

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

schéma  
général  
d'aménagement  
de la France

**scénarios**

**européens**

47

d'aménagement  
du territoire

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

schéma  
général  
d'aménagement  
de la France

**scénarios  
européens**

d'aménagement  
du territoire

MARS 1974



# Préface

De l'Europe supranationale à l'Europe des patries, de l'Europe atlantiste à l'Europe européenne, les projets, les desseins, les débats n'ont pas manqué et ne manquent pas. L'Europe se cherche, il est normal que l'on discute des voies et moyens de sa constitution.

Quelle plus grande ambition pour ce vieux continent que de se frayer une place parmi les super-grands, de se constituer avant qu'on puisse l'en empêcher.

Cette ambition passe pour une large part, naturellement, par l'aménagement du territoire. On ne peut s'étonner qu'un des quelques grands dossiers traités au sein de la C.E.E. soit celui de la politique régionale.

Il fallait donc explorer les chemins difficiles de l'aménagement du territoire européen.

L'heure n'est plus de discuter de la méthode des scénarios, de la pertinence de sa technique ou de ses aléas : mieux vaut réfléchir sur les résultats qu'elle propose à notre réflexion.

On ne s'étonnera donc pas que ce soit de la situation politique planétaire qu'elle parte et de ses éventualités, ni que des alternatives politiques soient évoquées à propos de l'aménagement du territoire européen.

Les grands acteurs qui font l'Histoire contemporaine sont moins libres qu'on n'imagine, qu'il s'agisse des États, des firmes, des institutions internationales ou des organisations professionnelles. Les liens noués sur le plan économique, diplomatique, idéologique ne se dénouent pas facilement et les sociétés évoluent lentement. D'autant plus que des contraintes naissent aussi de cette Histoire sociale accumulée dans l'espace qu'on appelle le monde.

La volonté des gouvernements doit être nécessairement grande pour construire l'Europe, elle doit donc l'être pour aménager son espace, encore dispersé par les habitudes, les traditions et les comportements différents.

Ce qui frappe, en fin de compte dans ces scénarios européens d'aménagement du territoire, dont les auteurs ont joué librement sans directive ni inflexibilité politiques, c'est moins leur disparité, pourtant réelle, que l'idée centrale à laquelle ils conduisent selon des rythmes et des modalités différentes, l'Europe se fera.

Reste à discuter, encore et sans lassitude, des voies qui la conduiront à l'équilibre.

Olivier GUICHARD,

*Ministre d'Etat,  
Ministre de l'Aménagement du Territoire,  
de l'Équipement et des Transports.*

# **SCÉNARIOS EUROPÉENS**

**SÉSAME  
Janvier 1974**

Les travaux relatifs aux scénarios européens d'aménagement du territoire ont été conduits par le groupe d'analyse et de synthèse du SESAME ;

Pierre BARNOUD  
Philippe BARRET  
Jean BOUCHET  
Elisabeth COUDURIER  
André FARHI

Raymond GILI  
Olivier LEFEBVRE  
Gérard LE GALL  
Dominique LEGRAIN  
Daniel MAKLIN

Philippe BARRET et André FARHI, auteurs du présent document, ont assuré la responsabilité de la coordination des études et de leur synthèse.

# Introduction

L'aménagement du territoire trouve aujourd'hui sa vraie dimension à l'échelle européenne. Chacun le sent bien, s'agissant de grands projets d'infrastructures, de ports, de voies d'eau ou de complexes industriels. Non seulement parce que l'utilisateur est allemand, anglais ou hollandais autant que français, mais aussi parce que des ressources strictement nationales deviennent insuffisantes pour le financement de telles réalisations. Lorsque la reconversion d'industries vieillies ou l'industrialisation des régions traditionnellement rurales sont en cause, l'intérêt, voire la nécessité d'un point de vue et d'une action européens, sont moins évidents. Cette exigence commence pourtant à apparaître, par la similitude des problèmes et des solutions, et plus encore par le besoin d'une conception d'ensemble s'appliquant à la fois à la rénovation, aujourd'hui permanente, des centres industriels confirmés et à la définition d'une vocation propre et différenciée pour l'ensemble des régions européennes que l'on appelle « périphériques ».

Si banales que soient ces remarques, elles sont encore loin de marquer la pratique de l'action régionale et de l'aménagement du territoire, tant elles s'opposent à l'image que nous en donnent les discussions dans la Communauté économique européenne sur la politique régionale. Chaque pays y est avant tout préoccupé de faire payer par ses voisins son propre développement régional, ou, s'il a la chance de ne pas connaître des difficultés sérieuses dans ce domaine, de ne pas payer celui des autres plutôt que de s'insérer dans l'élaboration et l'application d'une politique d'aménagement du territoire européen. Sur bien d'autres questions, l'esprit des nations l'emporte ainsi sur celui de l'Europe. Et c'est là l'état présent de la construction européenne.

Rien ne permet mieux, à notre avis, d'éclairer le conflit entre la dimension européenne de l'aménagement du territoire et les pratiques nationales qu'une prospective de l'aménagement du territoire européen.

Qu'est-ce à dire ?

Disons d'emblée qu'il ne saurait s'agir de comparer les politiques régionales ou des politiques d'aménagement du territoire, des plans et des mesures des différents gouvernements concernés, d'en tester l'efficacité et d'envisager les voies de leur unification ou de leur complémentarité. Ce travail est fait et fort bien fait dans différents organismes internationaux (1). Il est précieux et nous en avons d'ailleurs utilisé les résultats. Mais notre projet est autre.

Nous avons tenté de décrire les avenir possibles de l'organisation de l'espace européen, compte tenu bien sûr des politiques d'aménagement existantes, compte tenu des efforts communs qui pourraient être mis en

■ ■ ■

(1) Citons seulement *Le facteur régional dans le développement économique (O.C.D.E. 1970)*, *Les aides à l'expansion Industrielle régionale dans les pays du Marché commun (La Documentation Française, 1972)*, *le Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie (Commission des Communautés européennes, mai 1973)*, *Les bases prospectives des politiques d'aménagement du territoire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, 1972)*, et les nombreuses notes et rapports publiés par le Conseil de l'Europe.

œuvre dans ce domaine, mais compte tenu aussi des tendances d'évolution spontanées, des tendances et des objectifs propres à chaque pays ou à chaque région de l'Europe qui ne sont pas forcément convergents, il s'en faut. Bref, il n'est pas dans notre propos, il n'est surtout pas de notre compétence de prétendre esquisser un quelconque plan européen d'aménagement du territoire.

Notre propos n'est pas non plus de recenser les produits de l'imagination européenne en matière économique, technologique, sociale ou politique, ni même en matière d'aménagement. C'est parfois ainsi que l'on comprend la démarche ou l'intérêt de la prospective. Pour notre part, nous ne mêlons pas la prospective à l'utopie. Encore moins, ne rechercherons-nous par principe l'inattendu ou le sensationnel. Non pas un plaisant divertissement mais un effort raisonné pour appréhender l'avenir.

C'est ainsi que nous avons été conduits à porter par exemple moins d'attention qu'on pourrait en attendre aux problèmes de la qualité de la vie. Cette revendication unanime a pourtant pour beaucoup dépassé le stade de l'imaginaire. Elle a été, ces dernières années, une préoccupation grandissante. Du discours à la pratique, elle perd en importance et il ne nous semble pas qu'il doive en aller très différemment en deçà de l'horizon que nous ferons à cette étude : la décennie 1980-1990. Celle des années 70, où se jouera le succès de la construction européenne sera une période de grands bouleversements, une période d'incertitudes et de déséquilibres dont les grandes puissances chercheront à se prémunir avant de satisfaire à un quelconque principe de solidarité internationale. On a brutalement pris conscience de cette âpreté des relations internationales, nouvelle dans le monde occidental de l'après-guerre, lors de la récente crise pétrolière. Quelques événements, et notamment ceux du 15 août 1971 l'avaient annoncée.

Les conséquences de ces bouleversements relègueront probablement au second plan les revendications à une meilleure qualité de vie, surgies à la fin des années 60 dans le pays le plus riche et le plus puissant d'une période historique, somme toute, moins turbulente. Avec l'instauration d'un nouvel équilibre international, fruit d'une transition prolongée de concurrence et de compétition acharnées, cette aspiration au mieux vivre devrait pouvoir renaître et être prise en compte dans toute sa force originelle.

Plus modestement, nous avons voulu seulement dégager les lignes de force de l'avenir de l'espace européen pour en dessiner quelques images possibles à long terme : quelle sera, à cet horizon, d'ici vingt à trente ans, la nouvelle division du travail qui prévaudra entre les régions ? A quelles activités seront affectées les différentes régions de l'Europe ? Assistera-t-on par exemple à un renforcement des disparités actuelles entre un centre surindustrialisé et une périphérie sous-développée ? Ou, au contraire, verra-t-on un rééquilibrage du développement européen vers cette périphérie ? Et, dans ce dernier cas, quel type de développement, quel type d'activités sont susceptibles d'apparaître dans cette couronne qui, du Sud italien au Nord scandinave, tend encore, malgré les efforts des gouvernements nationaux à se vider de sa population ? Voilà, parmi d'autres, quelques-unes des questions que nous nous sommes posées.

\*  
\*\*

Nous admettons — et généralement on l'admet de plus en plus — que l'aménagement du territoire ne se réduit pas à un certain nombre de techniques plus ou moins sophistiquées visant l'équipement, l'équilibre de l'emploi ou l'élévation de la production intérieure brute par habitant dans

une zone ou une région, mais qu'en définitive il est plus largement le reflet sur l'espace d'un certain état du développement économique et social, et, à une échelle internationale, des rapports entre les pays.

