quelle mesure la Haute Autorité devra utiliser tout ou une partie seulement de ces moyens d'intervention, il faudra connaître l'ampleur des problèmes à résoudre.

Dans l'application des moyens, la Haute Autorité aura soin :

a) d'en mesurer l'efficacité réelle en liaison directe avec tous les intéressés (Gouvernements, Commission de la C.E.E., Banque Européenne d'Investissement, etc.);

b) de s'entourer des garanties nécessaires pour que son action ne soit pas en contradiction avec celle des autres intéressés.

Les expériences des Etats-membres en matière de reconversion économique et de création d'activités nouvelles sont riches de leçons. Les travaux préparatoires à cette Conférence l'ont démontré.

En outre, il convient d'explorer tous les moyens nouveaux dont les six Etats membres de notre Communauté disposent grâce aux Traités qui ont créé les deux autres Communautés Européennes pour aider à la solution des difficultés économiques nées de la crise charbonnière.

Et la Haute Autorité apprécie l'ampleur des responsabilités encourues par les Etats et par les autres Communautés en raison des mesures à prendre pour limiter les effets de la crise charbonnière dans l'économie régionale, pour conjuguier ses conséquences fâcheuses et, le cas échéant, pour sauver certaines régions mises en péril par cette crise.

Aussi la Haute Autorité est-elle heureuse de collaborer à côté des représentants des Gouvernements et des Communautés et grâce à la contribution des experts qui ont préparé cette Conférence et participé à ses travaux, à la recherche des meilleurs méthodes et des moyens les plus efficaces à utiliser en commun pour la reconversion des régions charbonnières économiquement menacées. Elle espère que les travaux de cette Conférence permettront d'instaurer la coopération européenne que, dans cette occasion également, les populations menacées attendent de nos Institutions.

XVI

Problèmes sociaux
posés par la fermeture de charbonnages
et reclassement de mineurs licenciés

par

Karl J. MEYER

*Regierungsrat, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Bonn*

La perte de son poste de travail revêt pour le travailleur une importance capitale lorsque celui-ci est obligé d'abandonner en même temps une profession apprise ou exercée pendant longtemps, comme c'est souvent le cas lors de la fermeture d'entreprises minières. Toute personne capable et désireuse de travailler fera toujours tout son possible pour retrouver très rapidement un poste de travail. Or, une prompte réintégration dans le circuit économique ne dépend pas seulement de la bonne volonté du salarié. Ce sont les possibilités d'emploi qui sont décisives. Les perspectives des jeunes salariés seront en règle générale plus favorable que celles de leurs collègues plus âgés. Cette vérité vaut pour le mineur au moins autant que pour les ouvriers des autres professions. Le jeune salarié célibataire sera par exemple beaucoup plus disposé à suivre un cours de rééducation professionnelle ou à changer de domicile et il acceptera, le cas échéant, plus facilement une déminution de son salaire.

Nous venons d'esquisser là quelques problèmes sociaux soulevés par les fermetures d'usines. A côté du souci d'ordre général relatif à l'avenir professionnel et — suivant la conjoncture et la situation du marché du travail — à la crainte du chômage, s'ajoutent pour les salariés des préoccupations concernant le revenu, la perte des droits acquis, éventuellement une séparation provisoire de la famille, un changement de domicile et le retrait de la mutuelle des mineurs. Il est par conséquent compréhensible que les vieux salariés notamment se défendent contre la perte de leur poste de travail. Là où les fermetures d'entreprises minières sont inévitables, il faudrait mettre tout en œuvre pour alléger la situation des salariés en cause et essayer d'atténuer par des mesures appropriées toutes les rigueurs susceptibles de se produire sur le plan social. Les efforts devront porter sur la recherche, pour le mineur licencié, d'un poste correspondant à ses capacités professionnelles et physiques.

La République fédérale d'Allemagne a quelque expérience des problèmes que posent la fermeture d'entreprises minières et l'implantation de nouvelles entreprises destinées à les relayer. Il s'agit là, d'une part, de la fermeture d'entreprises minières dans des régions qui n'offraient guère d'autres possibilités de travail dans l'industrie (par exemple à Sontra, Barsinghausen et Mechernich), et, d'autre part, des fermetures totales ou partielles et des mesures de rationalisation méthodique nécessitées dans les charbonnages par la situation nouvelle prévalant sur le marché.

Les fermetures déjà plus anciennes de certaines entreprises minières dans des régions économiquement moins développées ont soulevé des problèmes particuliers. En effet, l'implantation d'industries de remplacement dans de telles régions est bien plus difficile que dans celles où il existe déjà d'autres industries, un réseau de voies de communication bien développé, de bonnes télécommunications et des ressources énergétiques suffisantes. Si, en règle générale, les conversions ont malgré tout, pu aboutir à des solutions satisfaisantes, ce résultat est essentiellement dû à la mise à la disposition des entreprises intéressées de terrains industriels et de prêts à un taux d'intérêt réduit. Par ailleurs, les prestations sociales des entreprises minières et les efforts poursuivis par l'administration du travail pour réemployer la main-d'œuvre congédiée, comme d'ailleurs la bonne collaboration de tous les services intéressés, n'ont pas peu contribué à la réussite de ces conversions.

C'est ainsi, par exemple, qu'à la suite de la décision prise par le Gouvernement fédéral, en janvier 1955, de fermer pour défaut de rentabilité la mine de schistes cuivreux de Sontra appartenant à l'Etat et comptant environ 1.300 salariés, la direction de l'entreprise et le bureau compétent de la main-d'œuvre convinrent d'organiser des réunions pour les membres du personnel afin d'attirer leur attention sur les prestations accordées par le bureau de la main-d'œuvre et sur les possibilités de placement qui s'ouvraient à eux. Pour éviter que les travailleurs dans les sièges d'extraction éloignés les uns des autres ne subissent un préjudice financier trop important, le bureau de la main-d'œuvre se mit d'accord avec la direction et le comité d'entreprise pour installer dans le bâtiment administratif de l'entreprise un service de placement confié à un expert particulièrement qualifié et expérimenté. Le cas échéant, des heures de consultation furent aménagées dans les trois sièges d'extraction à l'intention des mineurs. Ceux-ci avaient ainsi la possibilité d'exposer individuellement aux représentants du bureau de la main-d'œuvre leurs *desiderata* d'ordre professionnel.

Une partie assez importante de la main-d'œuvre exprima le désir d'être replacée dans d'autres entreprises minières. Les industries minières intéressées par cette offre ont donc été invitées à coopérer avec le bureau de la main-d'œuvre et la représentation de l'entreprise pour fournir des précisions sur les conditions de rétribution et de travail ainsi que sur les possibilités de l'initiative prise par les sociétés minières intéressées de mettre à la disposition des mineurs et de leurs épouses des autocars spéciaux leur permettant de visiter, sur le nouveau lieu de travail, leur poste de travail et leur logement. L'industrie minière de la Ruhr prit en charge 350 travailleurs. Les embauchages eurent lieu en première ligne

dans les mines qui avaient la possibilité, soit immédiatement, soit à court terme, de procurer des logements.

Le placement des mineurs qui entendaient ne pas quitter leur région n'a été rendu possible, en raison de la tension régnant dans cette région sur le marché du travail, que par l'implantation de nouvelles entreprises sur l'emplacement de la société minière de schistes cuivreux et dans les environs de Sontra, comme par exemple à Eschwege, et par la rééducation professionnelle d'une grande partie des mineurs dans des cours spéciaux créés à leur intention. C'est ainsi que le bureau de la main-d'œuvre organisa 6 cours pour 120 mineurs environ afin de leur permettre d'apprendre le métier de soudeur. Une trentaine de mineurs apprirent le métier de polisseur. Une usine de machines agricoles d'Eschwege, qui s'offrait en tout premier lieu pour l'embauchage de la main-d'œuvre provenant de la mine de schistes cuivreux rééduqua professionnellement, pour sa nouvelle usine d'Eschwege, environ 240 mineurs dans son ancienne usine de Cologne. Les mesures de rééducation professionnelle ont donné de bons résultats. Après un délai de quelques semaines, quelques centaines de mineurs pouvaient déjà être employés dans d'autres usines.

Le versement d'indemnités de départ et d'attente par la mine de schistes cuivreux a également contribué sensiblement à résoudre les problèmes sociaux qui se présentaient. Ainsi, de nombreux salariés ont obtenu une certaine compensation pour la perte de leurs salaires antérieurs plus élevés. Selon leur ancienneté dans l'entreprise, les ouvriers ont perçu des indemnités de départ et les anciens employés ont bénéficié d'indemnités d'attente représentant jusqu'à 9 mois de traitement et les plus jeunes jusqu'à trois mois. Les mineurs qui, en raison de leur âge ou d'une incapacité physique, entendaient renoncer à toute activité rétribuée ont obtenu des mines de schistes cuivreux une indemnité forfaitaire calculée en fonction de leur ancienneté de service et de leur âge.

Comme dans le cas des entreprises minières de la Ruhr, le bureau de la main-d'œuvre a fait valoir son influence auprès des entreprises de la région Sontra/Eschwege pour les inciter à embaucher également des grands blessés, des diminués physiques et des employés, ce qui était le seul moyen de procurer un emploi permanent aux personnes de cette catégorie normalement très difficiles à placer.

Lorsque les mineurs souhaitaient être placés en dehors de la circonscription du bureau de la main-d'œuvre, on eut recours avec succès au système de placement par échange. Tous les frais intervenus à cette occasion, tels que les frais de présentation et de déplacement, l'indemnité d'attente et les frais de déménagement, étaient supportés par le bureau de la main-d'œuvre.

Au printemps 1957, environ deux années après la décision de fermeture, les anciens salariés de la mine de schiste cuivreux étaient, à quelques exceptions près, pourvus d'un nouvel emploi.

Un cas semblable à celui de Sontra était celui de Barsinghausen où une houillère de la Preussag devait être fermée en raison des conditions géologiques difficiles et de l'influence préjudiciable exercée sur sa capacité concurrentielle par la réalisation du Marché Commun. Avant la fermeture, décidée à la fin de 1955, la mine occupait environ 2.100 salariés. Etant donné qu'à cette époque les mineurs étaient très recherchés, les mesures de fermeture visèrent à conserver à l'industrie minière le maximum de main-d'œuvre qualifiée. C'est ainsi que la mine de charbon d'Obernkirchen, appartenant également à la Preussag, et située dans le voisinage de Barsinghausen, embaucha 600 mineurs, les entreprises minières de la Ruhr en embauchèrent 300 et les mines de la potasse de la Basse-Saxe 100.

Des réunions et la distribution d'une notice spéciale ont permis au personnel de la mine de Barsinghausen d'être informé dans le détail des prestations sociales fournies par l'entreprise à l'occasion de la fermeture. Pour le bureau de la main-d'œuvre, il s'agissait d'obtenir le plus tôt possible un aperçu des dates de licenciement, du nombre, de la composition par catégories d'âge et des capacités professionnelles des travailleurs à licencier. Ces données furent établies en liaison directe et permanente avec l'entreprise. Tous ces renseignements permirent, compte tenu des considérations de placement appropriées, d'entrer en temps utile en liaison avec les entreprises désireuses d'embaucher des mineurs.

Comme à Sontra, et conformément à une convention conclue avec la direction de l'entreprise et la représentation du personnel par le bureau de la main-d'œuvre, celui-ci organisa dans les locaux de l'entreprise une campagne de conseils et de consultations individuels. Le résultat des entretiens personnels était enregistré sur des feuillets de consultation préparés à l'avance, qui comportaient notamment des précisions sur la situation sociale des salariés.

Sur l'emplacement de l'ancienne mine de Barsinghausen, il a été possible d'implanter une succursale d'une importante usine de constructions mécaniques et métalliques. Eu égard au caractère particulier du travail, il a été tenu compte du désir de l'entreprise nouvelle de prendre des mesures de rééducation professionnelle. 440 mineurs qui n'avaient eu aucune formation artisanale ou autre adaptée aux besoins de cette entreprise avant d'être embauchés par la mine suivirent des cours de rééducation professionnelle de 4 semaines leur permettant d'effectuer des travaux simples de métallurgiste ou de mécanicien. Ces cours étaient organisés par l'entreprise nouvellement implantée. Ils avaient lieu dans un atelier

installé spécialement à cette fin sur le terrain de la Preussag. La rééducation professionnelle se révéla un plein succès, les participants à ces cours ayant été presque sans exception repris par l'usine de constructions mécaniques et métalliques. D'autre part, un contrat d'implantation fut conclu avec une fabrique de biscuits qui installa à Barsinghausen une succursale comptant 300 salariés. Cette entreprise occupe, il est vrai, essentiellement des femmes ; mais il a été possible de placer dans cette entreprise certains mineurs qualifiés, notamment des artisans.

Dans ses pourparlers avec les employeurs, le bureau de la main-d'œuvre a veillé tout particulièrement à ce que la main-d'œuvre reprise comprenne un certain pourcentage de personnes âgées et physiquement diminuées ainsi que des grands blessés.

La P.R.E.U.S.S.A.G., en accordant des prestations sociales aux membres du personnel cessant leurs activités, a contribué sensiblement à éviter ou à diminuer les rigueurs d'ordre social. Elle a notamment accordé :

a) des indemnités forfaitaires en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise et de l'âge des salariés ;

b) une indemnité de frais de déplacement pour les anciens travailleurs appelés à travailler à Obernkirchen ;

c) des indemnités pour la perte du droit aux prestations gratuites de charbon ;

d) des indemnités d'attente pour les membres du personnel âgés qui, après la cessation de leurs activités, se trouvaient au chômage et qui étaient susceptibles de percevoir dans trois ans une pleine pension de la mutuelle des mineurs ;

e) des aides de rééducation professionnelle pour la durée des cours de rééducation en tant que compensation pour la diminution de revenu ;

f) des subventions destinées à permettre aux apprentis occupés au moment de la fermeture de poursuivre leur formation ;

g) des dotations à tous les membres du personnel qui, au cours des cinq premières années suivant la date de la fermeture, auraient compté 25, 40 ou 50 ans de présence dans l'entreprise.

D'autre part, un « fonds social » a été créé pour pallier les rigueurs sociales possibles à l'expiration des prestations sociales.

La Haute Autorité a participé à raison de 50 % aux dépenses exposées au titre de ces prestations sociales, à l'exception des primes versées aux jubilaires du travail et du « fonds social ».

A l'issue des mesures de fermeture à Barsinghausen, vers la fin de l'année 1957, les mineurs licenciés qui n'avaient pas été embauchés par d'autres entreprises minières avaient, pour la plus grande partie, retrouvé

un poste de travail dans les industries de remplacement ou dans d'autres entreprises, notamment dans l'industrie des métaux et dans la construction. Environ 200 salariés n'avaient pu être replacés initialement en raison de leur âge ou avaient demandé à percevoir la pension de la mutuelle des mineurs. 150 d'entre eux ont obtenu dans l'intervalle une pension suffisante ou ont trouvé un autre poste de travail, ce qui fait qu'environ 50 anciens travailleurs, âgés pour la plupart de plus de 55 ans, sont restés chômeurs. La P.R.E.U.S.S.A.G. accorde sur demande à ces personnes, à l'issue de la période de versement des aides sociales, un complément à la rente des mineurs.

Les problèmes soulevés par la fermeture de la société minière Mechernicher Werke dans une petite localité de l'Eifel étaient sensiblement les mêmes que ceux soulevés dans les deux exemples de conversion mentionnés plus haut. La décision de fermeture de cette mine de plomb fut prise en automne 1957, alors que la P.R.E.U.S.S.A.G., en tant que société-mère, avait comblé depuis des années d'énormes pertes et qu'une exploitation rentable n'était plus possible en raison de la faible teneur en plomb. A Mechernich également, la P.R.E.U.S.S.A.G. a contribué efficacement à atténuer les rigueurs sociales entraînées par la fermeture de l'entreprise. La société et la représentation du personnel de l'entreprise commencèrent par élaborer, avec la coopération de la *Industriegewerkschaft Bergbau*, un calendrier de fermeture, en tenant compte de la situation du marché du travail dans cette région qui comporte en règle générale un chômage saisonnier élevé. D'autre part, l'implantation d'une nouvelle entreprise a été favorisée et un terrain approprié cédé pour l'installation d'entreprises de la *Bundeswehr* (armée fédérale allemande). Enfin, comme à Barsinghausen, des conventions ont été conclues avec la représentation du personnel licenciés. Le bureau de la main-d'œuvre a tout mis en œuvre à l'époque pour procurer le plus rapidement possible du travail aux salariés touchés par la fermeture. Là aussi, il y a lieu de mentionner la consultation individuelle des mineurs en cause et la promotion de leur rééducation professionnelle pour l'industrie des métaux.

Après la fermeture, plusieurs entreprises, dont certaines peu importantes, se sont implantées dans la région de Mechernich. Sur les 1.060 salariés que comptait l'ancienne mine de plomb, 60 étaient encore chômeurs au début de cette année. Il s'agit en l'occurrence exclusivement de travailleurs de plus de 50 ans établis définitivement dans la région, dont les capacités physiques sont fortement réduites. Les anciens salariés de l'usine fermée actuellement replacés ne pouvant, en partie du moins, atteindre leur nouveau poste de travail assez éloigné qu'en faisant la navette entre leur domicile et le lieu de travail, la réintégration profes-

sionnelle de ces personnes ne peut être considérée comme résolue d'une manière satisfaisante. La raison en est notamment qu'une entreprise, qui devait reprendre 400 mineurs, est encore loin d'avoir atteint cet objectif.

La situation des régions touchées au cours de ces dernières années par les difficultés d'écoulement de l'industrie charbonnière était cependant essentiellement différente de celles intéressées par les reconversions esquissées plus haut. Cette différence réside au premier chef dans l'ordre de grandeur, lequel est illustré par le fait que l'effectif des travailleurs occupés dans l'industrie charbonnière de la République fédérale d'Allemagne, bassin de la Sarre non compris, a diminué depuis le début de 1958 jusqu'à présent de plus de 100.000 personnes, soit de 20% environ. Elle réside aussi dans le fait qu'à l'encontre des reconversions isolées effectuées dans des régions rurales, dont il a été question, les mesures d'adaptation dans l'industrie charbonnière sont presque toutes appliquées dans les grandes régions industrielles, avant tout dans la Ruhr et dans la Sarre. Enfin — et c'est peut-être le point le plus important — l'adaptation et la reconversion dans l'industrie charbonnière s'opèrent dans une période de haute conjoncture.

Pour faciliter l'adaptation, le Gouvernement fédéral a établi au cours de l'automne de l'année passée, avec la participation des partenaires sociaux et en accord avec la Haute Autorité, des règles de base pour l'application du paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires contenue dans le Traité de la C.E.C.A. Ces règles ont pour but principal de contribuer à une réintégration aussi rapide que possible dans la vie professionnelle des travailleurs quittant l'industrie minière.

A cette fin, il a été prévu, dans le cadre des mesures visant à favoriser le réemploi, le remboursement pendant une période transitoire, des frais de voyage quotidiens au nouveau lieu de travail engagés par les travailleurs intéressés, dans la mesure où ils acceptent un nouvel emploi dans une localité située au dehors de leur lieu de travail antérieur ou de leur résidence. Si le chômeur doit supporter des frais de déménagement par suite de son embauchage dans une entreprise située en dehors de sa zone de résidence, ses frais de voyage et ceux des membres de sa famille lui sont remboursés, ainsi que ses frais de déménagement. De plus, il est octroyé une indemnité unique d'installation au nouveau lieu de travail. Si l'intéressé doit se séparer provisoirement de sa famille, il lui est accordé une indemnité de séparation, ainsi que le remboursement des frais d'un voyage par mois pour rejoindre son foyer. Si le travailleur licencié ne peut, dans son nouvel emploi, obtenir aussitôt sa rémunération antérieure, il lui est versé une indemnité compensatoire de salaire qui lui permet de percevoir en tout

95 % de sa rémunération antérieure au cours des 6 premiers mois du réemploi, et 90 % pendant 6 autres mois. Dans certaines conditions, il est prévu en outre une indemnité pour la perte éventuelle d'un droit à des attributions de charbon. Les travailleurs ayant peu de chances de trouver un autre emploi, à moins de subir une rééducation professionnelle, bénéficient, le cas échéant, de la gratuité de cette formation.

En outre, le Gouvernement fédéral avait décidé de prendre, en plus des prestations prévues en principe, des mesures spéciales en faveur des travailleurs dont le placement rencontre des difficultés. Cette catégorie comprend surtout les travailleurs âgés et ceux ayant une capacité de travail diminuée. Leur réemploi est favorisé par des allocations d'embauche liées à des délais. Peuvent bénéficier de ces allocations d'embauche les entreprises non charbonnières qui sont disposées à occuper des travailleurs de cette catégorie, lesquels ne peuvent donner pleinement satisfaction à leur poste de travail qu'au bout d'une certaine période d'adaptation. Les employeurs bénéficient d'un remboursement, pendant 12 mois au maximum, atteignant jusqu'à 50 % du salaire conventionnel ou usuel dans la région. Des prêts à faible taux accordés à des entreprises non charbonnières doivent en outre contribuer au réemploi accéléré de la main-d'œuvre difficile à reclasser. Pour chaque nouvel emploi permanent à créer, il peut être octroyé un prêt jusqu'à concurrence d'un montant de 10.000 DM. De tels prêts ont une durée de 15 années. Le taux d'intérêt s'élève à 3,5 % par an.

En dehors de ces prêts visant au réemploi de mineurs licenciés âgés et difficiles à placer, des crédits peuvent être accordés par l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage pour favoriser l'implantation d'industries de remplacement dans des régions particulièrement touchées par les fermetures de houillères.

Si un réemploi immédiat apparaît impossible, le travailleur licencié reçoit, pendant une durée maximum de 12 mois, une indemnité d'attente venant s'ajouter à l'allocation de chômage ou au secours reçu au titre de l'aide aux chômeurs. Cependant, l'octroi de l'indemnité d'attente n'est pas subordonné à celui de cette prestation. Elle est fixée de manière à assurer au chômeur, jusqu'à la fin du 4^e mois civil consécutif au licenciement, un revenu atteignant au total 90 % de sa rémunération antérieure. Au cours des 4 mois suivants, ce pourcentage est abaissé à 80 %, puis à 70 %. De plus, les chômeurs reçoivent une indemnité pour la perte ou la diminution des droits aux attributions de charbon.