En effet, si l'on s'accorde habituellement pour affirmer que l'organisation de l'espace n'est pas indépendante de la dynamique d'une société dans son ensemble, les conséquences de cette proposition dans beaucoup de travaux ayant trait à l'espace et à l'aménagement du territoire, sont si limitées, si simples à tirer, ou tellement omniprésentes que leur prise en compte « va sans dire ». Ainsi, l'organisation des espaces d'un bâtiment peut être définie d'une manière optimale quand les contraintes de proximité et la fonction « objectif » portant sur les déplacements peuvent être, comme c'est souvent le cas, explicitées. Il en va parfois de même pour l'implantation d'un réseau de routes ou de pipe-lines sur une échelle spatiale plus large. Mais si l'on considère un problème dont l'envergure spatiale est pourtant restreinte — par exemple, l'affectation des espaces dans un quartier où se rencontrent des groupes sociaux différents, l'affectation de l'espace périurbain entre zones agricoles et zones à urbaniser —, alors intervient un élément essentiellement différent : la dimension du conflit social sous-jacent.

Certes, tous les aspects sociaux ne sont pas d'égale importance, d'égale pertinence par rapport à l'organisation de l'espace.

Tous ne se traduisent pas non plus dans des termes antagoniques. Il n'en reste pas moins que les éléments irréductibles que les forces sociales introduisent, amènent à redéfinir complètement les problèmes d'allocation spatiale où elles interviennent. En effet, il ne s'agit plus de découvrir un optimum défini par une rationalité déterminée — portée par un groupe social déterminé —, mais de trouver une réponse originale dans l'affrontement ou le compromis entre plusieurs solutions, chacune optimale, mais relevant de rationalités différentes. Si l'on devait faire une analogie formelle, on devrait l'emprunter à la théorie des jeux plus qu'à la programmation mathématique : agriculteurs périurbains, attachés à un certain rapport avec la nature, un certain mode de vie d'une part, usagers futurs du sol urbain, se référant à un tout autre système de valeurs, de l'autre ; tout calcul de rentabilité économique ne peut départager de manière objective ces deux types d'intérêts car le sens dans lequel il tranche n'est que le reflet des hypothèses *a priori* sur lesquelles il est fondé : quel est l'équivalent monétaire de l'attachement à un mode de vie ? Il ne tranchera que lorsqu'une rationalité aura pris le pas sur l'autre, explicitement ou non pour en tirer toutes les conséquences.

Cette dimension politique des rapports sociaux — car la nature de leur évolution, qu'elle passe par le compromis ou l'affrontement, est politique — intervient en permanence dans la définition de l'aménagement du territoire d'une société, d'un pays. Simplement, elle est plus ou moins présente selon le pays considéré, selon la période considérée, car les conflits à travers lesquels l'espace prend sa configuration diffèrent selon les traditions nationales. S'agissant de l'avenir de l'espace européen — l'espace d'une société en voie de constitution — où se confrontent des projets différents, portés par des groupes sociaux, des nations, et donc des politiques différents, comment ne pas comprendre que le projet qui sera choisi en définitive sera à l'image du type de construction européenne qui l'emportera, et dont on ne voit apparaître aujourd'hui que les grandes lignes ?

Prenons pour exemple les ambiguïtés, les malentendus même que recouvrent les expressions « aménagement du territoire », « politique régionale », etc. En Europe, chaque gouvernement applique cette étiquette à une partie de son intervention dans la vie de la nation, étant bien entendu que l'appel-

lation est partout considérée comme insatisfaisante, car la « politique d'aménagement du territoire » n'est définie en fait que par l'ensemble des interventions de l'Etat, et « l'aménagement du territoire » par tout le jeu des forces sociales sur l'espace. Il y a un aménagement du territoire déguisé comme il y a des protectionnismes déguisés. Il y a donc dans chaque pays européen une part d'arbitraire dans ces appellations, et ces arbitraires *ne coïncident pas*, ne sont pas « normalisés ». Cela est d'autant plus grave que la non-correspondance entre ces arbitraires n'est pas fortuite, mais lourde de sens. La conception de l'aménagement du territoire qui prévaut en Europe du Sud est ouverte sur les problèmes sociaux, sensible aux aspects politiques. Tel n'est pas toujours le cas en Europe du Nord où les problèmes politiques et sociaux sont souvent perçus comme nettement distincts de l'aménagement du territoire qui prend alors un aspect plus technique et peut-être par là-même plus précis (1). Cette divergence est l'indice que les problèmes traités sous cette étiquette sont de nature différente au Nord et au Sud. Nous y reviendrons.

Notre propos s'inscrit dans une conception large, ouverte, de l'aménagement du territoire car elle est nécessaire à la compréhension de tous les points de vue. S'il fallait encore justifier notre approche, il suffirait d'évoquer la nature des négociations européennes concernant la politique régionale, et la place qu'elles occupent dans la construction européenne. Ce n'est pas l'aménagement du territoire au sens strict du terme qui permettra d'en comprendre l'enjeu et les conséquences importantes sur l'avenir spatial de l'Europe.

A l'inverse de certaines approches tendant à minimiser l'importance du fait social dans l'organisation spatiale d'une société, nous pouvons paraître courir le risque d'en exagérer le poids. Il y a là un écueil véritable dont l'origine profonde est la complexité des rapports sociaux. Le problème est d'apparence combinatoire, mais de nature théorique ; il se résout en adoptant une hiérarchie de ces rapports et en portant l'accent sur les plus fondamentaux.

En vérité, notre propos sera pour une large part d'ordre économique. Il ne faut pas voir là un parti pris d'économisme ; et cela pour deux raisons. En premier lieu, on retrouvera, implicitement au moins, derrière les termes de ce discours, les éléments essentiels de la vie sociale et politique. On gardera à l'esprit par exemple les conséquences sociales et politiques du maintien ou de l'abandon de la politique agricole commune ; d'un afflux ou d'un reflux de l'immigration extra-européenne. Derrière des forces économiques — le capitalisme industriel avancé, la petite entreprise, les archaïsmes de la distribution ou du marché foncier, etc —, on reconnaîtra sans peine des forces sociales. Par souci de concision, et pour éviter les répétitions fastidieuses, nous ne ferons pas toujours cette traduction. Mais d'autre part, quelle que soit l'importance que nous attachons à la vie sociale et politique, voire à ses manifestations idéologiques, il nous a bien fallu reconnaître, en dépit des désirs ou des regrets des uns et des autres, que le développement industriel, dans sa double composante économique et technologique, restait le moteur de la construction européenne, son facteur dynamique.

■ ■ ■

(1) *Bien entendu, cela n'implique pas que les problèmes sociaux et politiques soient par ailleurs minimisés en Europe du Nord. Mais ils sont simplement ressentis comme distincts de ceux de l'aménagement du territoire.*

En second lieu, dans la marche de la construction européenne et notamment dans son devenir spatial, nous assignons une place primordiale aux disparités nationales qui affectent l'Europe, disparités de traditions historiques, économiques, sociales, idéologiques, disparités de civilisation en somme. Et là encore, bien souvent, le langage de l'économie permet les formulations les plus synthétiques. Les indices, les causes et les conséquences de ces disparités, qui ne sont pas nécessairement antagonistes ni permanentes, seront examinés en détail dans la suite de ce rapport. Nous nous contenterons d'en dégager ici l'aspect essentiel.

Qu'il s'agisse du développement urbain, des activités industrielles ou tertiaires, des relations sociales, il émerge en Europe aujourd'hui une forme de capitalisme avancé, déjà développé en certains points du territoire européen, mais qui se déploie progressivement sur l'ensemble du continent. On a avancé à ce propos la formule de l'impératif industriel, bien qu'il ne s'agisse pas d'un développement exclusivement industriel, puisque le développement des activités tertiaires lui est étroitement associé. Cette société industrielle avancée est articulée autour de grandes entreprises souvent compétitives sur le plan international, quelquefois multinationales. Elle dispose d'un riche tissu tout aussi compétitif de petites et moyennes entreprises jouant un rôle fondamental dans l'innovation. En tout état de cause, cette société industrielle avancée représente ce qui, aujourd'hui dans les divers pays européens, croît et se développe dans les conditions prévisibles de la concurrence à l'intérieur de la Communauté européenne ou au niveau mondial. Certes, les formes précises de cette société ne sont pas inéluctables : son développement peut s'appuyer largement sur le secteur tertiaire comme le montre l'exemple suédois ou sur le secteur industriel comme le montre l'exemple allemand. Il en est de même de son déploiement spatial : pour un même type d'activités, certaines branches de l'électronique par exemple, on peut assister à une implantation diffuse de petits ateliers ou une concentration en grands ateliers. Et ces formes de localisation dépendent de l'évolution de la technologie, et du choix d'un certain nombre d'acteurs. Mais toutes ces options s'inscrivent dans le cadre général de ce que nous avons appelé la « société industrielle avancée ».

Or, en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas comme aux Etats-Unis, cette société industrielle avancée a presque totalement investi la vie sociale dans toutes ses manifestations. Elle oriente et limite les choix de ces nations que traduisent, comme il est naturel, les politiques étatiques.

Ce n'est pas le cas de l'Italie, de la France ou de l'Espagne où le capitalisme moderne ne fait, à des degrés divers, que pénétrer, en les dissolvant, les structures d'une société antérieure. Les exemples les plus frappants sont ceux du commerce de distribution et de l'agriculture. On peut y ajouter ceux d'anciennes structures industrielles constituées en grande partie de petites et moyennes entreprises, souvent sur une base familiale. L'avenir prévisible appartient certes — dans le cadre des hypothèses retenues ici — à la société industrielle. Mais celle-ci, aujourd'hui dominante, même dans ces pays, ne peut imposer librement sa dynamique à l'ensemble de la société sans tenir compte des exigences des formes sociales et économiques antérieures. Car, si l'on peut affirmer que la mutation profonde qu'éprouvent la France et l'Italie depuis une quinzaine d'années est imposée par les exigences de la compétition internationale, en particulier depuis la création du Marché commun, on comprend qu'elle ne puisse procéder à un rythme trop rapide sous peine de bouleverser, voire de mettre en danger les équilibres sociaux et politiques qui ne peuvent évoluer que lentement. Cette transition que connaissent aujourd'hui les pays de l'Europe du Sud à un rythme accéléré, l'Europe du Nord l'a déjà entreprise depuis le XIX<sup>e</sup> siècle et largement achevée aujourd'hui.

Cela constitue une différence fondamentale qui explique en grande partie les distinctions dans la gestion de l'économie et de la société, et notamment de l'espace.

*En effet, l'avenir spatial des pays de l'Europe du Nord correspond aux besoins de la société industrielle avancée. Même si ces besoins sont parfois contradictoires et mènent à des projets divergents, ce sont eux qui organisent l'espace et règlent son évolution.*

*Au contraire, dans les pays de l'Europe du Sud, la société industrielle avancée est implantée dans un nombre de points importants, mais limités du territoire. Et l'organisation de l'espace résulte d'un compromis entre les deux logiques en présence : celle de la société industrielle avancée et celle des résistances des formes économiques et sociales antérieures. Si l'on ajoute que le projet social prédominant dans ces mêmes pays de l'Europe du Sud est d'assurer le développement de la société industrielle avancée et l'extension de son implantation dans toutes les zones du territoire dans les pays de l'Europe du Sud, on comprendra à la fois que ces compromis soient sans cesse remis en cause, et les difficultés qu'occasionnent ces transitions. On saisira aussi le caractère prématuré — et ceci à l'inverse des pays de l'Europe du Nord — des conceptions fédéralistes de l'aménagement du territoire au cours de cette période de mutation.*

\*  
\*\*

Nous avons donc dû adopter, au départ tout au moins, une approche globale, intégrant les grandes composantes de la vie sociale. Nous présenterons donc d'abord les hypothèses que nous avons retenues pour l'avenir de l'environnement international de l'Europe. Puis nous esquisserons sous forme de scénarios deux futurs possibles de l'Europe. Enfin, nous tenterons de décrire les aspects spatiaux propres à ces deux scénarios : comment les politiques d'aménagement résultent du jeu des acteurs sociaux ; comment ces politiques émergent dans l'évolution spontanée de l'organisation spatiale de ces pays, les problèmes qu'elles projettent de résoudre, leur conformité aux finalités générales de l'économie et de la société, dont elles sont un bon révélateur.

Il s'agira donc, en envisageant les connections cohérentes ou contradictoires des évolutions nationales, conduites par des politiques proclamées ou simplement pratiquées de fait, de « spatialiser » les scénarios généraux, globaux, précédemment élaborés, ou, si l'on veut, de les traduire en termes d'aménagement du territoire, d'en refaire le cheminement en s'attachant à décrire les aspects spatiaux.

Qu'on nous permette d'énoncer ici deux difficultés que nous avons dû contourner, sinon surmonter.

La première résidait dans les limites géographiques que nous nous sommes fixées. Entre les extrêmes — la Communauté élargie ou la Grande Europe de l'Atlantique à l'Oural — nous avons tenté de prendre une voie moyenne. Il n'était pas illégitime, quoiqu'on pense des perspectives du rapprochement Est-Ouest, de s'en tenir à l'Europe occidentale, tant est encore profond le fossé qui la sépare de ses voisins du bloc soviétique. En revanche, il n'était pas possible d'exclure du champ de notre investigation ne serait-ce que la Scandinavie et l'Espagne, non plus que la Suisse ou l'Autriche, qui, sans être encore intégrées dans les institutions de Bruxelles, n'en jouent et n'en joueront pas moins un rôle modèle, nouveau, ou de charnière dans l'avenir de l'Europe. Dès lors, se sont posés des problèmes de données, et en particulier de statistiques économiques et sociales, qui, déjà aigus à

l'intérieur des frontières de l'Europe des Neuf, devenaient insolubles lorsqu'ils s'étendent à l'Europe des Dix-sept. C'est pourquoi tout en nous en tenant à l'objectif de n'exclure aucun pays de cette dernière, nous avons dû bien souvent, dans nos références chiffrées, nous borner à ne citer qu'une douzaine d'États.

La deuxième difficulté, d'ordre plus théorique, concerne l'horizon temporel de cette étude. Nous avons parlé de la décennie 1980-1990. C'est parce que nous pensons que l'issue des transitions amorcées aujourd'hui aura été trouvée, quelle que soit sa nature. Et s'ouvrira alors une nouvelle période historique dont nous ne pouvons qu'esquisser la problématique : nous le ferons. Il serait illusoire à l'heure actuelle d'aller plus avant au niveau de synthèse où nous nous situons.

Il serait aussi illusoire d'assigner aux événements que nous décrivons des dates précises. Leur enchaînement importe davantage. Pour le reste, on doit se contenter d'approcher des ordres de grandeur.

\*  
\*\*

Le rapport que nous présentons est une synthèse des études engagées par le SESAME depuis dix-huit mois. On ne saurait trop insister, étant donné l'ampleur et l'ambition du projet, sur les limites des résultats.

Sur l'environnement international de l'Europe, comme sur la construction européenne, il a fallu faire des hypothèses, prendre des partis et plus souvent encore des paris. Dans la période actuelle, si troublée et si riche en bouleversements, cela n'était pas facile et n'en était que plus nécessaire. On pourra contester tel ou tel choix, critiquer les scénarios retenus. D'autres auraient pu l'être, tout aussi plausibles. Encore que de tels scénarios ont moins pour fonction, rappelons-le, de décrire ce qui devrait se passer que de mettre en évidence des relations, des liaisons entre certaines hypothèses, certaines contraintes et leurs conséquences, et plus encore d'éclairer le présent en faisant apparaître des faits ou des tendances dont la portée et l'importance seraient normalement sous-estimées, voire masquées, sans le prolongement déformant mais révélateur de la prospective. Nous suggérerons néanmoins par la suite (1) d'autres scénarios, d'autres avènements possibles.

A cette réserve sur notre prospective de l'Europe, il faut en ajouter une autre sur ses aspects spatiaux : ce n'est pas un plan européen d'aménagement du territoire, avons-nous dit ; il ne faut pas y chercher des propositions opérationnelles, ni des solutions ou des recettes pour les aménageurs. Le tendanciel l'emportera ici sur le normatif, livrant surtout des indications sur l'avenir, détectant ici un danger, là une contradiction, ailleurs une voie à explorer.

Si nous avons réussi, en ce domaine, à soulever de nouvelles questions ou à présenter de façon nouvelle des questions classiques, en quelque sorte à stimuler la réflexion, nous estimerons avoir atteint notre but.

Tout au long de notre travail, nous nous sommes assurés de nombreux concours que nous voudrions rappeler ici :

— La réflexion sur l'environnement international a été menée conjointement avec une équipe de la Société A.C.T. — Etudes et recherches économiques et industrielles — et du Laboratoire de conjoncture et de prospective.

■ ■ ■

(1) Voir chapitre III.

— L'O.T.A.M. (Omnium technique d'aménagement) et le Professeur C. Goux ont amplement contribué à l'élaboration des hypothèses générales sur l'avenir de l'Europe.

— Des projections économiques, par grands agrégats de la comptabilité nationale, par secteurs et pour six pays (Grande-Bretagne, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique-Luxembourg), ont été établies à l'horizon 1990, à partir du modèle « Explor » de l'Institut Battelle de Genève.

— Une étude des perspectives de développement comparées de la France et de l'Allemagne a été confiée au B.I.P.E. (Bureau d'informations et de prévisions économiques) (1). Ce parallèle, représentatif de l'opposition que nous avons cru devoir souligner entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud méritait d'être approfondi.

— Une série d'études sectorielles, relativement légères : davantage des aperçus prospectifs sur la base des données disponibles qu'un faisceau de prévisions systématiques par secteurs, ont constitué une entrée directe dans les problèmes d'aménagement, même si elles n'en recouvrent pas toute l'étendue. De ces dossiers, ont été retenus :

- l'énergie : travail confié à l'I.E.J.E. de Grenoble (Institut économique et juridique de l'énergie) ;
- la politique industrielle, dans laquelle on a sélectionné quelques branches : le papier, la sidérurgie, l'automobile, la construction aéronautique, la construction navale, la construction électrique, les industries anti-pollution, le transport et le traitement de l'information, les machines-outils, le textile (réalisation OTAM) (1) ;
- la main-d'œuvre immigrée (OTAM) (1) ;
- l'urbanisation (OTAM) ;
- le tourisme (Laboratoire de conjoncture et de prospective).

D'autre part, à la demande de la D.A.T.A.R., le bureau d'ingénieurs-conseils Coyne et Bellier a organisé un survol de l'Europe industrielle (2) auquel ont participé une vingtaine de personnes : aménageurs, économistes, dirigeants d'entreprises, journalistes et qui nous a donné, sous la forme d'impressions rapides mais souvent aiguës, de précieuses indications.

A plusieurs reprises, nous nous sommes assurés les conseils avisés de nombreux experts des problèmes européens et du précieux concours de fonctionnaires des ministères de l'aménagement du territoire des pays du Conseil de l'Europe : ils nous ont adressé une abondante documentation dont nous ne pouvons pas faire une mention détaillée dans le cadre d'une note synthétique, mais qui nous a été très utile.

Enfin de nombreuses personnalités de l'administration, du monde des affaires et de l'université ont bien voulu nous faire part de leurs remarques, commentaires et critiques, nous apportant par là une contribution positive et substantielle.

Que chacun soit ici remercié pour sa collaboration.

■ ■ ■

(1) *Etude publiée dans Industries en Europe (Travaux et Recherches de Prospective, n° 46). Paris, La Documentation Française, 1974.*

(2) *Cf. Survol de l'Europe (Travaux et Recherches de Prospective, n° 37).*

## **I. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL**

Il est trop établi que nous sommes, quant à la situation internationale, dans une période charnière où les rapports sont en train d'être redéfinis, pour insister davantage sur ce point. Les termes du problème sont aussi connus : ou bien la division du monde en deux blocs se maintient, moyennant quelques réajustements, mais sans que soient remises en cause les hégémonies américaine et soviétique dans l'un et l'autre bloc, ni leur hégémonie commune sur la planète ; ou bien l'on s'achemine vers un monde multipolaire dans lequel émergent, aux côtés des deux superpuissances, de nouvelles puissances, voire de nouveaux blocs : l'Europe, le Japon, la Chine...