Depuis quelque temps, certaines entreprises charbonnières attribuent aux travailleurs âgés quittant leur service une indemnité d'attente régulière. Celle-ci sert à assurer la subsistance du chômeur jusqu'à ce qu'il

trouve un nouvel emploi, ou bien jusqu'au moment où il remplit les conditions d'admission au bénéfice de la retraite des mineurs. Des suppléments, prélevés sur des fonds fédéraux, viennent s'ajouter à ces prestations versées par les entreprises. Le supplément s'élève à 30% des versements effectués par l'entreprise, si l'octroi des prestations a lieu pour une période dépassant 12 mois depuis le départ de l'entreprise minière. Les suppléments sont prévus pour une période de 3 années au maximum.

Etant donné que l'adaptation de l'industrie charbonnière à la nouvelle situation du marché n'est pas encore terminée, il serait prématuré d'exposer en résumé les expériences acquises à cette occasion. Il est cependant permis d'affirmer que grâce à la conjoncture favorable, aucune difficulté particulière ne s'est produite jusqu'à présent sur le marché du travail. Sur l'ensemble des travailleurs ayant quitté l'industrie minière depuis le début de la crise d'écoulement, plus de la moitié l'ont fait volontairement. Cette tendance a même déjà eu pour effet que les sociétés minières de la Ruhr se plaignent à nouveau d'une pénurie de main-d'œuvre.

Les mineurs partis volontairement sont pour la plupart des ouvriers jeunes ayant une bonne capacité de travail et qui ont souvent cherché eux-mêmes un autre emploi. Ceux qui se sont présentés au service de la main-d'œuvre ont pu, comme les mineurs licenciés par les houillères, retrouver une activité professionnelle, le plus souvent en peu de temps, cela grâce à des efforts intenses des services de placement. En revanche, le placement des titulaires d'une pension réduits au chômage se heurtait à des difficultés. Il s'agit en général d'ouvriers n'ayant plus qu'une faible capacité de travail et ne pouvant plus être occupés qu'à des travaux légers. Or, de tels postes de travail font précisément le plus souvent défaut dans les bassins miniers. C'est pourquoi les titulaires de pension cessent fréquemment toute activité au bout d'un certain temps.

Assez nombreux étaient les anciens mineurs disposés à accepter des emplois nécessitant une navette quotidienne. C'est ainsi que l'industrie transformatrice de métaux, située dans les districts limitrophes sud du bassin de la Ruhr, s'est particulièrement intéressée au recrutement de mineurs. Ces entreprises ont organisé un ramassage par autocars, permettant aux travailleurs faisant la navette d'atteindre leur lieu de travail au plus vite.

Les travailleurs ayant quitté l'industrie minière ont retrouvé un emploi dans les branches d'activité les plus diverses, principalement dans l'industrie métallurgique. Le placement a été favorisé par une rééducation orientée sur les nouvelles activités, dans la mesure où cela est apparu nécessaire et utile. C'est ainsi que dans le district de (Dortmund, des cours d'apprentissage ont été organisés pour les ouvriers n'ayant pas une pleine

capacité de travail en vue de leur formation pour des professions touchant l'usinage par enlèvement des copeaux et comme soudeurs. D'anciens porions, qui n'avaient pu être placés à nouveau dans leur profession, ont participé à des cours de rééducation professionnelle pour la formation de programmeurs, de tabulateurs et de dessinateurs industriels. Toutefois, eu égard à la situation favorable du marché du travail, les mesures de rééducation professionnelle n'ont pas joué, dans l'ensemble, un rôle particulièrement important.

Dans les districts les plus touchés par des fermetures, on s'efforce avec un certain succès d'implanter des industries de remplacement, à l'effet non seulement de créer des emplois pour d'anciens mineurs, mais encore de contribuer à l'assouplissement de la structure économique.

Les observations et les expériences faites jusqu'à présent dans la République fédérale d'Allemagne à l'occasion des fermetures de mines permettent d'affirmer que les mesures mises en œuvre en vue du réemploi des mineurs sont apparues efficaces. Le fait de pouvoir le constater est particulièrement réconfortant quand on songe qu'au cours des longues discussions qui ont précédé la fermeture de la mine de schistes cuivreux à Sontra, des spécialistes des mines ont exprimé l'avis qu'un mineur ne voudrait jamais être que mineur et le resterait toute sa vie, qu'il ne serait pas apte à d'autres activités et que, par ailleurs, des tentatives de rééducation professionnelle échoueraient. Cette opinion — peut-être sciemment exagérée — a été nettement démentie par les faits. De nombreux anciens mineurs travaillent à présent dans des industries de remplacement et dans d'autres entreprises, cela à la satisfaction totale de leurs employeurs. Souvent même, ils sont particulièrement recherchés en raison de leur formation professionnelle variée. Bien qu'aucune enquête n'ait été menée à cette fin, il semble qu'une partie non négligeable des anciens mineurs soient parvenus à gagner dans leur nouvelle profession autant qu'autrefois ; le désir d'arriver à ce résultat figure évidemment au premier plan des préoccupations des travailleurs touchés par les fermetures.

La rééducation professionnelle peut contribuer grandement à épargner un sensible manque à gagner au travailleur changeant de profession. Toutefois, cela dépend notamment de la nature de l'industrie de remplacement ou des autres possibilités de travail. En ce qui concerne la rééducation professionnelle ainsi que ses méthodes, il apparaît impossible d'établir des directives ou des recommandations d'application générale. Les mesures doivent être prises en fonction des nécessités et des données particulières à chaque cas individuel. Telle entreprise assurera elle-même la rééducation professionnelle, telle autre n'entend recruter que des travailleurs déjà adaptés à la nouvelle activité. En cas de forte demande de

main-d'œuvre, les entreprises intéressées s'attacheront en premier lieu à couvrir leurs besoins et à assurer ensuite elle-même la formation accélérée.

Il n'est pas très facile de répondre à la question, souvent posée à ce propos, de savoir quelles sont les branches d'activité ou les professions pour lesquelles les mineurs partis volontairement ou licenciés ont des aptitudes particulières, moyennes ou nulles. En effet, on peut souvent constater que des travailleurs — à qui sont confiées des occupations qui ne leur étaient pas familières auparavant — montrent des aptitudes que, d'une façon générale, l'on n'avait guère prévues et que les intéressés eux-mêmes ignoraient. Il est pourtant permis d'affirmer qu'en règle générale, le travail à la chaîne, la mécanique de précision et autres travaux similaires ne conviennent pas au mineur. Les travaux manuels grossiers et, en général, les travaux demandant un effort physique considérable font mieux son affaire, dans la mesure où son état de santé et sa capacité physique le permettent. Cependant, les mineurs se sont montrés également très aptes aux occupations demandant du savoir-faire et de l'adresse dans des entreprises de l'industrie transformatrice des métaux.

Il me semble important de signaler que, dans tous les cas où des industries de remplacement ont été établies, l'implantation a également porté sur des entreprises occupant une main-d'œuvre en majorité féminine. Cette mesure visait non seulement à un assouplissement de la structure, mais encore à créer des emplois et des possibilités de gains pour les femmes faisant partie des familles touchées par les fermetures. En règle générale, il est recommandé, lors de l'implantation d'industries de remplacement, de prendre en considération des branches d'activité aussi variées que possible, afin de réaliser un assouplissement de la structure économique, le plus souvent non diversifiée, des bassins miniers.

Si les fermetures et les reconversions réalisées jusqu'à présent ont pu être menées à bien sans difficultés notables, c'est avant tout parce que tous les intéressés, les directions d'entreprise, les comités d'entreprise, les services de l'administration du travail, de même que les autres services compétents, ont collaboré en toute confiance et se sont attachés à trouver ailleurs des emplois satisfaisants pour la main-d'œuvre libérée. Il y a en outre lieu de noter cette circonstance heureuse que les reconversions ont été réalisées au cours d'une période d'expansion économique.

La constatation que, dans l'ensemble, les reconversions ont donné des résultats satisfaisants, ne doit pas faire oublier que les annonces de succès cachent bien des détresses individuelles. Le sort le plus dur est celui des travailleurs âgés, dont le réemploi rencontre souvent des difficultés considérables. Cela s'applique aux employés aussi bien qu'aux ouvriers. C'est pourquoi les efforts poursuivis pour assurer le réemploi

doivent bénéficier en premier lieu aux personnes de cette catégorie. Il en a notamment été tenu compte en ce qui concerne les aides spéciales d'adaptation créées à la suite des difficultés d'écoulement dans l'industrie charbonnière, grâce à l'octroi de primes d'embauchage et de prêts pour la création d'emplois. Cependant, des mesures générales ne permettent guère de venir en aide aux travailleurs âgés. Il convient plutôt que le service de la main-d'œuvre déploie dans chaque cas individuel des efforts intenses de placement.

Voici encore quelques observations en ce qui concerne l'implantation d'industries de remplacement qui pose des problèmes très importants pour le réemploi des mineurs intéressés. Il s'agit surtout de la date de création des nouveaux emplois. De plus, il convient de ne pas oublier que les besoins de main-d'œuvre et la structure de l'effectif d'une industrie nouvelle présentent en général des différences notables par rapport à l'exploitation minière. Les expériences acquises jusqu'à présent ont démontré qu'il est extrêmement difficile de pourvoir les emplois parallèlement à la fermeture des installations minières. Une telle coordination est rendue difficile par le fait que la réalisation de nouvelles installations de production, depuis l'établissement des projets jusqu'à l'achèvement, demande le plus souvent un temps assez long, ainsi que par cette circonstance que les prescriptions de la police des mines doivent être observées lors de l'occupation du terrain et des installations de l'ancienne exploitation minière. Toutefois, dans l'intérêt des travailleurs libérés, il conviendrait — dans la mesure du possible — de tendre à faire coïncider dans le temps la fermeture des charbonnages et la mise en service des nouvelles industries.

Il ne saurait être fourni une recette définitive pour chaque cas de reconversion, étant donné que les mesures à prendre et le succès de celles-ci dépendent de facteurs très divers. Néanmoins, quelques suggestions d'ordre général pourraient être aptes à faciliter la réadaptation des travailleurs touchés par les fermetures, et à prévenir des tensions sociales, ou, tout au moins, à atténuer celles-ci. Nous citerons parmi ces mesures :

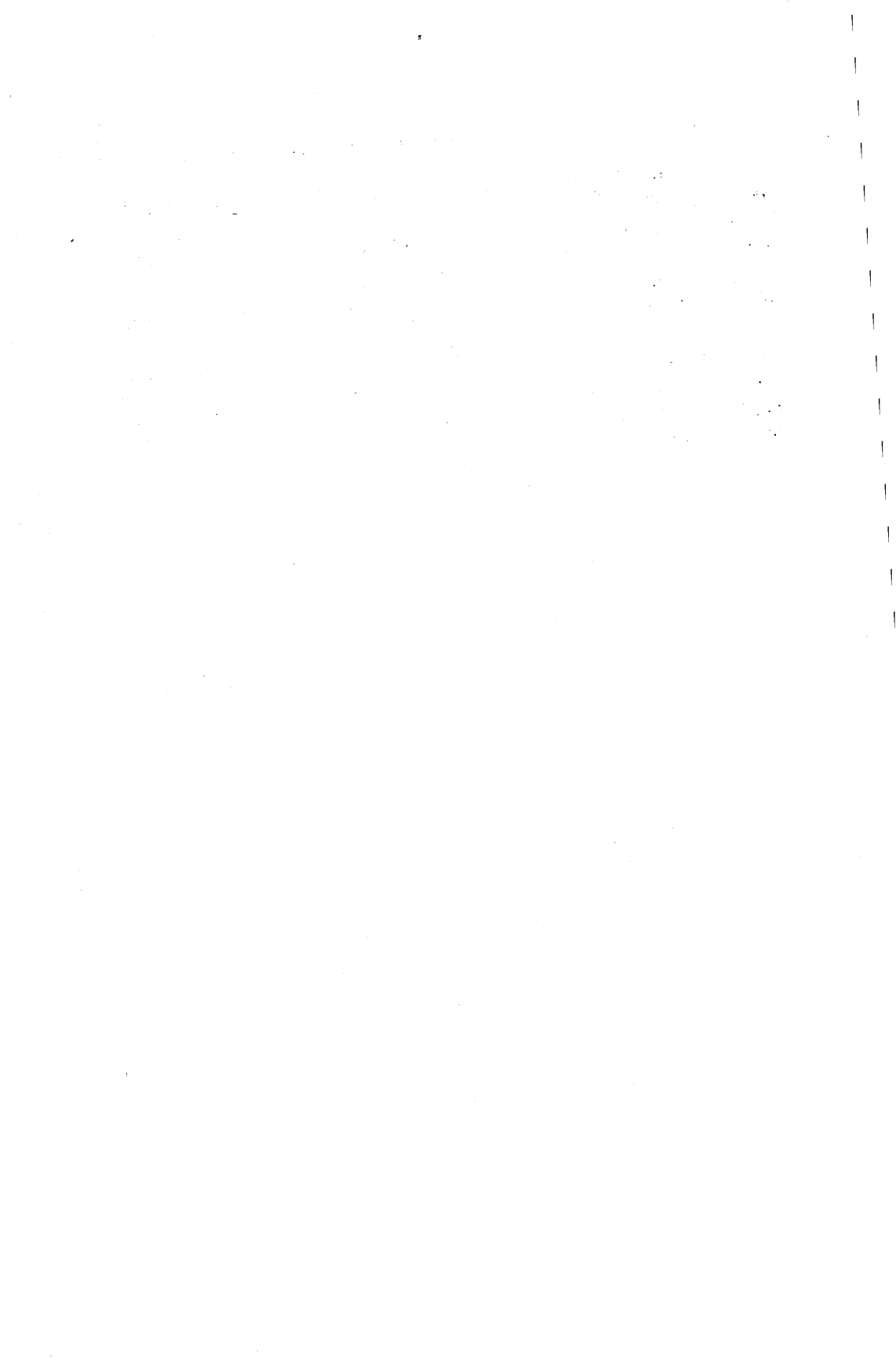
- 1) l'information en temps opportun des travailleurs intéressés ;
- 2) les consultations individuelles sur les possibilités de placement ;
- 3) autant que possible, l'harmonisation dans le temps de la fermeture et du démarrage d'entreprises de remplacement, afin d'éviter un chômage prolongé ;
- 4) la rééducation professionnelle et la formation accélérée pour des occupations nouvelles ;
- 5) des efforts particuliers visant au réemploi des travailleurs âgés ou diminués ;

6) l'organisation de la formation des jeunes dont l'apprentissage n'est pas encore terminé ;

7) la création d'emplois spécialement destinés aux femmes dont les familles ont été touchées par les fermetures ;

8) l'octroi de primes de départ et d'allocations d'attente, ainsi que d'indemnités pour la suppression de prestations spéciales.

Il est impossible, dans le cadre du présent rapport, d'étudier en détail les problèmes sociaux complexes qui se posent lors des reconversions. Je me suis efforcé avant tout de vous fournir un aperçu des observations, expériences et mesures auxquelles la fermeture de mines a donné lieu dans la République fédérale d'Allemagne.



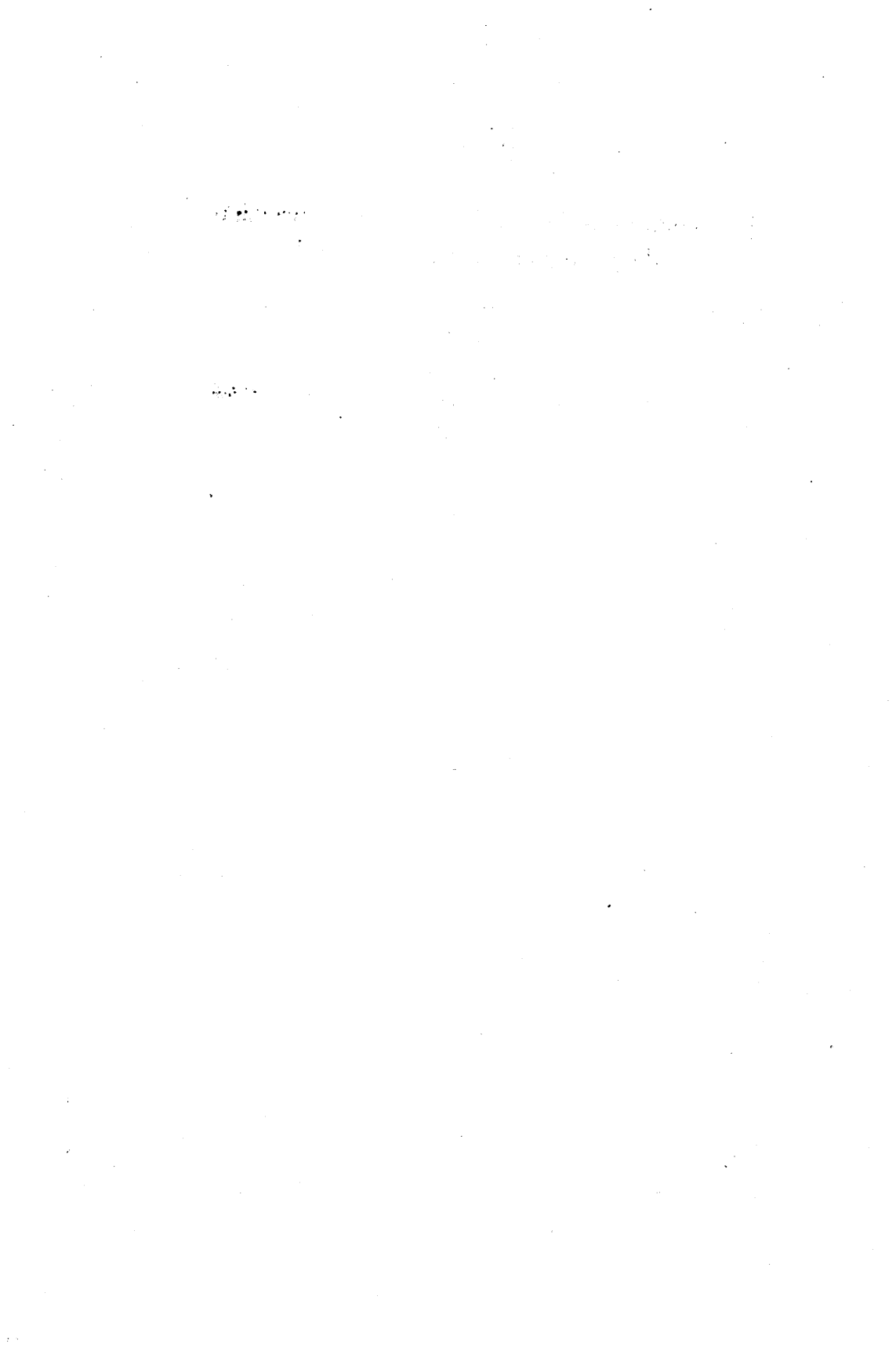
XVII

Les conditions impératives de la conversion d'une région minière en péril

par

Léonce DEPREZ

*Président de la jeune Chambre économique de la région de Béthune,
Conseiller municipal de Béthune
Béthune*



*Une illustration du problème de la conversion
de régions minières*

Le cas de la région Ouest du bassin minier du Pas-de-Calais est susceptible d'illustrer les débats de cette conférence intergouvernementale organisée par la Communauté Européenne sur le problème de la conversion des régions minières.

Pourquoi ? Parce qu'il s'agit d'une de ces régions mono-industrielles qui retiennent toute l'attention de la Haute Autorité.

L'organisation de cette conférence à Luxembourg en témoigne.

Déclarée zone critique en 1955 par le Gouvernement français, zone spéciale de conversion en 1959, cette région minière dont Béthune est le centre, et en les cinq cantons de laquelle vivent plus de 300.000 habitants, constitue réellement un test dans l'entreprise de conversion que certaines régions minières se soient condamnées à réaliser dans le cadre de la Communauté Européenne pour assurer leur avenir.

Pour bien situer les impératifs de cette conversion, il importe d'abord de bien résumer le problème de la zone spéciale de conversion de Béthune.

Cette région, qui constitue l'Ouest du bassin du Nord et du Pas-de-Calais, n'a toujours vécu que de son sol et de son sous-sol, depuis un siècle.

C'est la mise en exploitation du sous-sol charbonnier de cette zone qui a fait des anciens villages d'Auchel et de Bruay, proches de Béthune, des agglomérations urbaines à la densité de population record.

Or les réserves de charbon sont moins importantes à l'Ouest du bassin minier du Pas-de-Calais qu'au Nord et à l'Est de celui-ci. Les couches de charbon y sont, en profondeur, plus espacées et plus pauvres.

Et ce phénomène géologique est aggravé du fait qu'entre 1914 et 1918, et pendant les dix ans de reconstruction du bassin, nos puits de mine de l'Ouest du bassin du Nord et du Pas-de-Calais ont été exploités au maximum pour les besoins de la défense nationale.

Avec la cadence et les effectifs actuels, et compte tenu de la mécanisation nécessaire entreprise par les houillères, l'exploitation du charbon ne peut se prolonger dans cette région au-delà d'une quinzaine d'années.

Aussi, la cadence devra-t-elle être en réalité ralentie pour maintenir les puits modernisés en activité. Mais les effectifs eux continueront de décroître.

Le dernier rapport de M. Aurel, directeur du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais, prévoit, en admettant qu'une politique énergétique européenne permette à la France de maintenir sa production au niveau de 60.000.000 tonnes, que les effectifs des houillères tomberont pour les trois groupes miniers d'Auchel, Bruay et Béthune, de 55.400 qu'ils atteignaient globalement en 1949, à 30.000 en 1965, à 25.000 en 1970, à 20.000 en 1980.

Face à cette certitude de fermeture de nouveaux puits dont l'exploitation ne serait plus rentable et dont le charbon ne serait plus compétitif, l'Ouest du bassin minier du Pas-de-Calais a enregistré *une poussée démographique record* (12 pour cent d'augmentation de la population par rapport à 1936, alors que le pourcentage atteint une moyenne de 10 pour cent dans le département et de 2 pour cent dans toute la France).

Ce qui donne à cette situation un caractère super-critique c'est que, à la différence des régions minières du département du Nord, l'Ouest du bassin minier du Pas-de-Calais, *ne dispose pas sur son terroir des activités industrielles suffisantes pour compenser la réduction des effectifs des Houillères.*

10 pour cent seulement de la main-d'œuvre industrielle de cette région sont occupés dans des industries autres que la mine... (3.000 sur 33.000).

La seule solution à ce grave problème de récession économique et d'expansion démographique dans cette région mono-industrielle, était donc d'attirer à l'Ouest du bassin des activités industrielles nouvelles.