Dans l'état actuel de l'évolution pourtant accélérée des rapports internationaux, cette question n'est pas définitivement réglée. L'après-guerre a été marqué, deux décennies durant, par une stabilité d'ensemble, caractérisée par l'opposition de deux mondes, de deux camps, soviétique et américain. Depuis la fin des années soixante, et sans qu'il ait naturellement manqué auparavant de signes précurseurs, cet ordre semble menacé sans qu'on puisse pourtant être assuré de l'issue du changement. Dans le même temps où la Chine fait son entrée sur la scène internationale en rompant avec le bloc soviétique, donc en l'affaiblissant, l'U.R.S.S. développe, hors de ses frontières, une influence et une présence expansionnistes. Dans le même temps où apparaissent aux Etats-Unis les signes du déclin et, en Europe comme au Japon, ceux de la puissance économique et de l'indépendance, la construction européenne marque le pas tandis que la crise de l'énergie semble redonner à l'hégémonie américaine l'occasion d'un sursaut de vigueur inespéré. On n'en finirait pas d'accumuler les éléments parfaitement contradictoires de l'une et l'autre tendance.

Cette indécision est patente dans le discours des observateurs, comme dans celui des acteurs politiques. Nous prendrons cependant un parti, que nous tenterons de justifier, au-delà des aléas d'une conjoncture qui pourrait tour à tour l'infirmier ou le conforter.

### **1. LES TENDANCES DES ANNEES 60**

C'est dans cette décennie qu'on doit essayer de lire l'avenir. C'est en effet dans ces années-là que se prépare l'ébranlement de la situation internationale établie à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale ; autrement dit, c'est dans cette décennie que s'annonce la fin de l'après-guerre.

## A. LE DÉCLIN RELATIF DES ÉTATS-UNIS

C'est la première tendance manifeste de la période envisagée. Face à l'Amérique toute-puissante au sortir de la guerre, resurgissent les pays vaincus ou dévastés : le Japon et l'Europe. Nous présentons dans le tableau 1 les données classiques de la comparaison des différents P.N.B. Nous y adjoignons la production d'acier et celle d'automobiles. Ainsi complété, il dessine déjà notre perspective. Il montre que ce qui allait s'affirmer était sinon certain, du moins prévisible, en tous cas envisageable.

Tableau 1. — QUELQUES DONNÉES COMPARÉES DU MONDE OCCIDENTAL

	P.N.B. (en milliards de \$)			ACIER BRUT (en millions de t)			AUTOMOBILES (en millions)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1969	1950	1960	1970
<b>Etats-Unis</b> .....	288	511	995	88	90	140	8	7,9	8,3
<b>Japon</b> .....	12	43	198	5	22	92	>	0,5	5,3
<b>Europe occidentale</b>	152	330	775	50	106	>	1,5	5,5	11,3
<b>dont :</b>									
<b>Allemagne</b> .....	23	71	187	12	34	45	0,3	2	3,9
<b>France</b> .....	29	61	148	9	17	22	0,3	1,4	2,5
<b>Royaume-Uni</b> ..	37	72	121	16	25	28	0,8	1,5	2,1

La part des Etats-Unis dans le monde occidental était en 1950 de 70 % pour le produit national. Dix ans après, elle n'était déjà plus que de 57 %. Petit à petit, la place pour d'autres blocs se dessine bien qu'en 1960 l'ensemble du monde occidental n'arrive pas à contrebalancer la puissance américaine. C'est probablement la raison pour laquelle les premiers signes ne pouvaient être compris par les Américains eux-mêmes. Leur puissance était trop considérable. En 1970, ils ne représentent plus que 49 % de la richesse occidentale et en 1973, ils auront été largement en dessous de la moitié.

L'Amérique s'essouffle et les autres grandissent.

De cette évolution, le renversement de la balance des paiements américains à la fin des années 60 est à la fois un élément constitutif et un signe manifeste. Les véritables raisons du déficit de la balance des paiements sont connues de longue date. Longtemps elles furent cachées pour des motifs bien compréhensibles : c'est qu'on ne peut dévoiler, à travers l'analyse d'une balance des paiements, un ressort essentiel de domination.

Le Gold Exchange Standard permettait aux Etats-Unis détenteurs de la monnaie de réserve (le dollar) de se procurer, par le biais du déficit systématique de leur balance des paiements, des avoirs dans les différents pays qui utilisent cette monnaie, c'est-à-dire quasiment dans le monde occidental tout entier. L'existence de ce privilège est l'affirmation de la domination du dollar sur les économies qui en dépendent. On comprend donc l'intérêt des Américains d'investir le maximum possible de capitaux

à l'extérieur — souvent empruntés localement en grande partie — pour voir grandir le flux de revenus qui permettraient d'améliorer à terme leur balance des paiements. Et cette solution est de loin préférable pour les Etats-Unis à l'exportation, car les salaires sont plus élevés sur leur territoire, rendant beaucoup de leurs exportations non compétitives et les contraignant à s'orienter vers l'investissement à l'étranger pour y préserver et étendre leur part de marché.

Donc, allant au-delà de ce qui leur aurait été permis, s'ils avaient dû obéir à la loi commune, c'est-à-dire à l'équilibre à moyen terme de leur balance globale, les Etats-Unis accumulèrent déficit sur déficit, créant ainsi les conditions de la crise du dollar. Ils espéraient y échapper. D'abord par l'accroissement exponentiel du revenu des investissements à l'étranger. On pensait que, chaque année passant, cette source finirait par rééquilibrer spontanément la balance des paiements.

L'optimisme officiel était alors conforté par le fait que la balance commerciale, malgré de fortes oscillations, était restée positive tout au long des années 50. Et de fait, à l'aube des années 60, il était bien difficile de prévoir le déficit commercial des Etats-Unis. Sur la décennie 60, la vertigineuse croissance des exportations japonaises (16,9 % par an en moyenne), jointe à celle plus qu'honorable des pays du Marché commun permet d'y voir plus clair. C'est qu'après l'apogée de 1964, avec un solde positif de plus de 6 milliards de dollars, la balance commerciale américaine n'a cessé de se dégrader pour devenir négative en 1971 et même très fortement négative en 1972 (— 6,8 milliards de dollars), malgré la dévaluation de décembre 1971.

Le phénomène et ses causes ont été parfaitement mis en lumière (1). Celles-ci peuvent se résumer en deux points :

- la structure des échanges : les exportations américaines sont particulièrement sensibles à l'évolution de la demande (pour les produits agricoles), et des revenus (pour les produits industriels à forte dépense de recherche scientifique et technique) de l'étranger ; en même temps, la hausse des revenus intérieurs a fortement accru le courant des importations de produits manufacturés ;
- plus encore, la diminution de la compétitivité de l'industrie américaine, enregistrée dans les domaines où elle était maîtresse (biens de consommation, équipements électriques, premières transformations des métaux) vis-à-vis de ses principaux concurrents. Dans la majeure partie des domaines où son avance technologique était considérable en 1950, voire en 1960, elle a dû laisser les industries européennes et japonaises reconstruites occuper une place importante, au fur et à mesure de la diffusion des innovations. Et ceci en raison des coûts de production moins élevés en Europe et au Japon en 1970 : le niveau des salaires au Japon, en France et en Allemagne était respectivement égal à 22 %, 47 % et 61 % du niveau des salaires américains ; et la substitution massive de la machine à l'ouvrier, du capital au travail qui a eu lieu aux Etats-Unis, bien que coûteuse, n'a pas réussi à compenser ces écarts.

De même, dans les domaines qui sont de pointe aujourd'hui, les seuls où l'avance technologique américaine reste dans l'ensemble significative — notamment dans les domaines des grands ordinateurs, des composants

■ ■ ■

(1) Voir notamment le rapport de MM. Ferry et Ventejol au Conseil économique et social, Le problème des échanges internationaux : les prochaines négociations commerciales entre la C.E.E. et les autres membres du G.A.T.T., Paris, mai 1973.

miniaturisés, des réacteurs nucléaires à eau légère, des satellites et lanceurs, des équipements antipollution, des applications du laser, de l'exploitation de minéraux en eau profonde —, la situation n'est pas, et de loin, aussi favorable aux Etats-Unis qu'elle l'était en 1960.

Un déficit de la balance commerciale américaine signifie nécessairement un déficit de la balance des paiements. En effet, il faut tenir compte du revenu des investissements étrangers (directs ou financiers) aux Etats-Unis d'une part, des dépenses militaires qui assurent la présence américaine dans le monde d'autre part. En ce qui concerne les dépenses militaires, l'engagement vietnamien s'est traduit dès 1965 par un excédent des dépenses comptabilisées dans la balance par une sortie d'un milliard et demi de dollars, ce qui réduit d'autant l'excédent des paiements courants. Ces dépenses militaires ne croissaient pas de façon géométrique et l'on pouvait penser qu'elles seraient largement compensées par la croissance des revenus des investissements étrangers.

Mais le fait que le développement exponentiel des revenus des investissements américains à l'étranger n'a pas pu jouer le rôle de rééquilibrage de la balance des paiements qu'on attendait s'explique par la meilleure tenue générale de la croissance économique européenne et japonaise, offrant des opportunités d'investissement plus favorables.

A ces considérations, il faut évidemment ajouter l'inflation mondiale, générale depuis 1966-1967. Ses causes sont multiples mais se rattachent dans l'ensemble aux contradictions fondamentales du système économique.

La surproduction et la baisse du taux de profit n'ont été enrayerées ou atténuées que par le développement des dépenses militaires et des commandes d'Etat d'une part, par l'extension de la consommation de masse d'autre part. Enfin, à l'accentuation des conflits sociaux traditionnels s'ajoute une opposition à l'échelle mondiale entre pays développés et pays sous-développés conduisant dans l'ensemble et, malgré quelques exceptions notoires, à un renchérissement du coût des matières premières. Enfin l'inflation est nourrie par le déficit de la balance des paiements américains, elle-même inondant le monde de dollars sans contrepartie réelle de marchandises produites sur le territoire américain.

Tous ces éléments d'une inflation générale devaient porter un coup funeste au Gold Exchange Standard et, par conséquent, à la position hégémonique des Etats-Unis, y provoquant du même coup une douloureuse prise de conscience et des réactions dont on éprouve aujourd'hui l'habileté et la fermeté.

## **B. LE DÉVELOPPEMENT EXCEPTIONNEL DE LA PUISSANCE COMMERCIALE DE L'EUROPE**

L'idée européenne, telle qu'elle est apparue au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, a changé de contenu. Les pays européens ruinés, leurs forces dirigeantes affaiblies dans leur position économique autant que politique savaient déjà qu'ils ne retrouveraient la prospérité et la puissance qu'en se haussant à la taille des plus grands, en créant un vaste ensemble économique. Mais dans les conditions d'alors — la guerre froide entre l'Est et l'Ouest, et, dans le camp occidental, le poids supérieur des Etats-Unis —, l'Europe ne pouvait être qu'atlantiste.

Il est d'ailleurs remarquable que les Etats-Unis soutiennent alors le rassemblement européen. Le plan Marshall prévoit dès 1947 que les Européens s'organisent pour gérer en commun l'aide qu'il leur fournit : c'est l'Organisation européenne de coopération économique.

L'épisode de la C.E.D. éclaire bien la direction américaine de l'Europe. On veut une Europe forte pour consolider les positions occidentales dans la guerre froide. Pour éviter de réarmer ouvertement l'Allemagne, action alors inacceptable pour la France, on projette une communauté européenne de défense, au sein de laquelle chaque pays apporterait sa contribution en hommes et en armes, l'ensemble étant placé sous le commandement américain.

Par un excès de franchise et de clarté, le projet fut rejeté. Les Etats-Unis se contentèrent donc de l'OTAN. Malgré l'échec de l'union militaire, et sans véritable association économique, l'Europe fut reconstruite par le travail des hommes. Cela ne modifia nullement l'attitude des Américains qui continuèrent de soutenir tout au long des années 50 et plus tard encore, l'idée d'une Europe unie économiquement et politiquement. Il ne leur serait pas alors venu, il ne leur vint pas de longtemps l'idée qu'une telle union pourrait un jour contrarier leurs intérêts, soit parce que l'Europe deviendrait sur le plan commercial un rival redoutable, soit parce que, sur le plan politique, elle voudrait poursuivre une action qui ne serait pas automatiquement la leur.

Pourtant ce jour s'est levé. Sur le plan commercial d'abord. Les chiffres se passent presque de commentaires. De 1950 à 1960, alors que les exportations américaines n'ont été multipliées que par 1,4, celles de l'Allemagne l'ont été par 5,5, celles des Pays-Bas et de la France par 2,7. Cette tendance se poursuivra, quoique légèrement atténuée, dans les années 60, comme le montre le tableau 2, le commerce extérieur français étant multiplié par 2,6 et l'allemand par 3. Compte tenu des dévaluations du dollar et des réévaluations successives du mark, les exportations allemandes atteindront, en 1973, le niveau de celles des Etats-Unis, soit plus de 50 milliards de dollars.

Tableau 2. — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU COMMERCE MONDIAL

ZONES	POURCENTAGE				TAUX de croissance composé des exportations par an (1960-1970)
	Exportations		Importations		
	1960	1970	1960	1970	
Monde .....	100	100	100	100	9,3
Pays en voie de développement.	21,3	17,1	23,7	18,5	7,1
Pays à économie planifiée .....	11,8	10,6	11,9	10,5	8,2
Pays développés .....	66,9	72,3	64,4	71	10,2
Etats-Unis .....	16	13,7	11,1	12,1	7,6
Japon .....	3,2	6,2	3,3	5,8	16,9
C.E.E. (Europe des Six) .....	23,3	28,4	21,9	27	11,5
A.E.L.E. ....	14,5	13,1	17	14,6	8,2

Source : Nations unies, *Bulletin mensuel de statistiques et Year Book of International Trade Statistics*.

L'Europe est devenue un géant commercial et l'explosion du commerce européen est le complément naturel du déclin relatif des Etats-Unis.

Sur le plan politique ensuite. La puissance commerciale européenne engendre en Europe une perception nouvelle des Etats-Unis : non plus un protecteur ; un allié traditionnel certes, mais aussi un concurrent. D'où le projet de construction européenne : transformer l'appareil financier, productif et technologique des pays d'Europe, l'unifier, le concentrer, le rationaliser, le refondre à la mesure des plus grands. Cette idée ne se limite pas à une restructuration multinationale des entreprises dans quelques branches de l'économie. Celle-ci, qui n'est qu'un moment du projet, ne peut s'opérer que sur la base d'un Marché commun. Et cette entente, pour affronter la compétition des économies étrangères, suppose aussi une politique monétaire commune. A terme, l'intégration économique appelle l'existence d'une unité de commandement, d'un pouvoir politique central pour toute l'Europe. On arrive ainsi à l'Europe politique, clé de voûte de l'entreprise.

Il existe de sérieuses raisons pour penser que la réalisation d'un tel projet se heurtera à des obstacles majeurs. Et, en premier lieu, à celui de la contre-offensive économique et politique d'une puissance américaine qui résiste au déclin. Car, en un peu plus de dix ans, un projet politique nouveau a gagné du terrain en Europe, lui conférant une fonction et un contenu nouveaux : non plus un membre important de l'Alliance atlantique contre le communisme, mais une grande puissance parmi les autres. Dans ce cheminement de l'Europe atlantiste à l'Europe indépendante, ou, comme on dit, à l'Europe « européenne », le gaullisme fut en France un élément précurseur ; il a frayé une voie qui, audacieuse il y a encore une dizaine d'années, est aujourd'hui naturelle.

Cette orientation converge avec celle, plus récente, du Japon. Avec une base territoriale et démographique plus étroite, mais avec la cohésion d'une nation, le Japon a surpassé tous les miracles économiques.

Lui aussi est devenu un concurrent commercial en Asie du Sud-Est, sur le territoire américain, en Europe et même en Sibérie. La traduction politique de cette évolution apparaît déjà ; naguère encore, il était le type même du relais américain en Asie, aujourd'hui le désengagement des Etats-Unis dans cette région du monde l'oblige à faire face à des responsabilités nouvelles, politiques, et demain, militaires. Avec des atouts et des handicaps différents de ceux de l'Europe, le Japon se trouve objectivement en position de candidat à la superpuissance dans le Monde.

### **C. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DU BLOC SOVIÉTIQUE DANS LE MARCHÉ MONDIAL**

Les pays à économie planifiée sont encore une puissance commerciale modeste : quelque 71 milliards de dollars, soit un peu plus de 10 % du total des échanges mondiaux. Durant les années 60, la croissance des échanges de ces pays (8,2 % en moyenne annuelle) a été légèrement inférieure à la moyenne mondiale (9,3 %). Il faut encore noter que sur le total des échanges du bloc soviétique, 43 % en 1971 revenaient aux échanges intérieurs en bloc. Ajoutons enfin que, du côté occidental, aucun pays industrialisé n'est très dépendant de l'U.R.S.S. et de l'Europe orientale : ces dernières ont participé en 1971 pour 0,5 % aux importations américaines,

et pour 0,8 % aux exportations ; en 1970, elles n'ont absorbé que 2,5 % des exportations du Japon et lui ont à peine fourni 3 % de ses importations ; la même année, elles ont été pour 3,8 % dans les échanges de la C.E.E. élargie. Seuls les pays en voie de développement accordent plus de place dans leur commerce extérieur au bloc soviétique : 7,5 % de leurs importations et 5,1 % de leurs exportations.

Et pourtant, ces quelques données chiffrées donnent une image bien imparfaite de la réalité.

D'abord, il faut considérer la dynamique de ce commerce extérieur. Son développement est récent, consécutif au passage de la guerre froide à la coexistence pacifique. Nous y reviendrons. Or, on constate (voir le tableau 3), que ces dix dernières années, les échanges du bloc soviétique se sont accrus nettement plus vite avec les pays à économie de marché, industrialisés ou sous-développés, qu'avec les pays à économie planifiée.

**Tableau 3. — CROISSANCE DES ÉCHANGES DES PAYS DE L'EUROPE ORIENTALE ET DE L'U.R.S.S.**

(Taux de croissance annuel moyen en pourcentage.)

PARTENAIRES	1960-1965	1965-1970
<b>Europe orientale et U.R.S.S.</b>		
(Echanges intérieurs) .....	9,2	8,1
<b>Pays d'Asie à économie planifiée :</b>		
— exportations .....	— 13,5	8,2
— importations .....	— 16,1	— 3,4
<b>Pays développés à économie de marché :</b>		
— exportations .....	9,6	11,1
— importations .....	9,6	11,7
<b>Pays en voie de développement :</b>		
— exportations .....	19,4	10,5
— importations .....	12,9	7,8

Source : d'après le rapport Ferry-Ventejol.

Mais surtout on est habitué à considérer les rapports Est-Ouest sous l'angle exclusif de la politique. Au point que les progrès des relations commerciales apparaissent surtout comme la manifestation, voire le moyen d'un rapprochement, ou à tout le moins d'un dégel politique (1). Ce point de vue correspond à la réalité des quinze dernières années. Mais les considérations politiques et stratégiques cèdent progressivement le pas devant des motivations purement économiques parce que, pour les économies capitalistes de l'Europe occidentale comme pour les économies socialistes, ces échanges constitueront toujours davantage une nécessité.

■ ■ ■

(1) Cf. à ce sujet le titre significatif de l'ouvrage de Samuel Pisar : *Les armes de la Paix*, Paris, Denoël, 1970.

Pour les Soviétiques qui ont adopté un modèle de développement fondé sur la croissance de la consommation individuelle, et qui se sont engagés dans une compétition avec le capitalisme, il faut rattraper le retard ; faute des technologies dont une telle croissance se nourrit, faute aussi des capitaux qu'il faut investir massivement dans de nouveaux secteurs, ils doivent importer en grande quantité des biens de consommation ou les moyens de les produire eux-mêmes. Les Occidentaux trouveront à l'Est des marchés importants à conquérir. Plus vastes que ceux du Tiers-Monde, à l'exception peut-être de ceux du Moyen-Orient, les marchés de l'Est pourront être un régulateur efficace d'inévitables tendances à la surproduction.

Dans le passé, deux sortes d'obstacles ont entravé les relations économiques entre l'Est et l'Ouest.