Les houillères du bassin du Pas-de-Calais avaient résorbé les 20.000 emplois supprimés entre 1948 et 1958 en ne remplaçant pas les retraités, ou en transplantant 4.625 familles à l'Est du bassin.

Mais cette transplantation ne peut se poursuivre.

Outre les problèmes sociaux douloureux qu'elle provoque chez une population attachée à son terroir, elle ne peut se prolonger en raison du niveau de saturation des effectifs à l'Est du bassin du Pas-de-Calais, où la poussée démographique est également très forte par suite de l'accroissement des naissances depuis 1946.

Le « ripage » définitif ou quotidien des mineurs à l'Est du bassin doit donc cesser.

Les Houillères du bassin du Nord ont d'autre part interrompu ou freiné l'embauchage des jeunes, qui se sentent d'ailleurs de moins en moins attirés par le métier de leur père. Il n'est pas étonnant que face à ces perspectives d'avenir, la vocation de la mine disparaisse de plus en plus chez les jeunes générations, attirées par d'autres métiers.

Il en résulte que les jeunes filles, auxquelles la modernisation des Houillères a fermé définitivement (et fort heureusement) la porte des

mines, sont obligées à participer à des migrations quotidiennes pour aller chercher le travail dans les industries du textile lillois, à 40 kilomètres de Béthune, et que les jeunes gens se trouvent désœuvrés ou condamnés à quitter la région de Béthune pour aller surpeupler la région parisienne ou d'autres villes déjà surindustrialisées.

Les remèdes artificiels ne suffisant plus, il a donc fallu depuis deux ans *recourir aux remèdes de choc : l'implantation d'industries nouvelles. Encouragée depuis 1955 par le directeur général des Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais, cette implantation d'industries nouvelles n'a été pratiquement amorcée qu'à partir de 1959.*

Pourquoi ?

C'est là où, le cas de la zone de Béthune ayant été exposé, nous en arrivons, à la lumière de celui-ci, au cœur du sujet qui fait l'objet de cette conférence.

La conversion d'une région minière suppose que certaines conditions impératives soient remplies.

Les conditions de la conversion

Quelles sont ces conditions ?

I. — *La première est évidemment la mise à la disposition des industries susceptibles de se décentraliser dans la zone minière, de bâtiments ou de terrains.*

A. — *Bâtiments et installations de surface des Houillères.* — Quelques installations de surface des Houillères ont pu être reconverties ces deux dernières années dans la région de Béthune.

Il ne peut s'agir que de conversions limitées à des petites et moyennes entreprises et à certaines catégories d'industries seulement.

Les installations de surface des Houillères sont en effet difficilement adaptables pour la majorité des industries.

Les grandes industries qui envisagent de se décentraliser, préfèrent, en règle générale, réaliser des constructions neuves, conçues en fonction des besoins de la production, et susceptibles d'extension, en fonction de leurs programmes d'expansion.

Il n'en est pas moins vrai que si on les aménageait au préalable, les installations de surface des Houillères pourraient intéresser *un grand nombre de moyennes entreprises dont la multiplication serait souhaitable dans des zones qui meurent de leur caractère mono-industriel.*

Les industriels se sont laissés convaincre dans la région de Béthune pour les quelques conversions d'installations des houillères réalisées à ce jour en fonction de certains critères qu'il faut mettre en lumière :

1) les conditions financières très avantageuses consenties traditionnellement par les Houillères en vue de favoriser la conversion de leurs bâtiments ;

2) la perspective d'une implantation rapide que l'achat d'un bâtiment aux Houillères permet aux industriels et que ne permet pas souvent la construction d'une usine ;

3) la possibilité d'extension par construction de bâtiments neufs, que permet souvent l'achat d'une installation de surface des Houillères, celle-ci se situant la plupart du temps sur une étendue d'un ou deux hectares ;

4) l'assurance de disposer le plus souvent dans le cadre des installations des Houillères des réseaux de communications par route ou par fer, et de la force motrice nécessaire.

Il ne faut donc pas laisser répandre le slogan que de nouvelles sources de travail ne peuvent pas être créées, dans le cadre des anciennes installations des Houillères, qu'il s'agisse de terrains ou de bâtiments. On a trop lancé cette affirmation pour justifier une attitude passive à ce sujet !...

Ce qu'il est juste de dire, c'est que plus que les installations d'autres industries, les installations minières partent dans le match de la conversion avec un certain handicap : les bâtiments, parce qu'ils étaient destinés à une industrie lourde et très spécialisée ; les terrains, parce qu'ils sont sujets ou réputés sujets à des affaissements.

Il n'en reste pas moins qu'une région minière obligée d'accueillir, par suite de récession de la production charbonnière ou de l'accroissement de la main-d'œuvre disponible, des activités industrielles nouvelles, doit s'efforcer de *commencer par continuer* à maintenir des sources d'emplois là où il y en avait.

D'abord convertir le patrimoine immobilier existant.

Ensuite, créer ce qui n'existe pas.

C'est ce qui a été partiellement entrepris dans le Pas-de-Calais, et qui devrait être poursuivi, si on prenait à l'échelle de la Communauté Européenne les mesures nécessaires, et si l'Etat encourageait ces conversions au lieu de les décourager souvent par des tracasseries et des lenteurs administratives.

Comment est-on parvenu en effet à quelques résultats de conversion de bâtiments ou de terrains appartenant aux Houillères ?

a) La première nécessité dans chaque région minière est de *mettre en valeur ce que l'on a... Il y a d'abord une campagne de séduction* à entreprendre et à gagner.

On n'attire pas les industriels sans recourir aux techniques modernes

appliquées par toute entreprise industrielle ou commerciale pour convaincre ou séduire sa clientèle.

Cette mise en valeur est d'autant plus nécessaire que toute région minière a le préjugé défavorable du pays « noir »...

Mais il faut bien prendre conscience que la mise en valeur du patrimoine immobilier existant doit commencer par la mise en valeur de la région où se situent ces bâtiments et ces terrains que l'on veut reconvertir.

Dans la région de Béthune, cette mise en valeur est assurée par une « Jeune Chambre Economique » qui rassemble toutes les volontés jeunes et dynamiques de l'Ouest du bassin minier.

Prenant pour objectif le sauvetage et le renouveau économique de la zone Ouest du bassin, cette équipe assure la publicité de la région, comme une entreprise assure sa publicité, ce qui suppose un plan, des méthodes et un budget de relations publiques (une revue mensuelle étant un des aspects de la mise en application de ce programme de relations publiques).

La conversion des terrains et bâtiments des Houillères commence par là.

Elle se poursuit par des contacts humains entre les responsables de la conversion de la région et les industriels, alléchés ou attirés par la publicité faite autour des possibilités de décentralisation offertes par cette région.

C'est alors, mais alors seulement que les responsables des houillères peuvent proposer avec une chance de succès leurs bâtiments ou leurs terrains à ces industriels que les animateurs de l'expansion de la région auront été chercher par la main...

b) Mais la mise en valeur ne doit pas être que psychologique. *Elle doit être aussi matérielle.* Il ne faut pas que les bâtiments fassent fuir l'industriel, attiré par une campagne intelligente en une zone de conversion minière.

L'industriel va visiter et juger ces bâtiments et ces terrains. Ceux-ci ne seront susceptibles de le retenir et de le convaincre que dans la mesure où ils seront aménagés, et mis en état par les Houillères en fonction des besoins de l'industrie nouvelle.

La mise en valeur des bâtiments et terrains est elle aussi d'autant plus nécessaire que bien des préjugés justes ou injustes entraînent les industriels à croire leur décentralisation souhaitable sous des cieus, en des sites, ou sur des terrains plus propices que ceux des régions minières.

Cette double mise en valeur psychologique et matérielle des possibilités de la région et des bâtiments et terrains à convertir devrait entraîner une double action de la Communauté Européenne à l'égard de ces régions minières « critiques ».

D'abord *une participation financière aux travaux et aux publications des organismes d'expansion qui se sont voués à la conversion des installations des Houillères*, à la prospection et à l'accueil des industriels susceptible de s'intéresser à une région minière dont l'avenir est en péril.

Ensuite, *une aide financière aux Houillères intéressées, dans les travaux d'aménagement des terrains ou bâtiments à convertir*, en vue de développer les chances de création dans cette zone minière en péril, d'activités industrielles nouvelles.

Plus d'une douzaine d'installations des Houillères ont été converties depuis deux ans dans la zone minière de conversion de Béthune, mais elles l'ont été plus par l'action tenace et le dynamisme de quelques hommes que par l'application d'une politique « pensée » et orchestrée « au sommet ».

Les avantages financiers, primes et exonérations, accordés par le Gouvernement français à quelques zones critiques, dont la zone de Béthune, ont été un précieux stimulant pour attirer les industriels dans ces régions.

Mais il faut souhaiter aujourd'hui que l'aide de la C.E.C.A. s'ajoute à celle des Etats pour résoudre le problème européen qu'est celui de la conversion d'installations minières dont le Marché Commun et la concurrence de nouvelles sources d'énergie précipitent la fermeture.

B. — *Terrains industriels, zones industrielles.* — Les propriétés des Houillères, même aménagées en fonction des besoins des industries nouvelles avec l'aide éventuelle de la Communauté Européenne ne suffiront pas toutefois à assurer, au jour, l'emploi de la main-d'œuvre que la mine occupait au fond.

Il se révèle chaque jour indispensable d'aménager des zones industrielles dotées de tous les raccordements souhaitables.

Or, avant 1959, et avant Béthune peut-être, aucune région minière mono-industrielle, ne disposait de zones convenant à des décentralisations d'industries importantes.

Et c'est la raison pour laquelle entre 1950 et 1958, 464 opérations de décentralisation ont été réalisées en France dans certaines régions, et aucune dans cette région menacée qu'est l'Ouest du bassin minier du Pas-de-Calais !...

De nombreuses et importantes industries qu'il aurait été souhaitable voir s'implanter à la source de la main-d'œuvre minière y avaient renoncé, la région de Béthune ne rassemblant pas à l'époque les conditions qu'elle réunit aujourd'hui, au moins partiellement, à commencer par les terrains...

Ces terrains existent, en effet aujourd'hui, car des zones industrielles ont été créées à l'échelle des trois groupes miniers de l'Ouest du bassin, Auchel, Bruay, Béthune, par des syndicats intercommunaux groupant les localités de ces différents groupes.

Si ces terrains sont propriété des Houillères, ils peuvent être vendus directement par les Houillères à l'industriel. Mais celui-ci ne se laissera pas convaincre si ce terrain ne lui est pas vendu, « prêt à porter » une industrie lourde ou légère.

Il est évident que les Houillères ne peuvent pas réaliser l'infrastructure de terrains destinés à d'autres industries.

Mais il est nécessaire que dans ce cas un accord soit pris entre les dirigeants des Houillères et les responsables des collectivités locales.

Deux cas sont possibles.

Ou bien les Houillères acceptent de vendre le terrain « bon marché » à la commune ou au syndicat de communes, quitte à celui-ci à aménager le terrain pour le rendre industrialisable et vendable à une firme industrielle susceptible de se décentraliser.

Ou bien les Houillères deviennent « membre à part entière » d'un syndicat mixte, maître d'œuvre de la zone industrielle, mettant leurs terrains à la disposition du syndicat mixte.

Ces syndicats mixtes, légalisés en France par le décret n° 606 du 20 mai 1955, groupent à la fois des collectivités territoriales (communes, syndicat de communes, départements), et des établissements publics au nombre desquels il est possible de ranger les Houillères du Bassin (Art. 2-2, Loi du 17 mai 1946).

L'avenir de la conversion des régions minières mono-industrielles est bien dans la constitution de ces syndicats mixtes. Ils réalisent en effet l'union souhaitable entre les responsables de l'industrie Houillère qui assuraient jusqu'alors le travail et la prospérité de la population de ces cités, et les responsables de la vie de ces cités.

Les syndicats intercommunaux, créés pour la réalisation de zones industrielles, dans la zone de conversion de Béthune, devraient s'ouvrir à l'avenir aux responsables des Houillères pour devenir des syndicats mixtes. Car, de quoi s'agit-il en réalité ?

Il ne s'agit pas tant de convertir des bâtiments ou des terrains, mais bien la main-d'œuvre que la mine ne peut plus occuper aujourd'hui et ne pourra plus occuper demain.

Même si les terrains choisis comme zones industrielles dans les régions minières ne sont pas propriété des Houillères, il serait souhaitable que les Houillères s'associent aux responsables des communes dans le cadre de syndicats mixtes, ou aux responsables de l'économie privée, dans le cadre de sociétés d'économie mixte, pour résoudre les problèmes de constitution de zones industrielles, comme ceux de l'aménagement de terrains et de bâtiments au profit d'activités industrielles nouvelles.

Ce syndicat mixte est seul susceptible d'assurer une véritable interdépendance entre les communes d'une même agglomération minière, et entre l'agglomération, cadre de vie quotidienne, et l'entreprise « Mine », source de vie des habitants de cette agglomération.

La présence des Houillères dans le cadre de l'organisme maître d'œuvre des bâtiments ou des zones industrielles aurait *l'avantage de donner confiance aux communes minières*, qui, sans les Houillères, se trouvent livrées à elles-mêmes, et dans une situation indépendance vis-à-vis des Houillères qui les effraye plus qu'elle ne les réjouit, ces localités ayant grandi et vécu pour la plupart depuis un demi-siècle sous le patronage de l'industrie minière.

Le rôle des communes, du fait du déclin progressif de l'industrie minière dans une région, croît singulièrement.

D'administrateurs de la ville, les élus locaux doivent devenir des chefs d'entreprise.

Leur mission ne s'arrête plus à assurer l'équipement urbain et la construction de logements que les Houillères assuraient souvent au temps de leur essor. Elle se prolonge en effet jusqu'à l'achat et l'aménagement de terrains agricoles ou industriels pour y implanter des industries nouvelles. *Elle devra même aller jusqu'au rôle de bâtisseurs d'usines qu'il faudra construire avec des emprunts d'Etat pour les revendre ensuite aux industriels selon des formules de location-vente.*

Plus qu'à l'offre d'un terrain, l'industriel sera en effet sensible à celle d'une usine construite sur une zone adéquate.

On comprend donc que la présence de la grande industrie régionale dont il s'agit de convertir le personnel soit souhaitable dans l'organisme maître d'œuvre de telles entreprises.

L'expérience des responsables de l'industrie de la houille, employeur n° 1 de la région, et la mise à disposition de terrains, bâtiments ou moyens matériels appartenant aux Houillères seraient un appréciable apport au syndicat de communes dans le cadre du syndicat mixte, et faciliteraient certainement d'ailleurs l'attribution de prêts par les fonds nationaux d'aménagement du territoire en vue de faciliter l'achat et l'aménagement de terrains ou la construction et la location-vente d'usines.

Cette association Houillère-syndicat de communes mettrait *en confiance les industriels susceptibles de se décentraliser* dans une région minière.

Les chefs d'entreprise se méfient toujours quelque peu des promesses d'élus politiques.

La présence à côté des responsables des communes de responsables de la première industrie régionale faciliterait la prise en considération par l'industriel de l'offre qui lui est faite.

Elle prouverait un climat de collaboration entre les pouvoirs politiques et les pouvoirs économiques d'une région, collaboration susceptible de créer un climat de coopération avec l'industrie nouvelle, une fois que celle-ci serait installée.

Enfin, l'union Houillères-syndicat de communes donnerait *confiance aux travailleurs de la région*, en leur montrant que le maire et l'employeur « tirent dans le même sens » en vue d'assurer l'avenir de la population laborieuse sur son terroir.

Enfin, il faut ne jamais perdre de vue que les problèmes d'implantation d'industries nouvelles dans une région doivent être étudiés non seulement en fonction de critères politiques et sociaux, mais aussi en fonction de critères géologiques et économiques.

Il s'agit d'attirer dans la région des activités industrielles diverses susceptibles de prendre progressivement le relais de la mine et de voisiner avec elle, en utilisant si possible ses produits bruts ou dérivés.

La présence des Houillères dans l'organisme maître d'œuvre assurerait que le plan d'implantation d'industries nouvelles tiendrait compte des besoins et des possibilités de la région.

Si la difficulté pour les jeunes chambres économiques ou organismes d'expansion de zones minières consiste à attirer des industries dans ces zones minières, présentées souvent comme des épouvantails, il est non moins certain qu'une action particulière doit être menée auprès de certaines catégories d'entreprises, notamment celles qui emploient les catégories de main-d'œuvre que l'on peut trouver dans la région, celles qui traitent des produits pouvant utiliser les matières premières et richesses naturelles de la région.

La jeune Chambre économique de la région de Béthune a joué à fond la carte Firestone, en accord avec le syndicat intercommunal Béthune-Annezin, parce qu'elle savait possible l'adaptation rapide de la main-d'œuvre non spécialisée jeune ou minière aux besoins d'une usine de pneumatiques. Elle a joué à fond et gagné le match de la création de l'usine « Schenectady de France », à Béthune, parce qu'elle savait que cette usine aurait à sa portée, grâce aux Houillères, dans un rayon de 15 km, les produits chimiques de l'usine-mère ne trouve en Amérique que dans un rayon de 500 km.

Ces deux exemples... pour prouver que les régions minières doivent aider les industriels à s'orienter à travers le maquis des offres et les surenchères des régions.

En général, les responsables de l'expansion d'une région minière, pour être efficaces, doivent éviter de « tirailler » dans toutes les directions. Ils doivent rechercher, comme nous le disions, des industries pouvant

convenir à la structure de la région minière, au relief souvent tourmenté.

Pour Auchel, extrémité ouest de notre zone critique, au relief tourmenté et où de nombreux terrains souffrent d'affaissements, nous recherchons par exemple des usines occupant peu de surface au sol.

La région d'Auchel produira moins d'énergie. Il faut donc qu'elle remplace la valeur de l'énergie qu'elle produisait par la valeur ajoutée sur certains biens par le jeu de leur transformation.

Il faut à Auchel, pour remplacer l'activité minière, une industrie légère, non tributaire de transports lourds par voie fluviale, ou même par trains complets, le profil des lignes S.N.C.F. ne s'y prêtant pas.

Des industries de dernière transformation, des manufactures à grosse main-d'œuvre féminine conviendraient à Auchel, comme autour de Bruay, où pourraient ainsi être employées des milliers de jeunes filles, à 40 minutes des maisons-mères du textile lillois ou à 3 heures de route des maisons-mères de Paris.

Nous espérons ainsi d'ici la fin de l'année voir aboutir trois projets de décentralisation d'usines textiles dans la zone « ouest du bassin minier du Pas-de-Calais ».

Mais nul ne peut mieux contribuer à convaincre des atouts d'une région minière, que les responsables de l'industrie houillère inquiets de l'avenir de certaines de leurs mines. Nul ne peut mieux contribuer à réaliser avec succès l'entreprise de conversion de la région que l'employeur dont le personnel doit être reconverti.

Voilà pourquoi en conclusion de ce premier chapitre nous estimons que *la Communauté européenne du charbon doit donner aux Charbonnages des différents pays le moyen de ne pas rester sur la touche dans les entreprises de conversion des régions minières en péril.*

Seules, les houillères ne peuvent aménager les bâtiments et terrains nécessaires.

Mais sans les houillères, leurs installations, leur concours, leur soutien, les régions minières ne peuvent rien faire.

Le fonds social de la Communauté européenne devrait pouvoir selon une procédure plus souple et un mécanisme plus maniable, apporter son appui aux charbonnages susceptibles de s'associer à des syndicats de communes, pour assurer l'avenir des zones minières critiques de la C.E.C.A.

II. — Mais pour que ces implantations industrielles soient possibles, il ne suffit pas d'offrir bâtiments et terrains même aménagés, et même financés par l'Etat, sous forme de primes, prêts ou exonérations de taxes.

Il faut encore que l'industriel ait la certitude de disposer sur place :

- de la main-d'œuvre qualifiée nécessaire ;
- des logements nécessaires aux cadres, et agents de maîtrise de cette entreprise, ainsi qu'au personnel ouvrier.

Là encore, nous attirons l'attention de la Communauté européenne, en lançant même un cri d'alarme.

Jusqu'à l'heure de la constitution de la C.E.C.A., jusqu'à l'heure où ne se posaient pas les impératifs du progrès, de la compétitivité face aux charbons des autres pays, et face aux autres produits énergétiques, il était normal de voir les régions qui ne vivaient que du charbon ne former des hommes qu'en fonction de leur emploi à venir dans la mine.

Le drame des régions minières critiques est qu'elles ne sont pas prêtes actuellement à assurer la formation professionnelle et le logement pour cadres et agents de maîtrise, nécessaires aux industries nouvelles appelées à prendre le relais de la mine.

A. — *La condition impérative de la formation professionnelle des jeunes et du reclassement professionnel des adultes.* — La Haute Autorité de la Communauté européenne doit se convaincre que la reconversion industrielle, objet de cette conférence, doit commencer par la reconversion des hommes employés au service de l'industrie houillère, la reconversion partielle des écoles techniques et centre d'apprentissage des Houillères, et la création de centres d'apprentissage complémentaires, pour donner à la jeunesse la formation professionnelle indispensable et aux industries nouvelles la main-d'œuvre qualifiée sans laquelle elles ne pourront songer à s'implanter.

Nous avons un exemple crucial dans notre zone minière de conversion de Béthune.

Voici pour vous le prouver, l'appel que votre rapporteur adressait à M. le Directeur du groupe de Douai des Houillères en février 1960. Il vous fera part de notre inquiétude et de notre volonté d'appeler les Houillères de notre bassin et au delà d'elles la C.E.C.A. au secours de notre région minière pour l'aider à assurer la formation professionnelle des jeunes et le reclassement professionnel des ouvriers adultes que la mine serait appelée à libérer.

Voici un extrait de cet appel :

« Il est impossible d'envisager une solution valable du problème du reclassement et de la formation de la main-d'œuvre pour satisfaire les besoins des industries anciennes et nouvelles si le premier employeur de l'ouest de ce bassin, les houillères, ne participe pas à nos travaux, ne nous aide pas à établir le planning de l'emploi de cette zone de conversion.

« La présence ici même des représentants des houillères nous montre que la direction de ce bassin, autant que celle des groupes sont conscientes de leurs responsabilités.

« C'est au cri d'alarme courageux de M. Aurel, directeur du bassin, que nous avons répondu.

« C'est à sa demande que nous avons entrepris l'effort d'implantation d'industries nouvelles, pour créer ces emplois que la mine ne pourra plus assurer demain, et pour les offrir à ces milliers d'adultes que nous ne voulons pas voir quitter notre terroir, comme à ces milliers de jeunes qui ne prennent plus le chemin des centres de formation des houillères.

« C'est donc en union étroite avec les houillères que nous devons, dès aujourd'hui, envisager les moyens de satisfaire les besoins de F.I.R.E.S. T.O.N.E., de S.O.C.O.M.O., et autres industries nouvelles projetées, et aussi ceux des industries anciennes.

« C'est un glissement discret, mais méthodique de certaines catégories d'ouvriers des houillères, notamment des ouvriers du jour, vers les centres de formation accélérée, qui doit, dans le cadre des prévisions contenues dans le dernier rapport de M. Aurel, alimenter nos sections F.P.A. du centre de Béthune et du futur centre de Liévin.

« Ainsi ces centres de formation professionnelle accélérée doivent-ils servir de relais entre la mine et l'industrie, pour ces centaines de travailleurs dont les firmes anciennes et nouvelles auront besoin demain.

« Peut-être même *les houillères pourraient-elles organiser ce relais dans le cadre même de certains bâtiments de leurs centres de formation dont les groupes d'Auchel ou Bruay pourraient envisager la reconversion, en fonction des besoins des industries autres que la mine.*

« Nous avons entendu dès 1959, l'appel angoissé des industriels de notre région, inquiets de voir prendre demain par des industries nouvelles la main-d'œuvre qu'ils avaient non sans mal formée hier. Et nous savons que les houillères sont obligées encore à l'heure actuelle de recruter une certaine main-d'œuvre qualifiée dans le cadre même de ces entreprises. C'est la petite guerre classique et nocive qui crée de regrettables oppositions, fait renaître de vieux complexes « de pot de terre » face au « pot de fer ».

« Il est donc urgent d'étudier *un plan commun* pour éviter dans les années à venir de voir industries anciennes, houillères et industries nouvelles, se disputer ou s'arracher une main-d'œuvre que l'on n'aura pas su former à temps ou que l'on aura continué à former sans plan cohérent, *en fonction du passé plus qu'en fonction de l'avenir.*

« Le groupement inter-entreprises peut être ce lieu de rencontre indispensable entre l'industrie privée et les houillères pour étudier les problèmes de la formation professionnelle et de la main-d'œuvre dans le cadre de la zone spéciale de conversion.

« Et nous supplions dès ce 10 février 1960 M. Aurel de ne pas nous laisser attendre l'heure des échéances, sans nous permettre de régler avec lui le moyen de satisfaire à l'heure H les demandes de F.I.R.E.S.T.O.N.E. et des autres firmes.

« En 1955, comme en 1959, ses rapports de Directeur général du bassin, ont servi de charte à ceux qui ont souci de l'avenir de cette zone Ouest du bassin minier. En invitant à dépasser le stade de la reconversion de bâtiments des houillères, et à créer des zones industrielles pour éviter de voir la main-d'œuvre régionale quitter notre région ; faute de travail, M. Aurel nous a montré que gouverner, c'était prévoir. Nous le supplions aujourd'hui de prévoir avec nous comment, *avec quels hommes*, faire tourner demain ces industries dont il eut la sage audace, hier, de recommander l'implantation à l'Ouest de notre bassin minier.

« Plus que jamais et dès aujourd'hui, à l'heure des premières pierres, gouverner est prévoir.

« De même que ce glissement de la main-d'œuvre masculine des houillères vers les centres de F.P.A., nous faudra-t-il prévoir pour les industries nouvelles consommatrices de main-d'œuvre féminine, de ramener au bercaïl de ces industries de notre zone de conversion, les centaines de jeunes filles qui se voient obligées aujourd'hui de quitter chaque jour notre région pour la région lilloise ».

Ce problème de la conversion de la main-d'œuvre jeune ou adulte n'est certainement pas spécial à la région minière de Béthune. Il doit être identique dans d'autres régions critiques qui n'ont toujours vécu que de la mine et qui se voient obligées de créer aujourd'hui de nombreux emplois dans le secteur tertiaire comme dans le secteur secondaire pour remplacer les emplois supprimés dans les mines.

Si la Haute Autorité européenne veut favoriser la conversion de ces régions minières, et ces créations d'emplois dans les différents secteurs de la vie économique, il faut qu'un mécanisme plus souple que le mécanisme actuel permette le déclenchement des crédits indispensables à ces régions minières pour assurer la formation ou la réadaptation de la main-d'œuvre susceptible d'attirer les industries nouvelles et de répondre ensuite à leurs besoins.

Plus encore que de bâtiments et de terrains, c'est de la main-d'œuvre, dont se sont préoccupés les industriels qui projettent de se décentraliser.

B. — *La condition impérative du logement des cadres et du personnel.* — Mais cette main-d'œuvre, l'industriel se soucie aussi de savoir si elle sera logée. De même qu'il pose comme condition la qualification professionnelle de la main-d'œuvre, il pose aussi celle du logement des cadres qu'il implan-

tera avec son usine, et du personnel ouvrier, qu'il souhaite voir habiter des foyers dignes de notre 20^e siècle.

Or, en certaines régions de France, comme dans la zone de conversion de Béthune, le problème de l'habitat, comme celui de l'absence de main-d'œuvre qualifiée est un obstacle évident à l'implantation d'industries nouvelles.

C'est l'heure de le souligner également devant les responsables européens de la conversion des régions minières.

Voici pour illustrer cette affirmation comment se présente le problème à l'ouest du bassin minier du Pas-de-Calais.

Les lignes qui suivent, extraites d'une étude que votre rapporteur présentait en mai 1960 à M. René Sudreau, ministre français de la construction, le résument.

« Jusqu'à ce jour, le charbon, chez nous, commandait tout, à commencer par le logement.

« Il ne faut pas s'étonner en conséquence de ne plus voir les houillères investir en logements dans une région où elles ont la certitude que leur capital immobilier présent suffira aux besoins de la mine de demain.

« La poussée démographique record enregistrée dans notre région développant pourtant les besoins en logements, on voit l'écart de plus en plus grand qui peut résulter de l'évolution économique de ces dernières années.

« Tout est lié.

« *La courbe des constructions de logements des houillères suit la courbe des emplois en diminution. Et la courbe des besoins en logements suit celle de la poussée démographique, en progression.*

« Déjà très grave à l'heure actuelle, la situation sera catastrophique dans quelques années, à l'heure où les jeunes gens, nés après 1945, arriveront à l'âge du travail... et du mariage...

« Chaque année, ils seront 2.500 nouveaux jeunes ménages à la recherche d'un foyer de 1960 à 1970 pour l'ensemble des 5 cantons de la zone de conversion ».

« On en arrive donc à cette conclusion que les problèmes de l'emploi et de l'habitat sont intimement liés et que l'aggravation de la baisse de l'emploi dans notre région ouest du bassin minier en fait également une zone « super-critique » en ce qui concerne l'habitat, le logement comme l'emploi, comme la formation professionnelle et la retraite, étant dû jusqu'à ce jour, à la providence « Houillères ».

« Les houillères du Nord et du Pas-de-Calais, pour l'ensemble du bassin, construisaient 1.000 logements par an, en moyenne, jusqu'à ce jour.

« Il est officiel aujourd'hui, en tenant compte que leur production

pourrait se stabiliser à leur niveau actuel, qu'elles ne construiront plus que 700 logements en 1961, et 400 en 1962.

« Et il est tout aussi certain que ces 400 logements se construiront au centre et à l'est du bassin minier, et non plus à l'ouest pour les raisons que nous avons définies ».

Comment logera-t-on donc le personnel jeune et les cadres des industries nouvelles dans les zones minières « critiques », si l'Etat national et la Communauté européenne du charbon n'ont pas pleinement conscience de leur devoir à ce sujet ?

L'aide de la Communauté européenne, comme celle de l'Etat national serait vaine pour assurer la conversion d'une région si elle se limitait au problème des bâtiments et terrains industriels.

Nous ne pourrions réindustrialiser nos régions minières que si l'Etat national et la Communauté européenne nous aident en même temps à résoudre les problèmes qui conditionnent ces implantations industrielles et qui en résultent.

Si l'on déclare à l'industriel que les houillères cessant de construire dans leurs régions critiques, ne pourront pas loger demain les fils des mineurs qu'il embauchera, quelle sera la réaction de l'industriel, sinon de se tourner vers des régions où l'on construit des logements ?

Il serait donc souhaitable que la Communauté européenne dote les Charbonnages de crédits spéciaux pour pouvoir y maintenir un effort minimum de construction, même dans les régions où des mines sont appelées à fermer et où des activités industrielles nouvelles sont nécessaires.

Ce minimum serait en France que les houillères continuent d'affecter aux régions minières critiques la part du 1 pour cent sur les salaires qui doit être investie en logements par toutes les entreprises.

Il ne s'agit pas là de problèmes annexes. Nous sommes au contraire dans le vif du sujet de cette conférence, l'aspect psychologique et humain tenant une grande place dans les décisions des industriels, et celles-ci étant liées autant qu'au prix de revient du produit, au décor de ce qui sera la vie quotidienne de leurs cadres et de leur personnel.

Il est évident, en ce domaine tout particulièrement, que nous ne partons pas avec un préjugé favorable dans nos régions minières. En tous cas pas à l'ouest du bassin minier du Pas-de-Calais.

Bien souvent, les logements ouvriers y sont surpeuplés. Les enfants ne peuvent donc espérer y prendre la place des parents au foyer familial.

Pour éviter que nos cités minières deviennent des cités de retraités, il faut donc étudier à l'échelle nationale et à l'échelle européenne une politique nouvelle du logement ouvrier dans les régions minières où les houillères ont stoppé leur effort de construction.

Tout aussi important et décisif aux yeux de l'industriel est le logement des cadres.

Une industrie s'implante avec ses cadres.

« Mais le cadre, lui, s'implante avec sa femme. Et l'implantation de la femme dans une province est souvent plus difficile que celle de l'homme.

Si l'homme, en effet, pense d'abord travail, productivité, prix de revient, qualité de main-d'œuvre, rapidité et minois de la sténo-dactylo, la femme, elle, pense cuisine, salle de bains, fleurs, jardin, magasins, collègue pour enfants, et coiffeur pour dames.

C'est pourquoi l'entreprise de séduction faite par les animateurs de l'expansion économique ne doit pas se limiter au président-directeur général du Conseil d'administration, ni même à ses collaborateurs. Elle doit aussi s'étendre à leurs épouses.

Il y a différentes tactiques à suivre pour opérer les conquêtes souhaitées. Mais toutes demandent, en plus de l'intelligence des propres épouses des animateurs régionaux, et de la chaleur des arguments et des contacts de ceux-ci avec l'Etat-Major féminin des industries susceptibles de se décentraliser, un dossier « logement pour cadres » à plaider ».

« Ces logements doivent de préférence être individuels, le « cadre » français n'acceptant de quitter Paris que pour y satisfaire cette soif de liberté, d'individualisme, et d'espace vert, dont il est tant privé dans la capitale, et qui reste si conforme au tempérament français.

Mais, le plus souvent, les pavillons ne suffisent pas et il faut entreprendre, comme à Béthune, des immeubles dont les « appartements à louer » présentent tout le confort moderne.

Pourquoi des « locatifs » ? Parce que les industriels réalisant une décentralisation en province préfèrent investir en machines, plutôt qu'en briques, les premières étant productives, et les secondes non productives.

Une implantation industrielle, même lorsqu'elle bénéficie de la prime d'équipement de 20 pour cent, demande à notre époque, de tels investissements que l'industriel veut éviter toute dépense supplémentaire, tout au moins pour les premières années.

Voilà, Messieurs, les impératifs de la convention de nos zones minières en péril, tels que l'auteur de ce rapport les vit chaque jour de l'année depuis deux ans, intensément, avec la ferme volonté de contribuer à ouvrir un horizon nouveau à sa région minière menacée d'asphyxie.

A besoins nouveaux, moyens nouveaux.

L'Europe peut nous aider à mettre en œuvre les moyens d'une grande politique de conversion.

Elle se fera d'ailleurs, cette Europe, dans la mesure où les travailleurs de nos pays, et tout particulièrement ceux qui ont été ses premiers pion-

niers dans le cadre de la C.E.C.A., auront acquis la conviction que l'Europe, c'est la sécurité de l'emploi, c'est un niveau de vie en progression, c'est le progrès social en marche dans nos cités et dans nos foyers.

Elle se fera le jour aussi où tous auront la conviction que de part et d'autre des frontières, d'un bassin minier à l'autre, existe désormais une même communauté humaine.

Une communauté humaine soumise aux mêmes menaces, et ouverte aux mêmes espoirs, une communauté humaine dont les responsables de la Communauté européenne veulent avant tout améliorer le sort et le bonheur de vivre.

Car après tout, Messieurs, derrière la bataille de la conversion, derrière l'emploi, n'est-ce pas l'homme qu'ici, autour de cette conférence, nous visons !

N'est-ce pas pour l'homme que nous bataillons dans nos régions minières, pour assurer son avenir ?

N'est-ce pas l'homme, finalement, qui est l'enjeu même du combat de notre Europe ?

L'organisation et le sujet de cette conférence nous prouvent que les responsables de la Haute Autorité de la Communauté européenne en sont conscients.

C'est là, pour nos régions minières, la meilleure raison de croire en leur avenir.

XVIII

Les problèmes posés par le réemploi des mineurs

par

M. DUMAY

*Directeur général des Services Techniques et Sociaux
des Charbonnages de France
Paris*

La reconversion industrielle des régions touchées par les fermetures de mines pose un certain nombre de problèmes particulièrement liés au réemploi des mineurs dans la reconversion.

En effet, la qualification professionnelle des ouvriers mineurs, leurs niveaux de salaires, les avantages particuliers de leur Statut professionnel, paraissent *a priori* autant de difficultés pour leur réemploi dans d'autres activités.

Nous allons examiner ces différents points, les difficultés soulevées, et rechercher dans quelle mesure il est possible d'y pallier.

Le nombre des ouvriers des houillères susceptibles d'un réemploi *immédiat* dans les autres industries, autrement que comme manœuvres, est faible : ouvriers de métier, électriciens, mécaniciens, conducteurs d'engins, etc.

La grande masse des travailleurs est en effet formée par des ouvriers du fond (mineurs et aides-mineurs) familiarisés avec les travaux habituels de l'exploitation au fond (abatage du charbon, soutènement, chargement, conduite d'engins mécaniques) dont la technicité est spécifique de l'industrie minière et dont le degré de qualification et de compétence dans l'entreprise repose en grande partie sur les connaissances acquises au cours des années passées dans l'entreprise.

Le métier de mineur dans sa forme traditionnelle comprend un nombre relativement limité de gestes élémentaires, des connaissances théoriques restreintes, mais, par contre, des qualités d'intelligence et de caractère, du bon sens, du sang-froid, de l'initiative et une grande faculté d'adaptation à des situations professionnelles changeantes.

C'est dire que si l'on veut réorienter le mineur vers une activité professionnelle autre que la mine, dans une position de qualification comparable pour obtenir un reclassement convenable, il est indispensable de donner à l'ouvrier mineur une formation professionnelle en vue d'une nouvelle qualification, mais c'est dire aussi que les qualités générales que demande le métier rendent cette formation parfaitement possible.

La nécessité de la requalification est évidente si l'on veut que le mineur retrouve rapidement une position professionnelle et sociale lui permettant d'utiliser pleinement ses facultés — condition indispensable pour que le changement de métier lui soit au minimum dommageable.

L'expérience que les houillères ont acquise dans les dernières années dans la réorientation professionnelle de mineurs devenus inaptes aux

travaux du fond vers des métiers des travaux du jour confirme que, moyennant certaines précautions, en particulier une sélection et une bonne orientation, cette requalification est possible. Ces résultats ayant été obtenus avec des ouvriers handicapés ne peuvent être *a fortiori* que plus favorables avec des ouvriers ayant leur pleine intégrité physique.

Il faut toutefois noter que dans toutes les professions les formations professionnelles rapides d'ouvriers adultes portent essentiellement sur des individus âgés de quarante ans au plus. Au-delà, les réussites deviennent plus aléatoires et les possibilités d'orientation plus restrictives.

Or, il se trouve pour les Houillères, que l'apprentissage méthodique des jeunes gens n'a été introduit que depuis moins de vingt ans, ce qui renforce encore la difficulté de réorientation des plus de 40 ans qui n'ont appris, pour la plupart, le métier de mineur qu'au contact de leurs anciens.

La requalification de ces ouvriers relativement âgés pose donc un problème particulier sur lequel nous reviendrons tout à l'heure.

Pour les *moins* de 40 ans, mineurs qualifiés et valides, on pourra, au contraire, leur faire suivre avec succès des programmes de formation du type F.P.A. (Formation professionnelle pour adultes), susceptibles de faire d'eux en 4 à 8 mois des ouvriers spécialisés de la mécanique, de l'électricité et du bâtiment.

C'est ainsi que dans la dernière décennie ont pu être formés dans différentes Houillères, après sélection et orientation permettant une utilisation maximum des aptitudes existantes, des ouvriers inaptes aux travaux du fond (à la suite de maladies, professionnelles ou non, ou d'accidents) dans des métiers correspondant aux besoins propres des Houillères à l'époque considérée : ajustage, tournage, fraisage, rectifiage, étai limeur et raboteur, tôlerie, ferblanterie, soudure, tuyauterie, forge, menuiserie, bâtiments, etc.

Les formations de base, période d'orientation comprise, d'une durée de 6 à 8 mois, permettent, après quelques mois d'atelier, d'obtenir des ouvriers d'une qualification satisfaisante.

Bien entendu, de telles formations ne sont possibles que si l'on utilise des méthodes pédagogiques bien adaptées au problème considéré.

Elles reposent essentiellement sur les conditions ci-après :

— d'abord, une sélection des stagiaires, tant médicale que psychologique, permettant de déterminer la capacité de compréhension et d'évolution des stagiaires, plus importante que le niveau des connaissances acquises ;

-- ensuite, des techniques pédagogiques adaptées aux caractéristiques des stagiaires, à la rapidité de la formation donnée ;

— enfin, des programmes d'enseignement strictement limités et adaptés au type de qualification à faire acquérir aux stagiaires.

L'expérience acquise depuis de nombreuses années, dans ce domaine, par les Centres de F.P.A. (Formation professionnelle des adultes) du ministère du Travail français, à laquelle s'ajoute l'expérience propre des Houillères dans ce domaine, peut donner l'assurance que le problème, sur le plan strict de la formation professionnelle, ne présente pratiquement pas de difficultés importantes de réalisation, à condition que cette formation ne soit pas trop ambitieuse dans ses objectifs initiaux, soit adaptée au personnel et soit conduite en fonction d'une utilisation précise des intéressés.

Les véritables difficultés à prévoir viendront d'abord des ouvriers âgés, auxquels s'ajouteront les inadaptés divers. Ce seront même les seules véritables difficultés (du point de vue formation professionnelle évidemment) dans le cas d'une fermeture totale.

Des difficultés d'autre nature apparaîtront en cas de fermeture partielle. En effet, l'exploitation nécessitera le maintien d'ouvriers relativement jeunes, pleinement aptes, ayant une qualification minière — or, ce sont là ceux qui sont généralement les plus susceptibles d'acquérir une autre qualification et de s'adapter le mieux à un nouveau métier.

Je rappellerai à ce sujet les études faites sur l'attitude des mineurs dans la perspective d'un changement de métier (enquête de l'Institut national d'études démographiques, C.E.C.A., 1956) qui montrent que ce sont les mineurs qui ont les plus fortes attaches locales qui sont le plus fixés dans leur métier et que l'aptitude au changement diminue régulièrement avec l'âge, du moins à partir de 30 ans.

Un autre facteur très important de différenciation viendra du fait que l'ouvrier possèdera ou non une *spécialisation* (ajusteur, électricien, maçon, chaudronnier, etc.) qui facilitera son emploi hors de la mine.

C'est dire que seront tentés de partir ceux qui auront le sentiment de pouvoir, par leurs propres moyens, se reclasser ailleurs. Ce qui aura pour effet d'accentuer le déséquilibre de la structure du personnel de la mine posant de ce fait un problème de conversion *interne* du personnel pour rétablir tous les emplois nécessaires au fonctionnement normal de l'entreprise. Problème peut être difficile, mais certes pas insoluble.

* * *

Compte tenu des remarques précédentes, la procédure ci-après peut être proposée pour atteindre une requalification professionnelle optimum des mineurs :

— d'abord, étude détaillée et approfondie des aptitudes (médicales et psychotechniques) des goûts et antécédents des candidats en vue de leur orientation ;

— ensuite, un inventaire des débouchés certains ou probables pouvant être trouvés dans les autres industries.

A partir de là, la mise en œuvre d'une organisation de formation professionnelle accélérée susceptible de permettre une requalification sera entreprise en fonction du type de débouchés que l'on a assuré à cette main-d'œuvre.

— S'il s'agit d'une usine s'installant ou se développant à proximité immédiate, ayant des besoins groupés, la formation devra être organisée en liaison étroite avec le preneur.

La formation de base pourra parfaitement être réalisée à la mine et par la mine (mécanique, ajustage, perçage, tournage, etc.) sur un programme minimum, et les stagiaires, après cette formation, seront incorporés progressivement dans des ateliers-écoles ou d'application du preneur.

Mais la formation de base peut aussi bien s'effectuer chez le preneur qui, dans ce cas, assure l'ensemble de la formation, ce qui, pour lui, peut présenter l'avantage de l'orienter au mieux de ses besoins.

— S'il s'agit de possibilités éparses de reclassement, la Houillère, par ses moyens propres ou le plus souvent en liaison avec le ministère du Travail, devra créer des sections de F.P.A. correspondant aux principaux métiers envisagés, en choisissant ceux qui, après une formation orientée, permettront le mieux aux ouvriers mineurs, compte tenu de leur expérience professionnelle, de s'adapter rapidement à la profession nouvelle.

Ce qui paraît essentiel, c'est de donner à chacun le minimum de connaissances professionnelles indispensables à son insertion, à un niveau correct, dans la nouvelle entreprise, tout en incitant celle-ci à reprendre, après quelque temps, le perfectionnement de ces ouvriers afin de leur permettre d'acquérir une spécialisation, voire une qualification.

En effet, les qualités caractérielles et morales du mineur doivent permettre à tous ceux qui en ont le désir et le courage, si on leur en donne les moyens, de parvenir, en quelques années, à posséder un nouveau métier dans lequel ils puissent se développer et progresser.

Les programmes de formation professionnelle à établir ne posent pas — en eux-mêmes — de difficultés dès l'instant où l'on sait avec précision qui l'on doit former, et à quoi on doit le former, compte tenu du temps et des moyens dont on dispose.