Du côté soviétique, il s'agissait moins de préalables de politique extérieure que des principes d'organisation économique. D'une part, la tentative d'autarcie du camp socialiste commandait de réduire au minimum les importations d'origine occidentale ; d'autre part, le monopole d'Etat du commerce extérieur multipliait les complications administratives et interdisait aux entreprises de se préoccuper de produire pour l'exportation ou d'importer directement les matériaux ou les brevets dont elles avaient besoin.

Du côté occidental, il s'agissait essentiellement d'obstacles idéologiques et politiques s'inscrivant directement dans le contexte de la guerre froide. Sous des prétextes divers (crainte de dépendre des pays socialistes, crainte du dumping, etc.) on a accumulé les mesures de limitation des échanges commerciaux en établissant divers contingentements et restrictions, et en dressant des barrières douanières particulièrement élevées et discriminatoires à l'encontre des produits d'origine soviétique.

Or, aujourd'hui ces obstacles tendent à être levés, les uns après les autres. Si du côté soviétique le monopole du commerce extérieur subsiste (il a été aboli de fait en Yougoslavie), il a été considérablement assoupli par la réforme économique qui confère davantage d'autonomie aux entreprises. Quant à la prétention à l'autarcie, elle a fait place à la reconnaissance d'une nécessaire et bénéfique division internationale du travail.

Du côté occidental, sous l'égide du rapprochement soviéto-américain, on est en train de régler, petit à petit, les différends majeurs qui restent en suspens : principalement la question allemande. A travers la Conférence sur la sécurité et la coopération européennes, les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces soviétiques et américaines stationnées en Europe, la reconnaissance mutuelle de la C.E.E. et du COMECON, à travers aussi les multiples rencontres ou accords bilatéraux, l'Europe occidentale s'achemine vers la réorganisation de ses rapports avec l'Europe de l'Est. Les préalables politiques une fois levés, la voie est ouverte pour un développement accéléré des relations commerciales.

Il restera encore un temps un obstacle, économique celui-là ; la faible capacité d'exportation des pays du bloc soviétique sur les marchés occidentaux. Pour le surmonter, ils ont à l'heure actuelle trois types de moyens :

- le commerce triangulaire, c'est-à-dire une sorte de troc à trois, couvert par des opérations de « switch ». Les Soviétiques vendent des biens d'équipement à des pays du Tiers-Monde, en échange de matières premières ; mais au lieu d'utiliser celles-ci, ils les échangent avec des pays occidentaux contre des biens de consommation ;
- l'exportation des matières premières. L'U.R.S.S. dispose en ce domaine de réserves impressionnantes qui font le plus souvent défaut aux pays

occidentaux. En revanche, elle n'a pas les capitaux nécessaires à la mise en valeur de ces ressources actuellement revalorisées. Il y a là la base d'une coopération déjà engagée et qui s'annonce prometteuse ;

- enfin, les importations de technologies, sous forme d'achats de licences, d'achats d'usines « clés en main » ou d'accords de productions, sont souvent liées à des accords de commercialisation. En tout état de cause, les produits ainsi fabriqués se substituent à des importations antérieurement nécessaires ou alimentent les exportations. Cette pratique devrait conduire naturellement à l'acceptation d'un investissement direct plus libre. Déjà en Yougoslavie, et, quoiqu'avec plus de restrictions, en Roumanie, de véritables entreprises mixtes communes sont apparues, avec des participations occidentales allant jusqu'à 49 % du capital, donnant droit de regard sur la gestion et la possibilité de rapatrier les dividendes reçus. La Hongrie est près de se rallier à cette position qui devrait gagner encore du terrain et s'assouplir davantage dans toute l'Europe de l'Est.

Sur le chemin de l'intégration des pays du bloc soviétique au marché mondial, deux événements devraient être des jalons.

D'une part, l'admission au GATT. Actuellement seule la Yougoslavie y adhère. La participation de la Pologne aux négociations du Kennedy Round laisse à penser que sa candidature, refusée en 1959, pourrait bientôt être acceptée. On pense aussi aux candidatures roumaine et hongroise. Sous réserve d'aménagement de la centralisation du commerce extérieur, de la garantie d'un certain volume d'importations en provenance des pays du GATT, d'une réduction des accords commerciaux à deux ou trois ans (1), et de quelques autres modifications, les pays de l'Est devraient à l'avenir satisfaire aux conditions de l'Accord général. Cela vaut surtout pour les pays de l'Est européen qui ont davantage besoin du GATT que l'U.R.S.S.

D'autre part, un accrochage solide au système monétaire international : la possession d'une monnaie convertible est une condition de plein essor des échanges commerciaux. Un premier pas serait l'instauration de la convertibilité des monnaies des pays de l'Est entre elles. La transformation du rouble transférable en monnaie-étalon — moyen de paiement — instrument de réserve est ainsi explicitement mentionnée comme un objectif à court ou moyen terme dans le dernier plan de développement du COMECON. Au-delà, ces Etats devront adhérer au Fonds monétaire international. Ils bénéficieraient ainsi des droits de tirage spéciaux pour accroître leur capacité importatrice. Quelle que soit l'issue de la crise du système monétaire international, il pourrait bien se faire que le dollar ne pouvant plus jouer le rôle de monnaie de réserve, et aucune autre monnaie ne pouvant se parer de ce privilège, la position de l'or, à côté de celle des D.T.S., se trouve renforcée.

Dans ces conditions, l'U.R.S.S., fortement productrice, sans qu'on puisse aujourd'hui évaluer sérieusement ses stocks, pourrait voir le rouble en bonne place si elle décidait de le confronter librement aux autres devises.

Il est raisonnable d'envisager que les pays du bloc soviétique accèdent à ce type d'insertion dans le marché mondial. Sur ce chemin, les pays d'Europe centrale et orientale ont d'ailleurs intérêt, plus que l'U.R.S.S., à aller vite et loin : ils n'ont pas les bases matérielles — les hommes, les

■ ■ ■

(1) Encore que, concernant les matières premières, les firmes occidentales qui semblaient déjà parfaitement s'adapter aux accords de dix ans et plus, y trouvent aujourd'hui leur propre intérêt.

ressources naturelles — de l'autarcie, comme l'Union soviétique. Mais on est encore loin de l'intégration économique de l'Europe continentale. Il est au demeurant logique que l'U.R.S.S. soumette le rapprochement commercial à la reconnaissance de sa zone d'influence la plus directe. On reconnaît aujourd'hui, et l'on éprouvera à l'avenir son insistance, à voir sanctionner à l'Ouest l'acquis de la Deuxième Guerre mondiale. Du moins peut-on s'en tenir là, au *statu quo* à l'horizon que nous nous sommes fixé, qui est celui de la construction européenne.

Au-delà, il faudrait tenir compte des effets d'une puissance européenne indépendante. Nul doute qu'ils susciteront des tendances attractives et donc dissolvantes sur l'Europe orientale. Mais nous sommes là à trop long terme.

#### D. LES NOUVELLES REVENDICATIONS DU TIERS-MONDE

Loin de nous l'idée de considérer le Tiers-Monde comme un bloc à peu près homogène, de pays unis par le sous-développement et la pauvreté, face aux pays industrialisés. La misère des bidonvilles de Rio de Janeiro n'est pourtant pas moindre que celle du sous-prolétaire de Calcutta ou du paysan du Sahel : on en meurt. Mais les chances et les délais de sa régression sont dans chaque cas fort différents. Et des usines de Cordoba à celles d'Annaba et aux rizières de Sri-Lanka, qu'y-a-t-il de commun au présent comme à l'avenir pour qu'on puisse en parler sans distinction ? Malgré cette diversité, on ne peut s'abstenir de mentionner quelques tendances nouvelles qui apparaissent ici ou là dans le Tiers-Monde, étant entendu une fois pour toutes qu'elles ne se développent ni également ni identiquement.

L'après-guerre a vu s'affirmer un vaste mouvement d'indépendance nationale parmi ces pays. Les Etats qui sont venus grossir les rangs de l'ONU depuis sa fondation sont pour la plupart des Etats devenus indépendants après la Seconde Guerre mondiale. Dans le même temps, les deux plus grands empires coloniaux, de la Grande-Bretagne et de la France, se sont effondrés. Pourtant, hormis quelques exceptions notoires, la plupart de ces pays entretenaient qui avec leur ancienne métropole, qui avec les Etats-Unis, qui avec l'U.R.S.S., des relations privilégiées. A la fin des années 60, en dehors de l'Indochine et de quelques cas isolés et bien circonscrits, les problèmes du Tiers-Monde semblaient moins ressortir à l'opposition politique aux grandes puissances qu'au développement économique. Pour cela les forces dirigeantes du Tiers-Monde paraissaient prêtes, dans l'ensemble, à la collaboration active avec le monde développé.

L'accession des Etats-Unis et de l'Union soviétique au rang de super-puissances ont amené l'un et l'autre à étendre leur présence loin au-delà de leur zone d'influence traditionnelle, naturelle ou conquise : le continent américain et l'Europe orientale. En Asie, au Moyen-Orient, en Afrique, chacun a acquis pénétration économique, présence politique et bases

militaires. La division du monde occidental a multiplié les prétendants à l'établissement de relations étroites avec tel ou tel pays en voie de développement. Les anciennes colonies séculaires de la France et de la Grande-Bretagne, celles plus éphémères et moins anciennes du Japon ont souvent servi de nouveaux partenaires. La pluralité des centres industrialisés — les Etats-Unis, l'Europe, l'U.R.S.S., le Japon — ayant des besoins de marchés, de matières premières et de main-d'œuvre différents, supportant donc des stratégies différentes, voire contradictoires, confèrent aux pays du Tiers-Monde une marge de manœuvre beaucoup plus grande. Le regroupement des pays « non alignés » en est la conséquence directe.