Les difficultés nous paraissent résider davantage dans l'approche psychologique du problème, dans la confiance que l'on peut insuffler à

l'ouvrier, dans la conviction que l'on peut lui apporter qu'après effort de l'entreprise complète par son effort personnel, il pourra retrouver des conditions d'emploi qui, pour être fort différentes de celles de la mine, lui permettront de progresser professionnellement et socialement.

Cette formation étant acquise, le personnel pourra-t-il effectivement retrouver dans les industries de reconversion des salaires comparables à ceux qu'il avait à la mine ?

A cet égard, la situation des mineurs du fond est très différente de celle des ouvriers du jour.

En effet, les salaires du personnel du fond comportent un avantage directement lié au caractère possible du métier de mineur.

En France, pour l'ouvrier du fond, le salaire de base du manœuvre débutant est supérieur de 18% à celui du jour. De plus, il existe au fond une proportion élevée de mineurs travaillant à la tâche et le Statut du mineur prévoit que les prix de tâche doivent être fixés de telle sorte que le mineur qualifié de robustesse moyenne, fournissant un bon travail, puisse gagner un salaire de 60% plus élevé que le salaire en régie de sa catégorie ; le même ouvrier fournissant simplement un travail moyen devra gagner un salaire de 20% plus élevé que le salaire en régie.

La superposition de ces deux avantages explique l'écart important de salaire que l'on peut constater entre deux ouvriers, l'un au fond, l'autre au jour, à qualification professionnelle de même niveau.

Mais cet écart est évidemment lié au travail du fond et doit normalement disparaître avec lui. D'ailleurs, dès à présent, un ouvrier du fond qui remonte au jour perd normalement les avantages fond.

Les mineurs du fond reconvertis dans une industrie de surface perdront donc ces avantages et subiront généralement, de ce fait, une diminution de salaires que la reconversion ne pourra pas compenser et qu'il ne serait pas justifié qu'elle les compense.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le Statut du mineur accorde au personnel des majorations de salaires en fonction de l'ancienneté à la mine. Il s'agit d'une majoration fixée à deux points par 3 ans de présence à la mine du coefficient de hiérarchie professionnelle du mineur. Or, de telles dispositions ne se retrouvent généralement pas dans les industries de reconversion et pour les mêmes raisons le mineur perdra cet avantage.

Enfin, les mineurs bénéficient d'avantages en nature (charbon, logement) qu'on ne retrouve pas dans l'industrie, en général. Il ne peut être envisagé de les conserver au mineur reconverti.

Ce serait vouer à l'échec les expériences de reconversion que de vouloir perpétuer dans ces industries deux catégories d'ouvriers, ceux venant des mines jouissant d'un régime refusé aux autres.

Certes, il y a là un problème, on ne peut le nier. Mais il ne peut être réglé que par une indemnité de reconversion qui doit compenser dans son principe les avantages perdus pour autant que le fait d'abandonner un métier dont les difficultés avaient justifié l'octroi de ces avantages ne justifie pas déjà leur perte en tout ou en partie.

Ceci dit, est-il possible d'établir *a priori* des prévisions valables sur les niveaux de salaires de la main-d'œuvre reconvertie et faire ainsi des comparaisons utiles avec les salaires des mineurs ?

Il ne paraît pas qu'une comparaison théorique des salaires de l'industrie minière et de ceux des autres industries soit susceptible de fournir des renseignements utiles, étant donné la diversité des rémunérations dans les différentes branches d'activité et dans les diverses entreprises d'une même branche.

D'autre part, il est impossible de prévoir le classement qu'obtiendra un ouvrier déterminé dans une industrie de reconversion, ce classement étant directement lié aux facultés d'adaptation de l'intéressé.

Il ne paraît donc pas qu'il soit possible de prévoir, même pour une entreprise déterminée, si les niveaux de salaires après reconversion comporteront des gains ou des pertes pour un individu déterminé, et seul l'examen de cas concrets de reconversion déjà réalisée permettrait d'obtenir des précisions à ce sujet.

Nous devons cependant constater que les expériences de reconversion collective intéressant les Houillères ont été rares jusqu'à présent et n'ont porté que sur un nombre limité d'ouvriers.

Nous allons essayer de tirer quelques indications générales de deux cas de reconversion.

Le premier cas concerne la reconversion dans une industrie métallurgique de 37 ouvriers dont 7 du fond. Il s'agit de personnel jeune, l'âge limite d'embauche ayant été fixé en principe à 40 ans. Par ailleurs, le nouvel employeur a fait un choix sévère parmi le personnel proposé par la mine.

Après une période de six mois de travail dans la nouvelle entreprise, on pouvait faire les constatations suivantes :

Pour le personnel provenant du jour, la moyenne des salaires gagnés dans la nouvelle industrie se situe à 95 % environ du salaire que ces ouvriers gagnaient aux Houillères, ces derniers salaires étant bien entendu actualisés pour permettre une comparaison valable.

Pour les ouvriers du fond, la perte de leurs salaires moyens, par rapport à ce qu'ils gagnaient à la mine, se trouve être légèrement supérieure à 30 %, ce qui correspond sensiblement à la perte de l'avantage fond que j'ai déjà évoquée et met ce salaire moyen à un niveau comparable à celui des ouvriers venant du jour et de même qualification.

Le deuxième exemple concerne une reconversion commencée en 1958 dans une industrie mécanique.

Dans ce cas, l'ancien employeur, qui avait la possibilité de reclasser une partie des mineurs dans d'autres activités relevant éventuellement d'un Statut différent mais géographiquement très éloignées de la mine, a donné au mineur le choix entre le reclassement dans ses autres activités ou le reclassement dans une entreprise de reconversion qui s'installerait près de la mine.

En fait, le personnel ouvrier, dans une proportion de 60% composée en majorité des mineurs du fond et des manœuvres du jour, a choisi la reconversion sur place, malgré le déclassement de salaires que l'on pouvait craindre dans cette solution.

Par contre, 40% des ouvriers — dont la très grande majorité des ouvriers de métier du jour qui pouvaient cependant espérer retrouver des salaires appréciables dans la reconversion — a préféré rester dans l'Entreprise malgré l'inconvénient du transfert à des postes éloignés. Il en a été de même de la quasi totalité des employés administratifs qui ont craint de ne pouvoir que difficilement retrouver des emplois dans une industrie de reconversion.

C'est donc en majorité des ouvriers du fond et des ouvriers non spécialisés du jour qui ont été reconvertis sur place et le nouvel employeur a accepté la *totalité* du personnel qui lui a été proposé par la mine et qui comportait des éléments de tout âge et d'aptitude physique très inégale.

Après deux années en moyenne d'emploi dans l'industrie de reconversion, il a été procédé à la comparaison des salaires moyens portant sur un effectif plus important que dans l'exemple précédent, la moitié de cet effectif provenant du fond.

Pour les ouvriers du jour dont l'âge moyen est actuellement de 50 ans, la moyenne des salaires gagnés dans la nouvelle industrie se situe pratiquement à 100% du salaire moyen actualisé que ces ouvriers gagnaient à la mine, étant précisé que, pour la période de comparaison, la durée du travail dans l'industrie de reconversion se trouvait être supérieure de 5% environ à la durée normale du travail à la mine qui est de 48 heures.

Pour les ouvriers du fond dont l'âge moyen est actuellement de 40 ans, on constate que le salaire moyen actuel est supérieur à celui des anciens ouvriers du jour et qu'il n'est que de 7% inférieur à celui qu'ils avaient au fond à la mine. Mais, ici encore, la durée du travail dans l'entreprise de reconversion était supérieure de 7,5% à la durée normale du travail à la mine.

Cette comparaison des salaires moyens avait et après reconversion donne de meilleurs résultats dans le deuxième exemple que dans le premier.

Malgré un âge moyen très supérieur dans ce dernier cas, il faut y voir la conséquence :

- d'une activité plus élevée dans la deuxième industrie ;
- d'une plus longue période d'adaptation du personnel (au moins une année de plus) et il n'est pas douteux que la comparaison aurait donné des résultats moins satisfaisants si elle avait été faite après six mois seulement de réadaptation.

Cependant, l'examen des situations individuelles dans ces deux exemples montre que si, dans le premier cas, les salaires individuels sont assez bien groupés autour du salaire moyen et avec des écarts peu importants par rapport à ce salaire moyen, dans le deuxième cas les salaires individuels sont moins bien groupés autour du salaire moyen et les écarts sont plus notables.

La nature de l'entreprise, et les aptitudes individuelles d'adaptation du personnel, sont à l'origine d'une telle situation et nous rappellerons que, dans le premier cas, l'employeur avait opéré un choix sur du personnel âgé de 40 ans au plus alors que, dans le deuxième cas, tout l'effectif proposé par la mine avait été embauché avec un âge moyen de 45 ans pour la période de comparaison.

Il serait certainement hasardeux de tirer des conclusions définitives et générales de ces deux cas particuliers. Cependant, ils font ressortir la possibilité, pour les mineurs reconvertis, de retrouver des niveaux de salaires qu'ils avaient à la mine, mais seulement après un délai assez long.

L'adaptation de l'ouvrier aux conditions nouvelles de son travail exige un délai plus ou moins long suivant les entreprises et les individus (âge, qualification, aptitude professionnelle).

Cette considération met en évidence le très grand intérêt que présentent les dispositions selon lesquelles l'aide apportée aux ouvriers reclassés dans le cadre de la C.E.C.A. leur garantit pendant une période d'un an un gain au moins égal à 90% de leur salaire antérieur. On peut même se demander si le taux et les délais actuels ne doivent pas être revus, compte tenu du résultat des expériences futures. Cette aide apporte une atténuation au déclassement de salaires que les mineurs subissent (en particulier ceux venant du fond) pendant la période nécessaire pour atteindre un niveau de classement satisfaisant.

*
* * *

Lorsqu'on cherche à établir une comparaison entre la situation d'un ouvrier en activité à la mine et celle qu'il retrouve dans une industrie de reconversion, on ne doit pas se borner à mettre en parallèle les salaires

directs, car la mine comporte d'autres avantages. J'ai déjà mentionné rapidement les avantages en nature, chauffage et logement gratuits que les intéressés ne retrouvent généralement pas lorsqu'ils changent de secteur d'activité.

Mais, en outre, les mineurs relèvent, en matière de sécurité sociale et de retraite, d'un régime particulier auquel ils cessent d'appartenir lorsqu'ils sont reclassés dans un autre métier.

L'appréciation de la perte que subissent les ouvriers en matière de retraite et sécurité sociale lorsqu'ils quittent la profession minière est délicate car elle est en partie subjective. Ici encore, si des avantages sont alloués aux mineurs par rapport aux autres travailleurs, c'est en raison de la pénibilité et des risques de la profession ; il est normal que ces avantages disparaissent lorsqu'ils vont travailler dans une autre profession. La question ne doit donc être examinée qu'au regard de la perte des droits déjà acquis au moment de leur départ.

La situation varie notablement selon l'ancienneté acquise à la mine au moment du départ.

Une importante mesure vient d'être prise par le Gouvernement français qui, par un décret du 23 juillet 1960, accorde aux mineurs des bassins en cours de reconversion mis à la retraite jusqu'au 30 juin 1961, à condition qu'ils aient au moins 30 années de services validables pour la retraite, les mêmes droits que s'ils avaient atteint l'âge normal de cette retraite, y compris les avantages en nature, chauffage, logement et le maintien de leur affiliation au régime minier de sécurité sociale.

Ces ouvriers ne perdront donc aucun des droits acquis à la date de leur départ. Si, bien que pensionnés de la mine, ils sont réemployés dans une autre entreprise, ils seront affiliés au régime général de sécurité sociale et cumuleront la retraite minière avec leur nouveau salaire, tout en gardant les avantages en nature. Enfin, ils pourront acquérir dans le régime général de nouveaux droits à pension qui s'ajouteront à leur pension minière. Ceux qui renonceraient à cette forme de retraite anticipée pourraient choisir le bénéfice du régime de l'aide accordée dans le cadre de la C.E.C.A., complétée par une prise de conversion égale à trois mois de salaire et une indemnité dégressive constituant pendant un an le prolongement des indemnités C.E.C.A. Ils percevront alors leur pension minière, y compris les avantages en nature, lorsqu'ils auront atteint l'âge normal de la retraite.

Par contre, la situation des ouvriers ayant moins de 30 ans de services est moins favorable. Ils peuvent certes bénéficier des indemnités d'attente C.E.C.A. mais, entre le moment de leur départ et l'âge d'ouverture de leurs droits à pension minière, ils ne touchent aucune allocation de la Caisse de retraites des mineurs. Toutefois, s'ils travaillent dans une autre entre-

prise, les droits qu'ils acquièrent dans le régime général en matière de retraite s'ajoutent par coordination entre les deux régimes à ceux acquis dans la profession minière.

A partir du moment où ils atteignent l'âge d'ouverture de leurs droits à pension minière :

— s'ils ont au moins 15 ans de services ils perçoivent une pension proportionnelle à laquelle pourra s'ajouter une pension du régime général pour les services effectués en dehors des mines lorsqu'ils auront atteint l'âge requis par ce régime général ;

— s'ils ont moins de 15 ans de services, ils perdent tous droits à une pension minière, mais leurs services miniers sont retenus dans la pension du régime général. Dans les deux cas ils perdent définitivement le droit à l'allocation logement et, en partie ou en totalité, à l'allocation de chauffage.

Là encore, et pour les mêmes raisons que celles déjà exposées, il ne nous paraît pas possible de maintenir les avantages de la retraite minière à des ouvriers qui quittent la profession. Pour le succès même de la reconversion, il faut que ces ouvriers passent au régime général.

Par contre, les droits perdus peuvent là aussi et sous les mêmes réserves que celles présentées à propos des salaires être éventuellement compensés par l'indemnité de reconversion.

Il convient de noter par ailleurs qu'en matière d'accidents de travail ou d'allocations familiales, les droits dans le régime général sont les mêmes qu'à la mine.

Je voudrais maintenant, avant de terminer, revenir un instant sur le cas des travailleurs âgés ou invalides.

Les problèmes que je viens d'évoquer ont un caractère général ; ils découlent des particularités mêmes de l'industrie minière, de la qualification professionnelle spéciale des mineurs, de leur régime de salaire et de sécurité sociale. Mais ils prennent une acuité accrue lorsqu'il s'agit de travailleurs âgés ou invalides, relativement plus nombreux dans les Houillères que dans les autres industries, du fait que les mines se sont toujours efforcées de reclasser au jour leurs ouvriers devenus inaptes au fond.

Si la reconversion envisagée ne comporte pas la fermeture de l'exploitation, mais seulement une concentration et une réorganisation accompagnée d'une réduction d'effectif, l'expérience acquise pour reclasser à l'intérieur même de l'entreprise des ouvriers handicapés, dans tous les emplois qu'ils sont susceptibles de tenir, sera précieuse et il est probable qu'en intensifiant leur effort habituel les Houillères pourront, au prix même d'une certaine gêne supplémentaire dans l'exploitation, contribuer à résoudre efficacement le cas des handicapés.

Parmi ces ouvriers handicapés, il convient d'ailleurs de faire une nette distinction entre les travailleurs simplement âgés et les invalides à proprement parler. J'ai rappelé tout à l'heure que les facultés d'adaptation des premiers sont réduites et diminuent leurs chances de subir avec fruit une nouvelle orientation professionnelle. Une formule qui vient d'être essayée en France consiste à leur permettre de jouir par anticipation d'une retraite, bien qu'ils n'aient pas atteint l'âge réglementaire. Pour la période de juillet 1960 à juin 1961, dans certains bassins du Centre-Midi, les travailleurs comptant 30 années de services à la mine seront mis en retraite anticipée. On peut faire à cette formule le reproche évident de contraindre à une retraite médiocre des individus encore jeunes, ce qui est socialement et économiquement déplorable, alors que tout réclame un allongement de la vie active.

Je crois qu'envisagée ainsi la mesure appliquée serait mal comprise. Elle suppose en effet que ces hommes se reclassent d'eux-mêmes, la retraite anticipée leur permettant de le faire sans avoir à supporter des dommages sociaux trop lourds pour eux.

Par exemple, je voudrais attirer l'attention sur le fait que dans le Midi de la France ces travailleurs pourront trouver des emplois saisonniers dans l'Agriculture ou effectuer divers travaux plus ou moins temporaires compatibles avec leurs aptitudes et leur procurant un gain du même ordre que le montant de leur retraite et qui s'ajoutera à cette dernière. Les services du Travail doivent leur faciliter la recherche de ces emplois pour lesquels on importe de la main-d'œuvre étrangère saisonnière que ces ouvriers pourront avantageusement remplacer pour autant qu'on leur offrira de le faire dans des conditions socialement raisonnables. Le départ de ces ouvriers âgés qui souvent occupaient dans les exploitations des emplois légers ne peut que faciliter le maintien en activité d'invalides encore jeunes.

* * *

Si, par contre, la reconversion comporte la fermeture totale d'une exploitation géographiquement isolée des autres mines, l'ensemble des ouvriers sera touché par le licenciement général. Des mises à la retraite anticipée pourront, dans ce cas aussi, aider à régler de façon satisfaisante le cas des travailleurs les plus anciens, mais il faudra trouver une autre solution pour les autres ouvriers handicapés et, en particulier, pour les invalides. Cette solution devra être recherchée avec l'aide des Pouvoirs publics et notamment les services du Travail, dans le cadre de l'action gouvernementale d'ensemble dont les grandes lignes sont tracées par la loi

du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés et par le décret du 3 août 1959 destiné à harmoniser les dispositions de cette loi avec celles qui existaient antérieurement pour les mutilés de guerre. L'ensemble des mesures officielles en faveur des travailleurs intéressés n'est pas encore complètement au point, mais on peut espérer que dans un avenir prochain elles permettront de lever les principaux obstacles qui subsistent sur le plan réglementaire.

Mais ne peut-on rien faire d'autre en attendant ?

Les industries de reconversion qui viennent s'installer ou se développer dans les régions minières ont tout naturellement tendance à opérer une sélection aussi sévère que possible dans le personnel qui leur est offert, en écartant les candidats qui dépassent la quarantaine et ceux dont l'état physique est déficient. Cette attitude est la solution de facilité à laquelle il est bien humain que les industriels, préoccupés de toutes les questions que pose la bonne marche de leur affaire, soient tentés de se laisser aller. On pourrait cependant leur opposer de nombreux exemples de dirigeants d'entreprise qui, après s'être penchés sur la douloureuse situation des travailleurs handicapés ont su trouver pour eux, par une analyse méthodique des postes de travail analogue à celle que pratiquent les houillères, des emplois dans lesquels ces diminués physiques peuvent, après une certaine période d'adaptation, rendre des services productifs parfaitement comparables à ceux qu'auraient fourni des ouvriers jeunes et en possession de tous leurs moyens. Les industries de reconversion peuvent et doivent faire cet effort. Je rappellerai également un des deux exemples que j'ai cités à propos des comparaisons de salaires ; il montre qu'une entreprise de reconversion peut absorber sans sélection excessive le personnel que la mine trouvait bien, malgré tout, le moyen d'employer utilement. Il serait sans doute chimérique d'espérer dans tous les cas un effort spontané dans ce sens, mais, dans la plupart des opérations de reconversion, les industries intéressées bénéficient d'aides financières substantielles en provenance de diverses sources ; il est donc possible de subordonner l'octroi de ces aides, non seulement au recrutement d'un certain nombre d'ouvriers de la mine, mais à l'embauchage parmi eux d'une proportion raisonnable, à étudier dans chaque cas particulier, de travailleurs diminués physiquement, en raison de leur âge ou d'une invalidité quelconque. Une condition semblable serait tout à fait dans l'esprit de la loi de novembre 1957 et contribuerait très utilement à résoudre le problème social le plus délicat que posent les opérations de reconversion.

Mais je voudrais que l'on me comprenne bien. Quand l'on connaît les difficultés de reconversion dans les mines, il paraît peu réaliste de dire :

« il faudra imposer aux industries de faire de la réadaptation des invalides adaptés à leurs besoins, il faudra les faire renoncer à l'élimination des ouvriers de plus de 40 ans, etc., etc. ».

Ne va-t-on pas, avec ces exigences, rendre définitivement impossible toute reconversion des mineurs ?

Evidemment, si les conditions de reconversion offertes aux industries sont fixées ne *variatus*, à des taux déterminés d'avance, de telles prétentions ne pourront que décourager un industriel quelconque à s'intéresser au sort des mineurs.

Mais nous croyons qu'une telle forme d'attribution des aides à la reconversion est absolument inadéquate aux problèmes soulevés par les mines où la reconversion se présente en général de façon peu attrayante pour les industriels.

Le problème étant difficile à résoudre, il faut que les conditions offertes aux industriels soient proportionnées aux difficultés à résoudre, conditions à débattre dans chaque cas particulier, ce qui doit nécessairement aboutir en général à des aides nettement plus avantageuses que dans le cas général.

Si l'on pose le problème de cette façon, le reclassement des ouvriers âgés ou invalides sera un des éléments de la discussion et rien de plus. Ce reclassement se traduira simplement par un mieux approprié de l'aide à accorder.

C'est ainsi du moins qu'a été discuté et résolu ce problème dans le second cas de reconversion dont j'ai parlé précédemment, et aujourd'hui tout le monde se félicite qu'un groupe de mineurs âgés en moyenne de 50 ans ait retrouvé des salaires identiques à ceux qu'ils gagnaient précédemment à la mine.

Car enfin, la prétention des industries de remplacement d'éliminer systématiquement les ouvriers handicapés par l'âge ou l'invalidité partielle est tout simplement exorbitante, inadmissible et révoltante. Toutes les industries en marche normale ont des vieux et des invalides et ne les jettent pas à la rue.

Il est certes plus difficile de reclasser ces ouvriers, mais cela reste possible pour la plupart d'entre eux et l'industrie de reconversion *doit* faire l'effort nécessaire, à condition bien entendu que cet effort soit justement compensé.

Quant à la minorité qui sera rebelle à la reconversion, les moyens accéssoires (mise à la retraite, effort de la partie encore en activité de la mine, cas sociaux) pourront alors efficacement les résoudre.

A notre avis, c'est là ; c'est-à-dire dans l'effort de l'industrie de reconversion conditionné par un niveau suffisant de l'aide à la reconversion que se trouve la solution de cet aspect difficile du problème. Sans cet effort,

les moyens restants ne seront plus que des palliatifs bien insuffisants qui ne vaudront que ce que valent les palliatifs, c'est-à-dire pas grand chose.

Dans un autre domaine, on a évoqué parfois le cas des emplois féminins. A vrai dire, dans les houillères françaises, le problème ne revêt que peu d'importance. Dans les cinq bassins du Centre-Midi, où des mesures de reconversion sont en cours, il n'existe en effet, au total, guère plus de 400 ouvrières, ce qui est très faible par rapport à l'effectif total de ces bassins. D'autre part, les industries de reconversion occupent en général un pourcentage de femmes beaucoup plus élevé que celui que l'on rencontre à la mine. Le reclassement de ce personnel ne paraît donc pas soulever de grandes difficultés et il sera aisément résolu lorsque celui des mineurs aura pu l'être lui-même.

Qu'il s'agisse enfin de personnel féminin ou masculin, il pourra bien entendu subsister un petit nombre de cas sociaux délicats ; il en est ainsi chaque fois que des changements importants interviennent dans un groupe de travailleurs. Des situations particulières dignes d'intérêt échappent toujours à la règle générale ; elles ne doivent pour autant pas être négligées et il appartiendra à toutes les autorités intéressées, officielles ou privées, de se pencher avec soin sur ces cas individuels et de trouver pour eux aussi une solution acceptable dans l'esprit des préoccupations humaines qui dominent l'ensemble du problème.

XIX

Le climat psychologique dans la région touchée par une opération de reconversion

par

Alain GIRARD

*Chef de la Section d'études psycho-sociologiques
et d'enquêtes sociales à l'Institut National d'Etudes démographiques
Paris*

Parmi tous les éléments qui interviennent dans une opération de reconversion, économiques, financiers, techniques, administratifs, conjoncturels, il en est un, difficilement mesurable, et qui domine en quelque sorte tous les autres : l'élément humain. On ne saurait le négliger, sans s'exposer à de graves mécomptes, sans risquer de remettre en cause l'opération elle-même. L'existence même de la présente commission atteste à quel point la C.E.C.A. et les organisateurs de cette Conférence sont conscients de son importance, et c'est là une circonstance particulièrement favorable.

Des exemples précis et des études concrètes, dont certaines furent conduites à l'initiative de la C.E.C.A.¹, permettent de dégager quelques-unes des composantes psychologiques et sociales qui interviennent dans une situation aussi complexe et délicate qu'une reconversion consécutive à la fermeture d'une mine, et de se demander en conséquence comment il est possible de surmonter, sans trop de dommages, les obstacles qui ne peuvent manquer de se présenter.

I. — LES COMPOSANTES PSYCHOLOGIQUES DE LA SITUATION

La toile de fond. — Nous nous trouvons aujourd'hui à un tournant, et sommes placés dans une position intermédiaire, inconfortable comme toutes les positions intermédiaires.

On peut en effet imaginer, dans le cas de la fermeture d'une mine, deux attitudes extrêmes et opposées à l'égard de son personnel : ou bien licenciement pur et simple ; et désintérêt complet de son avenir, ou bien réemploi autoritaire, sur place dans une autre activité, ou avec transfert ailleurs dans une autre mine ou une autre activité. Sans doute, ni l'une ni l'autre de ces deux attitudes ne se rencontrent nulle part, ni même dans le passé, ni aujourd'hui, à l'état pur. Une économie planifiée ne peut ignorer les désirs et les possibilités des hommes, une économie libérale ne peut faire totalement confiance aux régulateurs naturels pour assurer le plein emploi ou le meilleur emploi des hommes.

Mais dans la vieille Europe, nos traditions, consacrées par les dispo-

1. V. en particulier, *Obstacles à la mobilité des travailleurs et problèmes sociaux de réadaptation*, C.E.C.A., 1956. Cette étude repose sur des rapports établis dans les Six pays de la Communauté. Les travaux belges et français ont été publiés séparément.

sitions statutaires d'un organisme comme la C.E.C.A., nous placent d'emblée dans l'entre-deux. Il nous faut concilier les exigences d'une certaine planification avec la liberté des hommes, et tenir en tous cas le plus grand compte des désirs et des aspirations des individus et des groupes, pour ne pas susciter des revendications susceptibles de paralyser tout mouvement. Une telle situation rend singulièrement délicate la tâche des organisateurs d'une reconversion.

Le cas des Charbonnages. — Toute opération de reconversion se heurte à des obstacles, mais les difficultés sont les plus grands dans le cas des Charbonnages.

La location était imposée, et la mine fait vivre la région. Même si des industries diverses se sont implantées à côté de la mine, celle-ci a été et demeure leur support naturel.

À l'origine, et même souvent dans un passé encore très récent, il a été nécessaire de faire venir des hommes, parce que ceux qui étaient sur place n'étaient pas en nombre suffisant.

L'épuisement de la mine n'est en général pas si total, que les travailleurs ne puissent imaginer qu'avec un effort on ne pourrait pas la laisser produire, voire même la moderniser pour assurer une meilleure production.

Il y a eu des à-coups dans la conjoncture, et dans un passé encore récent, des périodes de mévente ont pu succéder à des période de pénurie.

Les travailleurs savent plus ou moins tout cela, sans en saisir clairement les mécanismes, leurs souvenirs remontent à leur mémoire, s'ils entendent parler de fermeture, et toutes ces circonstances sont autant de raisons qui les détournent de comprendre la décision envisagée et son bien-fondé.

La résistance collective. — La mine et ses industries annexes fait vivre la région, c'est-à-dire que les personnes touchées par une mesure de fermeture sont en nombre bien plus grand que les effectifs eux-mêmes de travailleurs : ceux-ci doivent être multipliés par 4 environ si l'on songe à leur famille. Mais il faut compter aussi les commerçants, les syndicats, les églises, les personnalités élues, les écoles, toute l'infrastructure sociale dont les représentants les plus variés perdraient tout ou partie de leurs raisons d'être avec le départ des mineurs.

Dès lors, la résistance des individus au changement s'appuie sur la résistance du groupe tout entier, qui s'insurge, contre ce qui lui apparaît, sinon comme la mort, du moins comme une insupportable amputation. Il faut voir dans cette représentation dramatique des choses la raison profonde de l'échec des transferts du Centre-Midi vers la Lorraine en France, ou de ceux répétés dans le Borinage en Belgique.

En outre, les hommes ont toujours eu peur de manquer de travail. La fermeture d'une mine, c'est-à-dire la disparition d'une source de travail, fait émerger dans la conscience collective une vieille angoisse humaine, un vieux mythe qui réapparaît à tous les âges, et saisit tous les prétextes pour renaître, progrès, technique, machinisme, automation. Cette peur de manquer de travail explique aussi les craintes des hommes en face de l'augmentation de la population ou de l'expansion parce qu'elle serait génératrice de chômage¹. Dans le cas de la fermeture d'une mine, cette angoisse latente prend soudain corps, et fait irruption avec une sorte d'irrépressible brutalité.

Le prestige de la profession. — Le travail de la mine est particulièrement dur. « L'endroit le plus terrible où l'on puisse aller, c'est l'enfer, dit un proverbe répandu dans les Cévennes ; et ! bien ! la mine, c'est juste à côté ! ». Or ce métier, on l'a moins choisi qu'on a été contraint de l'accepter, parce qu'il n'y avait pas d'autre travail. Mais on s'y est attaché, parce qu'il fait vivre. Les mineurs sont conscients aussi des avantages de leur profession, confirmées par son « statut ». Ils tiennent avant tout à la sécurité sociale minière, à leur régime de retraite, plus encore qu'aux avantages en nature, logement ou chauffage, qu'au salaire élevé et à la sécurité de l'emploi.

Le statut particulier, et la dureté du travail ont enfin conféré au métier dans la région un prestige, qui valorise les mineurs à leurs propres yeux, les attache à leur condition. Et voici que tous ces avantages et ce prestige se trouvent tout à coup remis en cause et compromis.

L'unité du milieu. — Ce qui caractérise le milieu des mineurs, c'est son homogénéité, mieux encore, son unité. Différents traits la composent : mêmes origines sociales et professionnelles, le mineur est souvent fils de mineur ; même niveau de vie et mêmes conditions de travail ; même instruction, ou plutôt même absence d'instruction et de formation qui pourraient différencier les individus ; même besoin de se serrer les coudes et nostalgie commune, en milieu français par exemple, de l'unité d'action, brisée par les scissions syndicales de 1948.

Mais il suffit de peu de chose pour recréer cette unité, et la perspective de licenciements ou de fermeture de puits la réformait automatiquement. Des exemples, tous récents à Brassac ou dans le bassin de la Loire en France l'attestent : la C.G.T. sort aussitôt de son isolement.

Cette unité se retrouve sur un autre plan. Beaucoup de mineurs, et peut-être les plus dynamiques, ont espéré longtemps pouvoir échapper à

1. V. en particulier, « Les problèmes démographiques devant l'opinion », dans *Population*, 1960, n° 2.

la mine, trouver un autre travail, ont essayé d'abord autre chose, mais ils n'ont pu éviter l'emprise du milieu ; ils ont fini par accepter ou se résigner. Mais en même temps beaucoup espèrent que leurs enfants pourront trouver mieux, et n'auront pas à « descendre dans le trou ».

Il y a là un point capital, sur lequel nous reviendrons, un levier affectif puissant, sur lequel il doit être possible de compter, lorsqu'une opération de reconversion semble s'imposer.

L'absence d'intégration. — Enfin, les mineurs sont dans l'ensemble très mal informés sur la marche générale des Houillères, comme sur le marché de l'emploi dans leur région ou ailleurs. Ils vivent dans un monde opaque, avec l'impression d'être le jouet de forces hostiles, les « ils », incarnant les patrons, le gouvernement ou les ententes internationales. A leurs yeux, une réduction de production ou d'effectifs, la fermeture d'un puits ou d'une mine ne peuvent être que des mesures dirigées contre eux, et contre lesquelles ils se dressent dans un même élan.

En un mot, et c'est peut-être le propre de la condition ouvrière dans encore nombre de régions ou de professions, les mineurs ne sont pas intégrés dans l'entreprise, ni dans la société. Ce qui se traduit par des réactions passionnelles, violentes, dont la grève est la forme la plus commune et la plus tangible, et qui traduit un manque de participation sociale, une sorte de refus fondamental.

La reconversion psychologique. — Cette analyse n'est pas intuitive mais fondée sur l'observation. Elle a pu paraître longue, mais on ne saurait trop insister sur les traits qu'elle met en lumière. Elle doit nous faire comprendre que, dans la situation présente de nombreux bassins, les réactions hostiles des mineurs, appuyées sur celles du milieu tout entier, sont naturelles. Il serait incompréhensible qu'elles ne se produisent pas.

Et si cette analyse est bien exacte, il convient de s'en pénétrer, au point de transformer notre attitude.

On comprend l'irritation, le désarroi, voire des sentiments plus forts encore, des ingénieurs, des directeurs des bassins, des dirigeants des Charbonnages ou de la C.E.C.A., en face de telles réactions. Car ils ont, de leur côté, la volonté d'œuvrer pour le mieux, de toutes leurs forces, soucieux de rentabilité, d'efficacité, de l'intérêt des entreprises et du bien commun, toutes notions qui peuvent échapper aux ouvriers, parce qu'ils n'en ont jamais entendu parler. Les dirigeants se heurtent à l'incompréhension, et leurs meilleurs plans risquent d'échouer par suite du refus des hommes en cause.

L'effort pour franchir ce mur réciproque d'incompréhension, ne peut

venir en premier lieu, semble-t-il, que des responsables. Ils ne manquent pas de moyens pour lever les obstacles, et les exemples de reconversions réussies sont riches d'enseignements, que l'on peut tenter de dégager.

II. — LA CONNAISSANCE DU MILIEU

S'il s'agit donc d'agir sur un milieu humain, comment le faire sans d'abord le connaître ? Une action sur les hommes n'est pas fondamentalement distincte sur le plan d'une action sur la matière.

L'étude doit porter sur chaque région où peuvent intervenir une fermeture de mine ou une réduction d'effectifs. Il s'agit en effet chaque fois d'une situation particulière, dont il importe de connaître tous les éléments, et il est possible de dresser une liste sommaire des principaux chapitres sur lesquels faire porter l'examen :

— les mineurs eux-mêmes, leur répartition par âge et leurs origines sociales et familiales. Exercent-ils une activité secondaire, comme dans le cas des mineurs paysans ?

— détermination aussi exacte que possible de la région, par l'étude des domiciles, des mitrations alternantes, des pôles d'attraction dans la région ou hors d'elle ;

— structure et évolution démographique naturelle de la population ;

— habitudes professionnelles des femmes. En France notamment, les taux d'activité féminine sont très variables dans les diverses régions, et c'est souvent dans les plus industrialisées où il est le plus bas. Non que le désir de travailler soit différent, mais les possibilités de trouver un emploi ;

— âge d'entrée des jeunes dans la vie active, et inventaire de l'équipement scolaire. Quelles sont les possibilités de formation professionnelle sur place ? C'est là, semble-t-il, un point capital. Si les jeunes peuvent être formés dans d'autres métiers que celui de la mine, alors que le climat social peut changer, et l'avenir cesser de paraître bouché. On pourrait citer à titre d'illustration le cas du Vigan dans les Cévennes, qui vivait depuis plusieurs générations de la soie, et détenait en 1957 le record de France du chômage. En pleine pénurie, le maire réussit à faire bâtir un collège technique mixte pour 300 élèves. Il en compte aujourd'hui 420, et l'hémorragie des départs a cessé, en même temps il est vrai ; que les chefs des entreprises locales reconvertissaient leur industrie ;

— perspectives d'emploi dans la région, auprès des entreprises existantes, et de celles qui pourraient être installées.

De telles études n'ont rien d'inaccessible, et il s'en développe de plus en plus. La C.E.C.A. a donné l'exemple, et l'on pourrait citer le travail de

Gravier concernant l'Auvergne et l'Aquitaine, ou les travaux de l'*Institut national d'études démographiques* sur le Languedoc et le Roussillon, avec des recherches concernant les attitudes des mineurs du Centre-Midi à l'égard des problèmes de l'emploi. L'observation des attitudes apparaît aussi important que celle des faits, et la contribution des techniques de la psychologie sociale à ces problèmes peut être primordiale. En tout cas aucune des approches les plus diverses ne saurait être négligée.

Une bibliographie exhaustive serait très difficile à établir et hors de notre propos. Mais à titre d'illustration, il n'est pas inutile de mentionner des organismes ou des travaux qui contribuent à améliorer notre connaissance de l'emploi sur le plan régional et montrent les directions où s'engager.

Dans le Nord, plusieurs ouvrages ont été publiés par le Comité d'études régionales économiques et sociales, C.E.R.E.S., sur *Population et main-d'œuvre dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, Peuplement et population de la région du Nord, perspectives d'évolution de 1954 à 1970*, ou encore *Contribution à l'étude des localisations industrielles de la région du Nord*. Dans cette même région, les travaux accomplis à Fourmies, et dont traite une autre communication à la présente Conférence, montrent ce qui peut être fait, et les résultats qui peuvent être escomptés.

A Strasbourg, E. Juillard a donné *la population du Bas-Rhin en 1955 et les perspectives de l'emploi jusqu'en 1965*.

A Montpellier, le Centre régional de la productivité et des études économiques publie la *revue de l'économie méridionale*, qui procède tous les trois mois à un examen de la conjoncture régionale, où est en particulier analysée la situation de l'emploi, et donne des résultats d'études et d'enquêtes menées par le Centre. A Toulouse, la *revue de l'économie régionale Midi-Pyrénées* procède d'une manière analogue.

Ce ne sont là que quelques exemples, et il existe bien d'autres travaux et revues dans beaucoup d'autres villes, mais nous voudrions encore mentionner *Perspectives de l'emploi dans la région de Saint-Nazaire pour les dix prochaines années*, février 1959 (Paris, imprimerie du Croissant), travail conduit sous l'impulsion du Centre d'études économiques, et qui apparaît comme un modèle du genre.

Toutes ces études, qui ne sont pas l'apanage de la France et se rencontrent ailleurs aussi, se développent parce que de plus en plus la connaissance et la prévision se révèlent indispensables à l'échelon local, comme le prolongement naturel et le support même des plans établis pour l'ensemble d'un pays.

Elles dressent un véritable inventaire de chaque région aussi complet que possible, économique et social, mais aussi démographique, c'est-à-dire humain et psychologique. Les installations existantes, aussi bien en fait

d'industries que de logements ou d'équipement scolaire et sanitaire, constituent un capital social, qui doit être conservé, selon Beveridge par exemple, qui se prononce pour la stabilité des localisations.

Dans le cas de fermeture de mines ou de réduction d'activité, ce capital social est menacé de dépérissement. Il est souhaitable au contraire de le rajeunir pour attirer de nouvelles activités dans la région, voire de nouveaux venus, et ranimer l'économie. Il peut arriver qu'un tel rajeunissement apparaisse trop coûteux et des mesures d'un tout autre ordre seraient alors nécessaires.

Mais, les études ne constituent pas une fin en soi. Il ne suffit pas de les accomplir, encore faut-il les faire connaître, dans la région et hors de la région, pour provoquer un mouvement. Mais le plus important est qu'elles manifestent de la part des autorités locales et de tous ceux qui exercent des fonctions de responsabilité, une prise de conscience, prélude à un retournement d'attitude, à une reconversion psychologique, sans laquelle une reconversion industrielle est inconcevable. Le rôle des études préalables et de leur diffusion est de préparer les esprits, de leur permettre d'opérer des choix, de fixer des objectifs, de mobiliser les énergies, de se tourner vers l'avenir. Et si les esprits sont prêts, les difficultés mêmes des opérations proprement dites de la reconversion, sont, pourrait-on presque dire, résolues d'avance, dans la mesure où elles ne se présentent plus qu'en termes techniques.

III. — L'INFORMATION NÉCESSAIRE

Dès lors que cet inventaire est dressé, il reste à obtenir le consentement, sinon le concours actif des travailleurs. Comment y parvenir, malgré ce qui leur en coûte, sans les tenir au courant, sans les informer, ce qui équivaut finalement à les associer à l'opération ?

Cette tâche n'est pas aisée, et nous pénétrons à ce propos dans un domaine encore mal reconnu, où les principes généraux qui peuvent servir de guide, ont besoin d'être ajustés à chaque situation particulière. Mais il faudrait en premier lieu préciser ces principes généraux, et il serait d'un immense intérêt de se référer dans ce but à toutes les expériences de reconversion opérées, dans un passé récent. Il n'en manque pas, dans des secteurs très variés, et l'analyse des raisons d'échec, aussi bien que de succès, est riche d'enseignements nombreux.

Evoquons à titre d'illustration, et pour la France seulement, les exemples étudiés dans *Développement économique et mobilité des travailleurs* (Paris, I.N.E.D., 195) ou ceux rapportés dans un numéro spécial de la revue *Hommes et techniques* (août-septembre 1958), consacré à la décen-

tralisation et à la création d'usines nouvelles. Nous avons déjà signalé la région du Vigan, qui est passée de la production de la soie à la fabrication du nylon. On pourrait aussi bien songer à la Haute vallée de l'Aude, où les matières plastiques ont remplacé la chapellerie. Les reconversions opérées dans les bassins miniers, ou autour d'eux, mériteraient un examen particulier eu égard aux difficultés spécifiques que nous avons notées dans le cas des Charbonnages.

Il se dégage de l'ensemble de ces expériences, non des recettes générales, car il n'y a pas de recette, puisqu'il n'y a que des situations particulières, mais quelques règles pratiques qu'il convient de retenir à titre provisoire.

Lorsqu'une opération de reconversion est envisagée, puis décidée, la première règle à suivre consiste à établir un calendrier, et à s'y tenir, dans toute la mesure du possible. Rien ne risque de compromettre plus gravement le climat psychologique dans la région touchée, que les à-coups, les retours en arrière, les hésitations. Les travailleurs ont en pareil cas le sentiment que la résistance est payante, et que la décision peut être remise en question. Ils ne peuvent tenter un effort de reconversion personnelle que s'ils voient en elle la meilleure et la seule issue possible.

Diverses mesures pratiques peuvent faciliter le changement, en diminuant les effectifs de ceux qu'il faudra presque prendre en charge au terme de l'opération. Par exemple, arrêt du recrutement des adultes, arrêt ou stricte limitation de l'embauche des jeunes, mises à la retraite anticipée pour ceux qui le souhaiteraient, satisfaction donnée à toute demande de changement de métier ou de résidence, suite favorable et appui à toute demande individuelle du reclassement à l'extérieur.

De telles mesures s'échelonnent dans le temps, et s'appuient sur les cas individuels. Elles ne peuvent se développer normalement qu'à une condition expresse, que le personnel soit informé exactement, que les syndicats, de toutes tendances, soient exactement tenus au courant. Les rumeurs naissent de l'ignorance, et rien n'est plus dangereux que les rumeurs.

Le climat psychologique, tel que nous l'avons analysé, fait de réactions collectives, est d'abord négatif, parce qu'émerge d'abord la résistance du milieu au changement. Mais il existe aussi dans tout groupe, parmi des mineurs comme parmi d'autres, des possibilités de mobilité, chez les jeunes, en particulier, qui n'attendent qu'une occasion pour réaliser leurs aspirations à un changement, si leur avenir sur place se présente comme bouché.

En résumé, il importe que le calendrier de réduction d'effectifs, ou de fermeture de mine soit accompagné de mesures positives, favorisant les

reconversions individuelles. Des bureaux de main-d'œuvre, mis en place à cet effet, ont sans doute un rôle éminent à jouer. L'ouverture de centres d'orientation et de formation professionnelle pour les jeunes peut ranimer l'espoir, même parmi les anciens, qui, on l'a vu dans le cas des mineurs, ne souhaitent pas au fond d'eux-mêmes que leurs enfants accomplissent le même métier qu'eux.

De plus, il est souhaitable que les mesures prises soient individualisées dans toute la mesure du possible. La résistance collective ne peut être brisée finalement que par l'appel aux individus, qui l'entament peu à peu, que par les initiatives personnelles. Il semble opportun que les travailleurs n'aient pas l'impression d'être abandonnés, livrés à eux-mêmes, mais qu'ils aient aussi le sentiment de prendre eux-mêmes, librement, leurs responsabilités et leurs décisions.

Formuler cette double exigence est en même temps en indiquer les difficultés et les limites. Finalement un effort en vue de l'expansion, et les premiers signes d'une expansion retrouvée, paraissent nécessaires pour redresser le climat psychologique, et pour que se substitue dans la conscience des travailleurs d'une région, un sentiment d'appel à un sentiment de refoulement. Le remodelage de certaines régions, dans l'espace comme dans les structures internes, économiques et sociales, peut alors s'accomplir avec le plein gré des hommes.