Or, ceux-ci ont aujourd'hui conscience de l'extrême dépendance de ceux-là pour leur approvisionnement en matières premières. Des élites dirigeantes qu'on croyait acquises à la conciliation regimbent aujourd'hui et entendent revaloriser leurs ressources naturelles. Avec le pétrole, ce mouvement a pris des formes spectaculaires : l'ampleur croissante des besoins, la concentration géographique et presque nationale des réserves donnaient aux Etats producteurs des pouvoirs considérables. Il n'empêche qu'il y a là une manifestation éclatante d'une orientation générale marquant le pétrole depuis plus de trois ans déjà, et parallèlement, d'autres matières premières. Il se pourrait bien que se multiplient à l'avenir les organisations d'Etats producteurs de différentes ressources minérales, voire de certains produits agricoles massivement exportés. Même si la dispersion des réserves ou de la production, la diversité des Etats et des régimes concernés ne sont pas des conditions favorables à la répétition de l'exemple de l'OPEP. En admettant donc que l'extension de ce type de réaction soit limitée à quelques matières premières et à des regroupements partiels, cela bouleversera une donnée de base du fonctionnement des économies développées : les matières premières à bon marché. Il bouleversera aussi les perspectives du sous-développement : l'acquisition automatique de capitaux qui jusqu'à présent faisaient défaut ou devaient être quémandés sans grand succès.

On peut, à partir de là, se demander si l'industrialisation des pays du Tiers-Monde, qu'elle se fasse par la voie algérienne ou par la voie brésilienne, que l'investissement initial soit conquis par un renversement des termes de l'échange ou octroyé par une aide politiquement et stratégiquement motivée, ne modifiera pas de fond en comble le fonctionnement des économies traditionnellement industrialisées. On peut naturellement envisager que l'écart de développement soit maintenu en sorte que les produits de l'industrie lourde, les produits de première transformation, les activités banalisées (le montage par exemple) deviennent les matières premières de demain. Mais il n'est pas impensable que quelques pays en voie de développement parviennent rapidement à un stade d'industrialisation qui en ferait des concurrents sérieux pour les grandes puissances d'aujourd'hui. Les hasards de la géologie, le dynamisme démographique, l'enthousiasme de foules mobilisées, ou à défaut, l'autorité de pouvoirs forts, pourraient faire des miracles plus spectaculaires encore que celui du Japon.

Quoi qu'il en soit, les conditions d'accès aux ressources à bas prix du Tiers-Monde seront de plus en plus difficiles. La concurrence entre les acquéreurs n'en sera que plus vive. Elle tend à les diviser plus qu'à les unir.

## 2. LES HYPOTHÈSES POUR LES ANNÉES 1980

De l'évolution de la dernière décennie, nous n'avons retenu que quelques tendances qui, comme on dit en prospective, nous ont paru « porteuses d'avenir ». Ce faisant, nous avons fait un choix qui oriente déjà la description du futur. On peut néanmoins, sur la base de ces tendances, esquisser deux scénarios : l'un dans lequel certaines d'entre elles s'infléchissent ou voient leur développement arrêté — c'est le retour à l'après-guerre sous une forme nouvelle ; l'autre, dans lequel les mêmes tendances s'affirment pour aboutir à une situation internationale radicalement différente.

Les Etats-Unis sont le point de divergence de ces deux scénarios. Le premier suppose que soit mis un terme au déclin relatif des Etats-Unis. Ceux-ci retrouvent leur position dominante sur l'ensemble des pays capitalistes industrialisés. Le second s'appuie sur l'hypothèse d'une poursuite du déclin relatif des Etats-Unis dont les conséquences sont progressivement tirées, pour aboutir à l'émergence d'un monde multipolaire.

Avant d'esquisser une image des relations internationales correspondant à chacun de ces scénarios, il est utile de revenir sur les Etats-Unis. On pourrait voir dans la relance de l'économie et du commerce américains en 1972 et 1973 le signe d'un rétablissement durable.

Ce serait pourtant manquer l'essentiel. En effet, la rapide croissance de l'économie américaine en 1972 et 1973, où elle a atteint environ 6 % est à rapprocher d'une stagnation au cours des deux années précédentes, et d'un ralentissement sérieux, voire d'un arrêt de la croissance pour les années 1974 et 1975.

Cette réapparition de fluctuations cycliques importantes d'une période d'environ quatre ans, dont les points forts se situent dans les années électorales, rompt avec une ère de croissance ininterrompue et reflète ce que l'on sait par ailleurs : une utilisation de plus en plus marquée des instruments fiscaux, législatifs et surtout monétaires à la disposition du pouvoir exécutif. Il n'en reste pas moins qu'à moyen terme la croissance annuelle du P.N.B. américain s'est située et se situera entre 3,5 % et 4 % par an en raison de la faiblesse relative des gains de productivité attendus. Cette perspective ne constitue pas en soi, et il s'en faut de beaucoup, une remise en cause des tendances au déclin de l'hégémonie américaine affirmées au cours des années soixante. Au contraire, on peut penser que la stabilité politique de la société américaine, déjà rudement mise à l'épreuve par les fluctuations économiques s'accommoderait mal d'un taux de croissance plus faible, comme celui qui résulterait de l'obligation pour les Etats-Unis d'équilibrer leur balance des paiements à moyen terme à l'instar des autres pays industrialisés.

Les signes du rétablissement américain sont donc plutôt à chercher dans le domaine monétaire. Sans considérer les détails de la stratégie américaine au cours des deux dernières années, il est significatif que les Etats-Unis aient réussi à bloquer toute réforme du système monétaire international qui aurait ôté au dollar son rôle de fait de principale monnaie de réserve. Aujourd'hui, après une forte dévaluation, le dollar semble stabilisé à un niveau relativement élevé : environ 5 F. Cette stabilisation lui permet de retrouver la confiance des milieux financiers internationaux et de remettre en marche, sous une forme modifiée par le rôle des D.T.S.,

le système monétaire international des années soixante qui était généralement jugé inacceptable il y a encore un an : il n'y a plus urgence à remettre en cause le rôle privilégié du dollar.

La stabilisation du cours du dollar n'est pas en soi un fait remarquable : toute bonne dévaluation peut obtenir ce résultat. Elle permet à moyen terme un rééquilibrage de la balance américaine des paiements par la substitution de la production nationale aux importations de produits industriels banalisés en provenance du Japon ou de l'Europe. On l'a vu en 1973.

Mais la stratégie américaine n'a pas pour objectif de stabiliser le dollar à n'importe quel niveau. Il faut encore que ce niveau soit assez élevé pour permettre une pénétration importante à l'étranger par l'investissement direct, bien qu'une partie importante de cet investissement ait en fait pour origine les emprunts locaux ou le marché des eurodollars. Il faut encore que ce niveau soit assez élevé pour inciter l'économie américaine à se spécialiser dans les activités industrielles et tertiaires de pointe, comme c'était le cas dans les années 60. Cette spécialisation permet à son tour d'atteindre deux objectifs : garantir une avance technologique suffisante de l'industrie américaine, donc sa pénétration continue à l'étranger et le rééquilibrage à long terme de la balance des paiements américaine par le flux des profits rapatriés ; garantir, à travers un monopole au niveau international sur les technologies de pointe, des revenus suffisants aux salariés américains.

Quels ont été les facteurs de redressement du dollar ? Une dévaluation tactiquement trop forte jusqu'en été 1973 ; des concessions commerciales obtenues çà et là, au Japon surtout, mais aussi en Europe, dans le domaine aéronautique avec les déboires du Concorde, dans le domaine nucléaire avec la querelle Urenco-Eurodif ; un ralentissement des dépenses militaires en raison du désengagement en Asie du Sud-Est et des progrès des négociations américano-soviétiques, les perspectives d'une contribution européenne aux dépenses militaires américaines en Europe, etc. Ces facteurs révèlent l'ampleur de ce que l'on peut appeler une offensive économique générale américaine.

Les atouts des Etats-Unis dans cette offensive ? D'abord une entente nouvelle avec l'U.R.S.S. qui les dispense d'une grande partie des efforts et des sacrifices, c'est-à-dire des dépenses inhérentes à la fonction qu'ils occupaient naguère de chef de file du « monde libre ». Mais cette entente qui se développe aujourd'hui dans le domaine commercial n'a néanmoins pas encore atteint le stade de l'irréversibilité. Une forte opposition se manifeste contre sa consolidation, tant aux Etats-Unis qu'en Union soviétique.

Les Etats-Unis disposent de plus d'un atout militaire, dont il est malaisé d'apprécier l'exacte portée, probablement plus grande qu'on ne l'imagine. Ici encore, le Japon est le plus vulnérable.

Sans armement nucléaire, que son passé lui interdit d'acquérir pour un temps qu'on supposera long, avec un armement classique encore modeste (il n'est que la 71<sup>e</sup> puissance militaire du monde), le Japon n'est pas encore en mesure d'assurer la protection de sa zone d'influence en Asie. *A fortiori*, comment pourrait-il défendre ses intérêts au Moyen-Orient, ou, demain, en Amérique latine ?

En Europe, le problème est plus complexe. D'une part on y trouve un développement des armements beaucoup plus avancé. Deux pays disposent de l'arme nucléaire. Mais, tant que cette force n'est pas intégrée dans une politique de défense commune à toute l'Europe, ou mise à son

service, de quelque façon que ce soit, l'Europe n'en bénéficie pas véritablement. D'autre part, depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'U.R.S.S. a toujours joué comme adversaire d'abord, plus positivement et activement ensuite, un rôle majeur en ce domaine. C'est contre elle que l'Europe s'est engagée militairement dans l'OTAN. C'est face à elle, autant que vis-à-vis des Etats-Unis qu'elle maintiendrait cette alliance, ou au contraire qu'elle accèderait à l'indépendance militaire ou encore qu'elle s'engagerait dans la voie de la neutralisation. Mais elle se heurte sur ce terrain à des discussions plus vives que sur tout autre aspect de son unification. Plus encore que dans la construction économique, cette incapacité à surmonter ses divergences internes laisse aux deux superpuissances qui sont, elles, parfaitement déterminées, le champ libre pour leurs initiatives.