On pourrait, en guise de conclusion, et sans faire preuve d'originalité, en appeler à une politique de *relations publiques*, au meilleur sens du terme, aussi élaborée que possible, basée sur des faits et des informations exactes et rigoureuses.

Une opération de reconversion soulève des résistances psychologiques normales et naturelles. Il n'y a pas lieu d'être étonné des réactions suscitées, ni de les minimiser. Elle constitue pour les hommes, pour les mineurs en particulier, une opération dramatique. Sans doute ne peuvent-ils surmonter ce choc sans être informés exactement de la situation, afin qu'ils n'agissent pas à l'aveugle, mais en connaissance de cause.

Une opération de reconversion industrielle dans une région suppose une reconversion psychologique de tout le milieu ; des dirigeants d'abord, des pouvoirs publics, des syndicats, des églises, etc. Et ce n'est pas le plus facile, car les groupements, en tant que tels, ont des positions à défendre, qui les oriente spontanément vers la conservation des structures, dans lesquelles ils sont nés. Ensuite, reconversion des hommes qui ne sont pas à des postes de responsabilité, mais qui ont à prendre conscience de leurs propres responsabilités. La reconversion psychologique, fondée sur une intense circulation d'informations, apparaît comme la condition préalable de l'expansion.

A ce prix, on peut espérer renverser le climat de désarroi ou de désespoir, qui risque de s'installer dans une région touchée par la fermeture de mines, susciter à tous les niveaux les initiatives individuelles, tourner le milieu vers l'avenir, et faire que les forces de mouvement et de vie l'emportent finalement sur les forces de résistances, et sur la cristallisation dans les habitudes.

Il y a dans toute opération de reconversion les éléments d'un pari. Mais ce pari peut sans doute être tenu et gagné, s'il s'appuie sur une connaissance solide du milieu, et avant tout sur la volonté concertée des hommes d'aller de l'avant, à quelque poste qu'ils soient placés.

XX

Problèmes posés par le réemploi des mineurs

par

Dott. Dionigi COPPO
C.I.S.L., Rome

Les problèmes que pose le réemploi des mineurs dans le cadre d'une politique de reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture de mines, doivent être affrontés, dans le cas de l'Italie, en tenant compte de la situation particulière résultant de ce que les régions où se trouvent les mines comptent parmi les moins développées du pays. La main-d'œuvre occupée dans les industries extractives en Italie est relativement faible (118.662 unités). Elle se trouve en général uniformément répartie entre les diverses régions italiennes. Il n'existe donc pas de grosses concentrations. En moyenne, les diverses régions n'ont pas plus de 6.000 personnes occupées. Trois régions font exception : la Toscane, la Sicile et la Sardaigne. On y trouve, relativement concentrée, plus de la moitié de la main-d'œuvre occupée dans les industries extractives, à savoir : 22.820 unités en Toscane, 13.487 en Sicile et 24.550 en Sardaigne.

Sur ces trois régions mentionnées, deux — la Sicile et la Sardaigne — appartiennent à la vaste zone italienne — le Sud — qui présente les phénomènes caractéristiques du sous-développement : bas niveau du revenu par habitant, chômage et sous-emploi structurels, prédominance des activités primaires, bas niveau d'instruction, insuffisance du cadre social et institutionnel.

La troisième parmi les régions considérées — la Toscane — bien que ne présentant pas les phénomènes classiques du sous-développement, appartient toutefois au groupe des régions de l'Italie centrale que caractérise une certaine tendance à la crise. L'économie régionale n'a qu'un dynamisme réduit ; la structure économique préexistante, notamment la structure agraire sous sa forme désormais dépassée du métayage, est entrée dans une crise dont on ne voit pas l'issue ; les nouvelles entreprises industrielles sont rares et de dimensions limitées. A cela s'ajoute que la province de Toscane où l'on constate la plus grande concentration d'industries extractives — province de Grosseto, avec 8.409 personnes occupées sur un total de 22.820 que comportent les neuf provinces de Toscane — a une économie qui présente toutes les caractéristiques du sous-développement. Les indices relatifs au revenu, à l'emploi et au rapport entre activités primaires et secondaires de la province de Grosseto se rapprochent en effet davantage de ceux des régions du Sud que de ceux des régions de l'Italie centrale.

Les conséquences qui en résultent pour les problèmes du réemploi des mineurs — dans la situation actuelle, caractérisée par le sous-dévelop-

pement et par la crise — sont évidentes. Elles découlent de la conjonction de deux éléments également négatifs :

- la fermeture des mines provoque naturellement un affaiblissement de la structure économique spécifique constituée par le secteur minier ;
- la structure économique générale de la région, déjà faible et entièrement fondée sur le secteur primaire, incapable de réagir adéquatement et de se réorganiser pour faire face à l'insuffisance d'un secteur, voit sa faiblesse générale accentuée précisément au moment où elle devrait faire face à une situation de crise.

Dans un cas de ce genre, les éléments se conjuguant, le secteur minier entre en crise ; la structure économique régionale, que caractérise déjà le sous-développement, voit son insuffisance s'aggraver, le problème du réemploi des mineurs semble à première vue insoluble. L'agriculture en effet ne peut absorber en général cette nouvelle main-d'œuvre, étant donné qu'il y a pléthore ; le secteur tertiaire présente déjà pour sa part un certain caractère pathologique, notamment dans le secteur surencombré de la distribution ; la structure industrielle s'avère pratiquement inexistante, à l'exception du secteur des travaux publics (construction et terrassements), lequel toutefois ne constitue pas une source permanente de travail.

Cette situation particulièrement défavorable peut cependant fournir l'occasion d'y faire face de la seule façon adéquate, à savoir en décidant de transformer toute la structure économique de la région fondée essentiellement sur le secteur primaire (production de produits agricoles et industries exclusivement extractives) par la création d'une nouvelle structure économique basée sur les industries de transformation. Dans une région sous-développée, cette décision signifie évidemment — étant donné l'absence initiale des conditions de rentabilité — l'élaboration d'un programme d'interventions systématiques dans le cadre d'une politique de développement régional, en liaison avec une politique de développement national.

Mais même dans ce cas, c'est-à-dire celui d'une transformation radicale de la structure économique, les problèmes liés au réemploi, qui ont tant d'importance, demeurent pratiquement insolubles en cas de reconversion, dans une région normalement développée, à savoir le problème qui consiste à conserver, également dans le nouvel emploi, le niveau salarial préexistant, lorsque celui-ci, comme cela arrive le plus souvent dans les industries extractives, était plus favorable, le problème du statut du mineur et des avantages qu'il assure, le problème des tâches particulières auxquelles les mineurs vieux ou invalides seront affectés dans le cadre de la nouvelle activité de production.

Il y a en effet une césure, une interruption logique et chronologique absolument évidente, entre l'ancienne et la nouvelle activité si bien que la continuité du traitement pourra être difficilement assurée.

Le seul des problèmes classiques à affronter, parmi ceux relatifs au réemploi des effectifs initialement occupés, est en revanche celui posé par le reclassement professionnel et les méthodes correspondantes. Mais dans le cas examiné, ce problème se présente lui aussi sous certains aspects nouveaux. Ils ont trait aux temps et à l'objectif du reclassement. Au moment où se produit la fermeture de la mine, la structure industrielle régionale d'une région sous-développée n'est pas encore constituée et définie ; elle est à peine ébauchée — dans le cas où un programme de développement régional aurait reçu un commencement d'exécution — ou est à créer *ex-novo*. Il s'ensuit que le temps qui s'écoule entre la cessation du travail et le réemploi peut être plus long que d'ordinaire. Il sera nécessaire de tenir compte de ce déphasage dans l'organisation des cours de reclassement pour qu'ils soient établis en fonction de cet intervalle long plutôt qu'en fonction d'un intervalle court. En pratique, si le temps qui devrait s'écouler entre la fermeture des mines et le début du cycle de production des nouvelles activités industrielles devait être de deux ans, il faudrait que les programmes des cours de qualification couvrent le même laps de temps. Cela, en vue d'empêcher que, en adoptant par exemple, le principe d'un cours semestriel en vue d'un réemploi rapide, il se produise un vide, que l'on pourra difficilement combler d'une manière fonctionnelle pendant les trois semestres suivants.

Les conséquences pour ce qui est des objectifs du reclassement sont également importantes. Si, ainsi qu'il a déjà été dit, la structure industrielle de la région sous-développée subsiste encore après la fermeture de la mine, il sera difficile de préciser à l'avance les professions et les spécialisations auxquelles pourront être destinés les travailleurs. On pourra faire des prévisions générales sur la tendance future de la production, mais il sera plus difficile de faire des prévisions sûres quant au nombre et aux caractéristiques des qualifications et des spécialisations demandées. Cela exige une certaine *polyvalence* des programmes de reclassement, en insistant le plus possible sur la formation professionnelle de caractère préparatoire pour qu'une large formation générale permette dans tous les cas les adaptations qui seraient nécessaires, et en réduisant au minimum la formation en vue de la qualification nouvelle que l'on ne fait qu'entrevoir.

La législation nationale existante et son application

Le « Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs » instituée par le décret-loi n° 1264 du 7 novembre 1947 et réorganisé par la loi n° 28 du 10 janvier 1952 peut constituer un instrument financier utile également pour atteindre l'objectif de programmes aussi particuliers que ceux qui s'imposent dans une région sous-développée. L'organisation de cours professionnels pour les chômeurs, financée par ce fonds, est subordonnée, d'après la logique de la loi, à l'existence qui doit être constatée préalablement de possibilités ultérieures concrètes d'emploi pour les travailleurs qui les fréquentent. La décision d'une politique de développement régional et la mise en œuvre d'un programme d'interventions pourraient être considérées comme une condition suffisante pour l'organisation de ces cours.

Lors de l'établissement des programmes et de la fixation de la durée des cours, on devra naturellement tenir compte des exigences, concernant les temps et les méthodes, dont nous avons parlé plus haut. Le système actuel tendant à une formation rapide, et strictement fondé sur le métier, devrait donc être corrigé. Il faudrait en outre essayer de réaliser une certaine intégration avec les activités générales d'éducation des adultes, afin de créer les bases culturelles nécessaires qui développent les facultés d'adaptation.

Le cas de la Sardaigne

Les considérations émises jusqu'ici avaient trait en général aux possibilités de réemploi des mineurs dans les régions touchées par la fermeture de mines dans la perspectives d'une politique de reconversion industrielle d'une région sous-développée. Des situations de ce genre sont susceptibles de se présenter dans l'une quelconque des trois régions minières déjà mentionnées : Toscane, Sicile, Sardaigne.

En fait, la région minière sarde a déjà été touchée par des événements de ce genre dans les mines de charbon de Sulcis. Le cas de Sulcis se révèle donc extrêmement utile pour préciser quelles sont les possibilités et les limites d'une politique de réemploi dans une région sous-développée lorsqu'on n'a pas comme objectif ou comme issue d'industrialisation.

L'étude effectuée en 1955 par la Division des problèmes du travail de la Haute Autorité de la C.E.C.A. sur les « cas de licenciements et possibilités de réemploi de la main-d'œuvre des mines de Sulcis », étude qui ne voulait envisager que « certaines solutions immédiates et certains problèmes à court terme » a relevé avec exactitude les caractéristiques de l'économie locale et son insuffisance structurelle. « Il est indispensable de tenir compte

avant tout — déclare l'étude — de ce que, contrairement aux autres bassins charbonniers de la Communauté, celui de Sulcis se trouve isolé dans une région privée pratiquement de toute autre activité industrielle et qui ne possède qu'un embryon d'oasis agricole dans la zone de bonification de Sulcis ».

La conclusion réaliste de cette constatation négative de caractère général, précisée par une série de constatations également négatives sur le plan du secteur (« les possibilités immédiates de réemploi dans l'industrie sont pratiquement nulles »), ne pouvait être que le transfert de la main-d'œuvre licenciée dans les mines des autres bassins de la C.E.C.A.

Aujourd'hui encore, la solution du transfert, vu la situation générale des mines dans les bassins de la C.E.C.A., ne serait plus une solution concrète. A la série des événements localement négatifs, s'est également ajouté en effet l'événement négatif qu'est la crise générale du secteur charbonnier dans tous les pays de la Communauté. Dans la situation actuelle, l'influence des facteurs négatifs qui s'accumulent ne peut être contrebalancé — localement — que par une politique de développement industriel régional dans le cadre d'une politique de développement national. La question pratique qui se pose est uniquement celle de savoir si, dans le cas de la Sardaigne, une politique de développement régional aurait une certaine chance d'être réalisée et si au moyen d'une telle politique on pourrait, sans forcer les choses, favoriser le réemploi des mineurs de Sulcis.

Actuellement, les conditions qui permettraient la réalisation d'une telle politique semblent remplies. La « Commission pour l'établissement d'un programme d'interventions dans le cadre du plan de renaissance de la Sardaigne », dans son rapport final, remis en novembre 1959, a élaboré un programme, jugé réalisable par la commission, de « caractéristiques et de dimensions telles qu'il soit possible d'éliminer les principaux goulots d'étranglement ». Ce programme se fonde sur l'hypothèse de l'industrialisation : on estime en effet qu'« un effort adéquat en vue de la création d'une activité industrielle importante doit être exercé lors de l'élaboration du programme d'interventions, tout en maintenant un certain équilibre compte tenu des programmes intéressant les autres secteurs d'activité économique ».

D'autre part, le programme prévoit plus précisément encore une certaine forme de stimulation « pour les nouvelles entreprises qui assureront la disponibilité de quantités suffisantes d'énergie, l'utilisation d'une grande partie de celle-ci dans le cadre régional pour les industries de base et de première transformation, ainsi que l'introduction sur le marché des quantités restantes pour toute l'autre gamme de besoins, industriels ou non, à des coûts comparables à ceux des régions italiennes fortement

industrialisées ». La prime envisagée devrait consister dans une contribution à fonds perdus jusqu'à concurrence de 40% des frais de construction d'ensembles industriels (à cycle intégral) producteurs d'énergie et utilisateurs de celle-ci à raison d'un taux se situant entre 60 et 80% dans les industries de base ou de première transformation. Le rapport précise expressément que la prime à raison de ce taux et ayant ces caractéristiques « pourrait être particulièrement importante pour l'entreprise en cours, lancée par le ministère des participations de l'Etat, en vue d'utiliser le charbon de Sulcis, sur le carreau de la mine, si, à la production thermique de la grande centrale prévue, on adjoignait des complexes industriels pouvant utiliser une part importante de cette production ».

C'est dans le sens indiqué par le rapport final que semblent aller les dernières décisions de l'I.R.I. (Istituto di Ricostituzione Industriale), de construire la centrale thermique sur le carreau de la mine et d'utiliser sur place l'énergie produite en collaboration avec une grande entreprise privée pour la fabrication de l'aluminium. Dans ce cas, la politique de réemploi des mineurs de Sulcis, sans travail par suite de la fermeture de plusieurs mines du bassin, pourrait se réaliser précisément dans le cadre de cette politique de reconversion industrielle qui constitue le thème de la présente conférence.

Considérations finales

Pour ce problème comme pour d'autres, les considérations initiales qui ne présentent qu'un intérêt restreint pour un seul secteur ou sur le plan local peuvent servir de stimulant pour la recherche de solutions d'intérêt général. La solution est toujours possible lorsque l'on poursuit la défense d'intérêts particuliers — dans le présent cas le réemploi d'un groupe — en dépassant le cadre du secteur et en facilitant l'adoption de ces politiques générales dans le cadre desquelles on pourra également résoudre le problème particulier.

La politique de développement régional, qui est d'actualité, ne saurait être subordonnée au maintien de l'emploi pour tel ou tel groupe dans tel ou tel milieu. Mais chaque fois que les exigences générales de relèvement d'une économie sous-développée ne se heurtent pas à une politique de défense de l'emploi et d'opposition au progrès technique et à l'efficacité de la production, mais se trouvent au contraire stimulées par cette politique, il peut résulter de la rencontre de deux aspirations positives et du concours de toutes les forces intéressées, incitées à intervenir et à collaborer, le maximum de résultats positifs tant au profit de la collectivité qu'à celui du groupe et du secteur.

XXI

Aspects sociologiques de la reconversion industrielle

par

Professeur Luigi de ROSA
Naples

Si l'on ne saurait nier que « le fait industriel a ouvert aux sociologues des domaines d'étude particulièrement riches », cette observation est encore plus vraie dans le cas de notre pays et, en particulier, des régions du Sud de l'Italie, où le fait industriel, bien que n'étant pas qualitativement nouveau, commence seulement à prendre la forme et l'intensité d'une transformation structurelle, laissant entrevoir à plus ou moins brève échéance la possibilité d'une révolution industrielle.

Dans ce pays, d'ailleurs, en raison de l'hostilité sourde et toujours en éveil de larges secteurs des milieux culturels dominants, en raison aussi de la présence envahissante et jusqu'à ces derniers temps à peu près exclusive de la philosophie idéaliste personnifiée par Croce, la sociologie n'a pu faire de grands progrès. Discipline encore jeune dans tous les pays, elle en est encore, chez nous, en Italie, au stade des balbutiements. Les efforts déployés pour lui conférer la dignité de la chaire et de l'enseignement universitaire sont récents. Nous le disons surtout pour nous excuser de n'être pas en mesure de présenter cette masse d'études de sociologie appliquée qui, nombreuses ailleurs, sont chez nous imparfaites ou complètement inexistantes.

C'est ainsi que l'on n'a consacré aucune enquête sociologique au sujet qui nous touche ici de près : les opinions répandues en Italie du Sud avant, pendant et après l'œuvre de reconversion industrielle entreprise sous la forme d'une intervention massive de l'Etat en faveur des zones économiquement déprimées, grâce à la création de la « Cassa del Mezzogiorno », de l'Isveimer, de l'Irfis, etc. L'exposé qui va suivre n'est donc pas le résultat d'enquêtes sociologiques systématiques — un recours plus fréquent à de telles enquêtes serait plus que jamais souhaitable — mais le produit de ce que suggèrent des monographies sociologiques spécifiques, limitées à tel ou tel aspect du problème, ainsi que les enquêtes statistiques existant à ce sujet, en supposant qu'aux variations quantitatives qu'elles reflètent correspondent des variations qualitatives analogues des opinions.

Après ces observations préliminaires qui étaient nécessaires, nous étudierons maintenant quelle était la phénoménologie mentale du sud de l'Italie à la veille des premières mesures de reconversion industrielle.

Comme on l'a déjà souligné, les régions du Sud ont eu et conservent encore, même si un souffle novateur a passé sur les structures anciennes, des caractéristiques culturelles résultant à la fois d'une tradition historique et d'une formation mentale désormais invétérée, qui ont déterminé et

déterminent fortement l'apparition d'attitudes plus modernes et efficaces à l'égard de la vie économique et sociale. Ces caractéristiques peuvent se résumer en quelques points :

1) culture essentiellement humaniste et idéaliste chez les classes dirigeantes ;

2) de ce fait, faible propension de la plupart des élèves des écoles à fréquenter des établissements de caractère technique et professionnel et tendance à préférer les humanités, telle qu'on l'observe aussi bien dans les établissements d'enseignement du degré inférieur que dans ceux du degré supérieur ;

3) faible circulation des idées, tant par le moyen des instruments techniques les plus modernes — radio, cinéma, etc. — que par celui des instruments traditionnels — théâtre, manifestations culturelles, livres.

Ces phénomènes ont été à la fois la cause et l'effet du pourcentage élevé d'analphabétisme et de la pénurie de personnel qualifié à tous les niveaux et degrés. On doit dire cependant que, parmi les facteurs qui ont retardé l'évolution de la culture dans le Sud du pays, il faut aussi mentionner sans aucun doute le fait que le développement économique de l'Italie, en se consacrant toujours davantage dans les régions déjà développées, « a privé le Sud des structures productives qui auraient pu constituer les modèles d'un comportement économique et social de type moderne ».

Pour compléter le tableau, il convient de mentionner encore l'existence dans la quasi-totalité de la classe dirigeante, d'un sentiment général d'indifférence, pleinement justifiable à la lumière de ce qui a été dit de la structure culturelle du Sud de l'Italie, sentiment d'indifférence mêlé de défiance dans les autres classes, à l'égard de l'Etat et de toute forme d'organisation économique.

Dans l'exposé qui précède on trouve les raisons pour lesquelles, avant la reconversion industrielle en cours, les travailleurs indépendants l'emportaient sur les salariés. L'intervention massive tentée à partir de 1951 dans l'économie du Sud de l'Italie, d'une part — et principalement — par les pouvoirs publics, d'autre part par les chefs d'entreprises privées a été à l'origine d'un mouvement de transformation et de modernisation qui, même si dans l'intervalle il n'est pas parvenu à combler, dans ses différents aspects, l'écart existant entre les régions du centre-nord et celles du sud, pourra à la longue, comme on l'espère, produire des effets favorables en supprimant les distances qui séparent ces deux Italies. Cependant une légère amélioration s'est produite dans les conditions générales du milieu-habitat, conditions sanitaires, assistance sociale, importance des structures scolaires, accroissement des activités industrielles. A ce progrès, et surtout

à une diffusion rapide des moyens les plus modernes de communications des idées — en premier lieu la télévision — a correspondu un changement de mentalité.

Sans que l'arrière-plan culturel du milieu se soit profondément modifié, on a peu à peu observé chez les élèves des écoles une propension plus grande pour les études plus particulièrement techniques. Ce changement — comme on peut d'ailleurs se l'expliquer logiquement — ne concerne pas l'enseignement universitaire, où la situation est demeurée à peu près stationnaire, mais plutôt les écoles secondaires du premier ou du second cycle.

L'amélioration la plus sensible s'est produite, en ce qui concerne la formation de *techniciens de niveau intermédiaire*, sans aucun doute sous l'impulsion des progrès de l'industrialisation. C'est à cette même impulsion que l'on doit imputer l'augmentation, même légère, que l'on a pu observer jusqu'à présent du pourcentage des travailleurs salariés par rapport à celui des travailleurs indépendants, de telle sorte qu'actuellement l'importance relative de ces derniers est plus grande dans le Sud que dans le Centre-Nord. La situation n'a commencé à évoluer dans ce sens qu'à partir de 1954, car de 1951 à 1954 on avait même enregistré une aggravation de l'écart existant en ce qui concerne le nombre des salariés et des travailleurs indépendants entre le Centre-Nord et le Midi. L'amélioration générale de la situation s'est accompagnée d'un changement dans la direction du flux migratoire, qui ne s'en est pas moins poursuivi à un rythme rapide. En d'autres termes, la diminution sensible de l'émigration à l'étranger est allée de pair avec une augmentation des migrations intérieures vers les grands centres urbains du Centre-Nord ou même vers ceux du Sud. En ce qui concerne, d'autre part, les exigences que l'œuvre de reconversion peut avoir suscitée dans l'opinion régionale, on ne dispose, pour juger de cet aspect du problème, d'aucune enquête sociologique ni même d'aucune statistique sur laquelle on puisse s'appuyer. Pour les observations qui suivent, nous nous sommes donc référés en partie à des études ou rapports plus généraux consacrés à cette question, en partie à une enquête spécifique limitée à la province de Raguse où d'importants gisements pétroliers ont été découverts et se trouvent en voie d'exploitation, ainsi qu'à une autre enquête spécifique relative à la province de Syracuse où l'on a créé de nombreux complexes industriels ; nous les considérons ici comme échantillons autorisant des conclusions qui pourraient avoir une valeur plus générale, étant donné l'unité essentielle existant du point de vue de l'arrière-plan culturel, entre les villes siciliennes précitées et la plupart des provinces du Sud. Il importe de rappeler avant tout, comme on l'a déjà dit, qu'il existe, bien enraciné dans le Sud de l'Italie, un sentiment d'indifférence ou même de défiance à l'égard de l'Etat et, en général,

à l'égard de toute forme d'association qui se fonde, non pas sur des rapports de type traditionnel et sentimental (liens de parenté, de voisinage, esprit de clocher, régionalisme), mais sur des rapports plus modernes et fonctionnels (partis, syndicats, coopératives).

Il va de soi que cette situation a persité tant que la vie agricole et rurale a conservé une nette prédominance quantitative par rapport à la vie urbaine et industrielle. A mesure que se développe toujours davantage le processus d'industrialisation que l'on a observé ces dernières années et qui accentue manifestement la fonction et la valeur autonome de l'individu par rapport à celle des cellules familiales, on voit apparaître, toujours plus nette, à côté de la tendance à s'organiser sur le mode traditionnel, une tendance favorable à des rapports de type fonctionnel. Cela signifie que l'individu en arrive à adopter vis-à-vis de l'Etat ou de la vie collective une attitude de participation plus active et plus directe. Toutefois malgré ce changement et peut-être en raison même de ce changement, il semble que se répande dans de nombreuses couches de la population, en particulier dans celle des petits centres où il existait jusqu'à ces derniers temps une économie principalement agricole, une concept on plutôt négative que positive de l'industrialisation, fondée parfois sur le fait que l'industrialisation a, dans bien des cas, coïncidé avec l'aggravation des difficultés des campagnes et avec le début de la mécanisation agricole, ou s'expliquant encore par le caractère pénible du travail et du traitement subi par la plupart des travailleurs, en raison notamment de leur emploi comme main-d'œuvre non qualifiée. Cette opinion négative a toutefois son origine dans l'incertitude de trouver un emploi stable dans l'industrie et, pour tout dire, dans la crainte de se voir privé, une fois passée la phase d'installation de l'industrie, de l'emploi qui leur est désormais devenu nécessaire après avoir abandonné leur lopin de terre et contracté de nouvelles habitudes. Il s'agit là d'un sentiment de précarité justifiable si l'on songe que ces populations se trouvent « impliquées dans un processus d'industrialisation qui n'est pas d'origine locale et qui continue à apparaître nettement dominé et dirigé de l'extérieur ». Ce sentiment a fini par influencer également sur l'esprit d'initiative local qui, dans la majorité des cas, a semblé affaibli plutôt que stimulé par le processus de reconversion, étant donné précisément que ce dernier semble dominé par d'importants groupes, étrangers à la région, dont l'action, au lieu d'être inspirée par un plan organique de développement visant à associer l'industrialisation à un accroissement ou, en tout cas, à une meilleure exploitation des possibilités de l'économie locale, semble fréquemment poursuivre des objectifs limités aux intérêts d'un groupe. Cette donnée de fait souvent indéniable, jointe à la lenteur inévitable qui caractérise le processus de rapprochement des deux Italies,

a suscité ici et là, dans la classe dirigeante locale, un sentiment de mécontentement et de défiance à l'égard des efforts entrepris par l'Etat pour défendre les droits de l'économie du Sud de l'Italie. Ce mécontentement et cette défiance, se mêlant à un esprit de clocher mal compris ou à des visées plus étroites de politique régionaliste, ont à plusieurs reprises trouvé leur expression dans les demandes réitérées — et parfois satisfaites — relatives à des lois spéciales en faveur de telles ou telles régions, de telles ou telles communes du Sud.

En outre, les effets de ces lois spéciales, comme ceux des innovations techniques dans l'agriculture, ont été dans de nombreux cas sinon annulés, du moins très affaiblis dans leur portée, du fait de l'incapacité — elle-même résultant du manque de préparation technique — des bénéficiaires à en tirer rationnellement tout le profit possible. Pour ne citer qu'un seul exemple, on considère comme significatif le cas des propriétaires ruraux siciliens qui, en raison précisément de leur manque de préparation technique, ont presque tous été incapables d'éviter pour leurs terrains les effets dommageables de l'érosion et de compenser la charge inévitable que constitue l'irrigation en exploitant rationnellement les avantages de cette dernière. Ainsi, ils n'ont pas seulement gâché deux biens précieux et rares dans ces régions — la terre arable et les eaux d'irrigation — mais on a vu en outre s'éteindre, au lieu de s'aviver, leur enthousiasme pour les inventions et les progrès techniques et sociaux.

Il convient de mentionner encore pour terminer, comme un des effets intéressants de l'opération, une certaine diffusion — plus spécialement, comme il est logique, parmi les classes les moins aisées — de la notion de culture, considérée comme moyen de libération, c'est-à-dire de l'idée que, grâce à la culture et aux études, il est possible de réaliser le processus de mobilité sociale qui se heurte encore à trop d'obstacles dans la structure générale de la société.

Une telle diffusion peut être confirmée à la fois par l'accroissement, même léger, des effectifs des cours du soir ou des cours populaires et surtout par un plus grand afflux, dans les universités, d'étudiants appartenant aux classes sociales moins aisées.

* * *

Qu'il s'agisse des précautions à prendre et des méthodes à employer pour ne pas éveiller des inquiétudes nuisibles à l'opération, qu'il s'agisse des conditions nécessaires et suffisantes pour créer un climat dynamique et constructif à l'égard d'une campagne de reconversion, on se trouve toujours en réalité devant le même problème, qu'on envisage du point

de vue des aspects négatifs à éviter ou sous celui des aspects positifs à encourager, afin d'assurer le succès le plus complet à l'œuvre de reconversion. En premier lieu, pour ne pas créer dans les esprits un sentiment d'abattement, mais au contraire pour stimuler l'initiative locale, il faudrait éviter que, comme cela s'est souvent produit, le processus de reconversion se réalise seulement par l'intermédiaire d'importants groupes financiers qui « soit par des pressions directes ou indirectes, soit à cause de la valeur des régions industrielles qu'ils contrôlent », soit enfin en raison de la grande expérience qu'ils ont acquise dans les secteurs où ils interviennent, finissent par « disposer d'un pouvoir suffisant pour leur permettre de déterminer entièrement l'action d'autrui dans un sens conforme à leurs intérêts », avec les conséquences psychologiques et économiques dont il a été question. Peut-être une intervention publique plus pondérée et mieux organisée « dans l'activité de production pourrait-elle entraîner la chute des positions monopolistiques ». Il faut considérer en outre que, s'il est vrai que la situation salariale particulière des zones économiquement déshéritées, c'est-à-dire le coût peu élevé de la main-d'œuvre, contribue à attirer les investissements industriels dans ces zones en accroissant la marge de profit, il n'en est pas moins vrai que les bas salaires, avec le niveau de vie peu élevé et la faible capacité de consommation qui en résultent, ne contribuent passablement à créer l'état de malaise psychologique dont il était question plus haut, mais qu'ils constituent un frein sérieux au développement économique en général et, de ce fait, au progrès de l'industrialisation. Pour éviter également que, comme dans le cas, rappelé plus haut, des terrains menacés d'éboulement et dans celui de l'irrigation en Sicile, il n'y ait un gaspillage de matières et une dispersion d'énergie qui affaiblissent au lieu de le soutenir l'enthousiasme des populations pour l'adoption de techniques plus modernes, il semblerait souhaitable que soit tentée, par les pouvoirs publics, une intervention qui ne se limite pas à des stimulants ou des subventions, « laissant ensuite le choix et la réalisation du développement aux groupes privés capables d'exercer une action concrète dans ce domaine, mais qui, minutieusement réglée, apporte une solution aux problèmes-clés, en préparant les infrastructures et en établissant des programmes appropriés », non seulement pour la formation et la qualification de la main-d'œuvre, mais également pour une indispensable éducation technique des populations agricoles.

Pour conclure, si ces mesures sont indispensables pour que le développement de l'industrie se conjugue toujours mieux avec un accroissement des possibilités de l'agriculture et des activités tertiaires, on ne doit toutefois pas oublier qu'entre la thèse de ceux qui envisagent avec scepticisme l'issue de la reconversion et voient seulement dans l'émigration la solution

des problèmes régionaux et le point de vue de ceux qui considèrent l'émigration comme un phénomène regrettable, appelé à disparaître grâce à la panacée de l'industrialisation, il existe une voie intermédiaire, sage et réaliste, qui envisage les deux solutions non pas comme les termes d'une alternative mais comme des possibilités complémentaires. En d'autres termes, tant qu'il subsistera dans les régions intéressées une pression démographique aussi forte, on ne verra pas se réaliser entièrement les effets positifs de l'industrialisation à moins d'alléger cette pression par un recours non pas indiscriminé, mais régulier à l'émigration. Il faudra surtout que, dans ce domaine également, il y ait une intervention vigilante de l'Etat, destinée à protéger avec des moyens appropriés, tant en ce qui concerne les affinités et les oppositions, qu'en ce qui concerne un minimum de préparation culturelle et professionnelle, ceux qui s'appêtent à émigrer.

XXII

De quelques problèmes socio-psychologiques
posés par le passage de mineurs
à d'autres industries

par

J. HAVEMAN

*Wetenschappelijk Hoofdambtenaar bij het
Sociologisch Instituut der Rijksuniversiteit
Groningen*

Dans la présente introduction il ne faut pas chercher autre chose que ce qui est indiqué dans le titre : il s'agit simplement d'attirer l'attention sur quelques facteurs socio-psychologiques pouvant rendre plus difficile l'adaptation positive du mineur aux conditions internes de l'industrie. La notion d'adaptation est difficile à comprendre et peu facile à définir. Disons toutefois qu'elle recouvre en quelque sorte l'attitude et les sentiments d'un individu confronté avec une situation nouvelle. L'ancien mineur mis au travail dans une usine se trouve dans une nouvelle situation de ce genre. Etant confronté avec ce nouveau milieu, il peut adopter une attitude positive d'acceptation ou se montrer rebelle à toute adaptation. Chercher à connaître les problèmes d'adaptation équivaut à déterminer les facteurs qui peuvent pousser le mineur à adopter une attitude de rébellion. La rébellion éventuelle est due au passage à l'industrie, au changement : elle trouve là son explication. La question qui se pose est donc celle-ci : devant quels changements se trouve l'ancien mineur qui passe à l'usine ? En quoi le travail d'usine est-il différent des travaux de la mine ? De quelle nature sont les problèmes qui rendent difficile le passage du mineur à l'usine ?

a) Travaux d'usine et travaux miniers.

Théoriquement, il semble qu'il ne saurait y avoir de sensibles différences entre une mine et toute autre grande entreprise industrielle. En effet, la mine n'est-elle pas, par essence, une grande usine produisant du charbon, au même titre que d'autres grandes entreprises produisant d'autres marchandises ? Comme l'ouvrier d'usine, le mineur est le maillon d'une chaîne représentée par un processus de production rationnel. Jusqu'à un certain point, il y a effectivement une certaine analogie, surtout entre le secteur minier du jour et d'autres industries. Toutefois, les différences deviennent plus sensibles que les analogies lorsqu'on compare les travaux industriels de surface (même miniers) et les travaux miniers du fond proprement dits. Pour le travailleur de la mine, le vrai, il y a un monde entre l'extraction du charbon au fond et les travaux industriels de surface.

Tout d'abord, le mineur d'extraction doit avoir une plus grande qualification professionnelle que l'ouvrier d'usine moyen. Pour la majeure partie, les travaux industriels modernes sont à ce point mécanisés que les activités de production proprement dites peuvent être confiées à des tra-

vailleurs semi-qualifiés ou à des manœuvres. Il n'en va pas de même dans les travaux miniers au charbon. Quand bien même elle serait techniquement possible, la mécanisation de l'extraction charbonnière est considérée comme économiquement injustifiée en Europe occidentale. Il en résulte que, contrairement à ce qui se passe dans une industrie moderne, la production est affaire de travail manuel qualifié et presque artisanal. Le véritable mineur est un ouvrier de métier, un artisan formé à toutes les exigences de sa profession. Dès qu'on le met au travail dans une grosse entreprise industrielle moderne, il est à comparer à un tailleur affecté à un poste subalterne dans les travaux routiniers d'un atelier de confection, ou à un agriculteur occupant un poste dans la production de série d'un atelier de métallurgie. Le passage à l'industrie fait perdre au mineur son métier, tandis que sa spécialisation — base de sa fierté professionnelle — devient sans objet.

Un ouvrier d'usine, manœuvre ou semi-qualifié, ne voit rien d'anormal à changer d'activité. Mais lorsqu'un ouvrier de métier, dûment qualifié, doit abandonner sa profession pour cause de force majeure, lorsqu'il se voit contraint à des travaux d'ouvrier semi-qualifié, on peut dire qu'il subit une dégradation sociale. Se sentant frustré, il peut devenir agressif et se rebeller contre cette situation.

Mais, dira-t-on, le passage à une industrie moderne offre malgré tout de nombreux avantages au mineur. Le travail de la mine n'est-il pas très pénible, et les conditions de travail ne sont-elles pas très difficiles ? Quelle différence, lorsqu'on songe aux halls clairs et spacieux d'une grosse entreprise industrielle moderne ! De fait, les conditions de travail physiques imposées au mineur apparaissent comme une horreur aux yeux du profane : ténèbres et températures élevées, toits bas avec menace permanente de chutes de roches, d'infiltrations d'eau et de grisou, sans oublier cette poussière de charbon qui s'insère dans tous les pores ! Le mineur travail dans la tension provoquée par des dangers toujours menaçants ; une tension qui trouve son exutoire dans un langage truffé de jurons. Je ne connais personnellement qu'une seule autre situation tendue dans laquelle les jurons fusent comme dans les mines ; cette situation est celle des soldats du front. Le soldat posté sur le front stratégique et le mineur travaillant à « front de taille » vivent dans une tension analogue. Pour le profane, cela signifie l'enfer, mais cet enfer donne en quelque sorte une auréole de virilité au mineur comme au soldat du front. Le travail de la mine est un travail d'homme, tandis que les travaux routiers de l'industrie peuvent également être effectués par des femmes.

On peut pousser plus loin la comparaison entre la vie professionnelle du mineur et l'existence du soldat du front. Celui-ci considère avec

un certain mépris les embusqués de la ville-étape, les hommes du train ou « ceux des bureaux » ; de même, le mineur éprouve quelque dédain pour les travailleurs de surface occupés à l'usine ou dans les bureaux. Tout comme le soldat, retour du front, éprouve des difficultés dans son adaptation aux conditions de la vie normale, le mineur ne s'adapte que difficilement à la vie que lui impose l'usine.

La fierté du mineur tire son essence non seulement de la spécialisation professionnelle qui est la sienne, mais aussi du fait qu'il est conscient d'effectuer des travaux pénibles dans des circonstances difficiles. Son statut social n'est pas particulièrement élevé, mais il n'est probablement pas inférieur à celui d'un ouvrier d'usine semi-qualifié. Il n'a rien à gagner en passant à l'usine, mais il perd tout ce qui, à ses yeux, impose le respect. Pour lui, quitter la mine, c'est perdre la raison même d'avoir conscience de sa valeur personnelle.

S'adapter au milieu professionnel dans l'industrie signifie conquérir, sur une autre base, un nouveau sentiment de dignité personnelle. A l'usine, l'ancien mineur n'est plus apprécié pour les travaux pénibles qu'il effectuait au milieu de dangers menaçants. La sueur et la poussière ne peuvent plus lui servir de symboles de prestige. A présent, il y a d'autres facteurs : la routine, la rapidité d'exécution, la beauté du travail, l'aisance, le comportement diplomatique, etc. Pour le mineur, s'adapter c'est devenir un autre homme. Ce processus d'adaptation, c'est-à-dire le processus au cours duquel le mineur se transforme en ouvrier d'usine, se développera dans des conditions difficiles et s'accompagnera de nombreuses tensions. Lorsqu'il sera arrivé au terme de ce processus, le nouvel ouvrier d'usine songera avec quelque nostalgie à son ancien métier, non seulement parce que les conditions physiques de travail se sont modifiées mais aussi parce que les relations sociales ont changé. Je me propose, dans un paragraphe suivant, d'étudier les relations sociales telles qu'elles résultent de l'organisation des travaux miniers du fond et de montrer ainsi en quoi elles diffèrent des autres.

b) Différence entre l'organisation des travaux du fond et du jour.

Lorsqu'un ancien mineur d'extraction est mis au travail à l'usine, il ne se trouve pas seulement confronté avec un autre genre d'activité et avec d'autres conditions physiques de travail ; il est en outre incorporé dans un autre milieu social. A l'usine, les relations humaines diffèrent de celles que l'on observe dans la mine. Certes, les analogies formelles ne manquent pas : au fond et au jour il y a des supérieurs, des collègues de même rang, une discipline du travail. Cependant, jusqu'à un certain point, ces analogies sont purement formelles. En fait, les rapports de l'ouvrier

avec ses supérieurs et ses camarades, ainsi que la manière de lui inculquer la discipline sont différents.

Il a déjà été rappelé plus haut que la mécanisation est beaucoup plus poussée dans les entreprises industrielles modernes que dans les mines. Cette mécanisation de l'usine implique une stricte répartition des tâches, une sévère délimitation des attributions, une forte accentuation de l'autorité hiérarchique formelle, une restriction sévère de la liberté par la mise en œuvre de règles de discipline. La mécanisation s'accompagne d'une bureaucratisation qui marque les relations humaines.

L'extraction du charbon au fond est restée plutôt un travail manuel de caractère artisanal ; jamais, un tel travail ne deviendra une activité routinière comme la fabrication de tel ou tel produit industriel de masse. Par sa nature même, l'extraction du charbon provoque des situations imprévues exigeant des mesures particulières. Dans la solution des problèmes qui se posent, le rôle de l'improvisation est souvent plus important que celui de l'organisation. Aussi, une organisation bureaucratique de l'usine peut-elle difficilement servir de base à la coopération. L'aide mutuelle au sein d'une équipe n'est pas tellement le résultat d'une organisation formelle ; elle est davantage celui d'une spontanéité qui n'obéit à aucune règle écrite.

La spontanéité sans contrainte dans les relations humaines est caractéristique des activités du fond, bien que, par la nature même des choses, les règles bureaucratiques formelles ne manquent pas dans ce secteur, surtout celles qui visent à assurer la sécurité. Il va de soi qu'au fond, comme au jour, il existe un contrôle formel quant à la production, aux accidents, etc. Cependant, si les résultats sont atteints dans le domaine de la production, c'est malgré ces règles plutôt que grâce à elles. Au jour, la situation est à l'inverse de la précédente. La production y est fondée sur la logique de la division du travail, sur la planification rationnelle des travaux de routine, bien qu'il existe ici également — et cela va de soi — une solidarité du groupe qui n'obéit à aucune règle formelle.

La coopération sans contrainte au sein d'une équipe et la solidarité qui en découle s'expliquent par la menace de dangers qui pèse sur les uns comme sur les autres. Il est permis de dire que tous les travailleurs du fond, même les supérieurs, sont « embarqués dans le même bateau ». C'est la raison pour laquelle les relations entre les chefs et les subalternes travaillant à grande profondeur ont un caractère différent de celui qu'elles ont au jour. Un chef qui, en ordre principal, fonde son autorité sur la position qu'il occupe dans la hiérarchie formelle de l'entreprise éprouvera des difficultés à maintenir cette autorité. Au jour, la situation est différente. Une comparaison avec l'organisation militaire s'impose à nouveau. Le

comportement de l'officier vis-à-vis de ses hommes varie suivant qu'ils se trouvent au front ou à la caserne ; de même, le chef affecté aux travaux du fond se comporte autrement que son collègue du jour.

Ces rapports de travail au fond marquent la personnalité du mineur dont les caractéristiques sont la spontanéité humaine directe, la serviabilité et l'aversion pour toute autorité formelle. Il vit dans un monde où d'autres critères ont cours ; son adaptation au climat d'une grande entreprise industrielle où la bureaucratie a tout organisé de façon parfaitement rationnelle sera difficile. Il ne lui faudra pas seulement apprendre à apprécier sa nouvelle fonction considérée comme telle ; il devra aussi s'habituer à d'autres formes de coopération. En d'autres termes, il devra devenir un tout autre homme. Il reste à savoir si cela est possible en l'espace d'une génération. En tout état de cause, il faudra une rééducation professionnelle conçue de façon intelligente par des experts et qui, outre les aspects techniques de la formation, englobera l'élément humain tout entier. Compte tenu de son aversion pour toute autorité formelle, il approchera l'ancien mineur dans un climat sans contrainte ; il s'agira de gagner sa confiance et de le former ainsi aux exigences de la grosse entreprise industrielle organisée selon les critères modernes.

Si l'on néglige cet aspect de la question, c'est-à-dire la formation de l'homme, son passage à l'industrie peut avoir pour résultat la frustration, l'agressivité et la rébellion grave.

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

2. Programmes de développement et de conversion.

Auteurs divers :

- I. — *Etude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Borinage (Belgique).* paru en 1962
- II. — *Etude sur la zone de Piombino (Italie).* paru en 1963
- III. — *Possibilités de développement d'activités dans le domaine de la chaudronnerie en acier inoxydable.* à paraître
- IV. — *Etude du développement industriel de la région de Montceau-les-Mines (France).* en préparation
- V. — *Etude régionale sur l'Ombrie (Italie).* en préparation

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

323/ 2/ 63/ 1