Enfin, les Etats-Unis disposent de moyens redoutables de rétorsion sur l'Europe et plus encore sur le Japon, tant contre leurs exportations à destination américaine que surtout sur leurs sources de matières premières et en particulier de matières premières énergétiques. Là où le Japon commence à s'engager — en Asie du Sud-Est, au Moyen-Orient —, les Etats-Unis sont installés en maître depuis longtemps. Il n'est pas jusqu'à l'U.R.S.S., pourvoyeur d'avenir, qui ne puisse subir en la matière les pressions américaines. C'est ce dernier atout qui semble avoir joué un rôle crucial à travers la hausse du prix du pétrole brut.

Ce n'est pas un fait nouveau. Amorcée en 1971 par l'OPEP, cette hausse n'a pas ému les Etats-Unis avant la brusque flambée résultant de la guerre du Proche-Orient, la « crise énergétique » américaine du printemps 1973 étant due à l'insuffisance des capacités de raffinage. Peut-on parler d'un front d'intérêts communs entre les pays de l'OPEP, les majors pétroliers et les Etats-Unis, en contradiction avec les intérêts de l'Europe et du Japon ?

Non, et ce n'est pas la question essentielle. Mais il est certain que la hausse du prix du pétrole brut, si elle fait peser des contraintes sur la balance des paiements américaine dans l'immédiat — les Etats-Unis deviendront le premier importateur mondial d'hydrocarbures d'ici à 1980 en raison de l'épuisement progressif de leurs réserves de pétrole et de gaz naturel —, permet à moyen terme la mise en valeur des immenses réserves des Etats-Unis en charbon, pétrole off-shore, schistes bitumineux, qui n'aurait pas été rentable au prix du pétrole brut importé d'avant l'automne 1973. En 1985, on peut imaginer que les Etats-Unis n'importeront plus, voire exporteront des hydrocarbures.

Au contraire, la dépendance énergétique de l'Europe et du Japon restera importante, malgré l'accélération des programmes nucléaires, le pétrole de la mer du Nord et la lignite allemande. La hausse du prix du pétrole brut grèvera considérablement la balance des paiements de ces pays jusqu'en 1990. C'est là l'effet essentiel de la crise pétrolière.

Dans l'état actuel des choses, le dollar rétabli reste donc le candidat unique au rôle de monnaie de réserve internationale, ses concurrents ayant été éliminés à la suite de la hausse des prix du pétrole. C'est là un résultat remarquable. Est-il définitif ?

Rien n'est moins sûr ! Si la récession américaine de 1974 est une certitude, son ampleur, ses conséquences, les réactions de la société américaine restent à déterminer. Les Etats-Unis réussiront-ils à mettre rapidement en valeur leurs réserves énergétiques ? ou bien le déficit croissant en hydrocarbures d'ici le milieu des années 80 se prolongera-t-il en portant un coup fatal au dollar ? A plus long terme, la faiblesse des gains de productivité aux Etats-Unis n'entraînera-t-elle pas inéluctablement une nouvelle faiblesse

du dollar. Ou bien les Etats-Unis se serviraient-ils encore une fois de leurs avantages acquis pour combattre cette tendance pour une nouvelle offensive économique ?

Cependant l'inconnue principale à l'horizon de cette étude, réside dans la réalité du déficit de la balance des paiements en Europe ou au Japon. Le déficit potentiel peut être résorbé par l'investissement des capitaux arabes dans les pays industriels à travers le Fonds monétaire international. Cette solution passe par la constitution d'un front pétrolier et monétaire des pays consommateurs dans lequel les Etats-Unis joueraient un rôle primordial. Elle représenterait de par ses conséquences une réaffirmation du leadership américain dans le monde occidental même s'il reste contesté ici ou là.

Le même déficit peut au contraire être résorbé par des accords bilatéraux entre le Japon et les pays producteurs de pétrole, l'Europe et les pays producteurs de pétrole, portant sur l'approvisionnement en pétrole, les biens d'équipement, et l'investissement des capitaux excédentaires des pays producteurs. Des accords de ce type sont nécessaires, d'une envergure dépassant largement celle des accords passés ou en voie de négociation, pour que la dépendance de l'Europe et du Japon en matières premières ne se traduise pas par une dépendance monétaire et économique vis-à-vis des Etats-Unis.

Les incertitudes qui demeurent sont propres à la phase de transition que connaissent les relations internationales. Il faut maintenant quitter cette phase de transition pour examiner les issues possibles à la crise internationale ouverte par les profonds réajustements qui sont en cours, et en décrire les conséquences pour l'Europe.

#### A. UN MONDE A DEUX BLOCS

L'hypothèse fondamentale de ce scénario concerne les Etats-Unis. Pour que ce monde ait une chance de subsister, il est indispensable d'assurer de manière durable la reprise de l'économie américaine, d'autre part d'affaiblir ses concurrents les plus dangereux, l'Europe et le Japon.

Il est peu probable que les Etats-Unis puissent reconquérir seuls le rôle de leader de l'économie mondiale. Dès lors leur stratégie est de partager le pouvoir avec un autre bloc, celui des pays de l'Est, dominés par l'Union soviétique. Il est clair que cette image d'un monde dominé par les super-grands correspond à la stratégie actuellement mise en œuvre par les Etats-Unis et l'Union soviétique. La coopération économique soviéto-américaine peut à terme permettre de relancer l'économie américaine de manière durable grâce aux débouchés croissants offerts par les pays de l'Est. Elle permettra aussi de satisfaire la demande d'une hausse de la consommation privée aussi bien en U.R.S.S. que dans les pays de l'Est.

Les obstacles à cette entente proviennent essentiellement des conséquences qu'elle a sur les pays de l'Est. Pour pouvoir équilibrer les exportations américaines, l'U.R.S.S. devra développer la production de matières premières sur son territoire, ou dans le Tiers-Monde, grâce à des capitaux étrangers, américains en partie. On pourrait voir se constituer une structure d'échange inégal entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S., des rivalités soviéto-américaines dans le Tiers-Monde s'aiguïser, qui devraient être contenues.

Dans ce monde à deux blocs, la division internationale du travail est fortement marquée. Les Etats-Unis gardent un monopole sur les technologies et les produits nouveaux. La production industrielle banalisée s'effectue en Europe, au Japon, dans les pays du Tiers-Monde qui auront réussi leur décollage — Brésil, Algérie, Iran, etc —, dans les pays de l'Est, et en grande partie avec l'apport financier et technologique des Etats-Unis qui accentuent leur pénétration à l'étranger à travers leurs firmes multinationales. Les industries nationales sont livrées à une concurrence internationale qui épargne les industries de pointe américaines. Les Etats-Unis favorisent le renforcement des pôles-relais nouveaux de leur domination — Brésil, Iran, Espagne, Israël par exemple — afin de contrebalancer les pôles-relais traditionnels comme l'Allemagne et le Japon. Ces pôles-relais nouveaux jouent un rôle fondamental dans la stratégie militaire américaine et permettent d'assurer conjointement avec les pôles-relais soviétiques les approvisionnements en matières premières.

Le système monétaire international est celui du « D.T.S. Exchange Standard ». Les droits de tirage spéciaux sont des instruments capables de remplacer l'or dans le système ancien. Par suite de la prépondérance du droit de vote américain au sein du Fonds monétaire international, cet organisme ne serait en fait qu'une pseudo-banque centrale mondiale. Mais il en aurait les apparences et c'est là l'essentiel. Les règles de création et de répartition des D.T.S. favoriseraient les Etats-Unis et les dispenseraient d'équilibrer leur balance des paiements.

Une présence militaire importante sera maintenue en Asie pour empêcher le Japon de se constituer en troisième bloc. La pénétration massive des capitaux américains permettra de contrôler étroitement les firmes japonaises. Le Japon développerait ses exportations vers l'Europe et l'Afrique, avec l'accord tacite des deux grands dont il dépendra pour ses approvisionnements en matières premières. Mais son économie sera réorientée vers une forte croissance de la demande intérieure.

Pour l'Europe, le point essentiel est l'échec de sa construction économique et politique. Elle reste une zone de libre-échange, plus ouverte sur l'extérieur, mais la pénétration américaine et l'attitude divergente des Européens face à cette pénétration lui interdisent une autonomie technologique. La coopération dans les autres domaines reste limitée. L'Allemagne et la Grande-Bretagne sont les relais principaux des Etats-Unis en Europe.

Le facteur principal d'instabilité dans ce monde à deux blocs est l'asymétrie des relations soviéto-américaines. L'U.R.S.S. est en permanence confrontée au danger de voir les Etats-Unis la cantonner dans un rôle secondaire, à la mesure de sa puissance économique réelle. Rien ne vient en effet assurer une égalisation des productivités dans les économies des deux super-grands. Les mouvements de libération nationale dans le Tiers-Monde, dans les pays non alignés, les réactions nationales au Japon, voire en Europe, à une domination américaine ou soviétique trop marquée, les pressions en faveur de la réunification allemande en sont les autres éléments perturbants. Ces facteurs d'instabilité laissent à penser que, fût-il instauré, ce monde à deux blocs ne peut espérer survivre longtemps à des coups de boutoirs multiples et incessants. Il n'est pas exclu qu'il en soit ainsi à l'horizon de notre étude.

## B. UN MONDE MULTIPOLAIRE

Ce monde à deux blocs n'est plus celui de la guerre froide. Il est marqué à la fois par un expansionnisme soviétique effectif et non plus mythique et par les premiers effets d'un déclin relatif des Etats-Unis désormais portés à l'accord, voire au compromis avec leur adversaire de naguère. Ce n'est d'ailleurs plus en Europe que se manifeste ce qui reste entre eux de rivalité, mais dans le Tiers-Monde, et plus précisément aux sources des matières premières.

Face aux deux superpuissances qui ont régné sur le monde de l'après-guerre, c'est donc la montée de deux nouvelles puissances : l'Europe et le Japon. Laissons de côté la Chine, à laquelle le nombre de ses habitants et la superficie de son territoire ne suffisent pas à conférer, à l'horizon que nous avons choisi, une puissance économique comparable.

Ce scénario se déroule dans le prolongement des tendances caractéristiques des années 60 :

- la poursuite du déclin relatif des Etats-Unis, qui, sans tomber dans l'isolationnisme absolu, tendent à se replier sur leur continent. A tout le moins doivent-ils reconnaître les zones d'influence des nouvelles puissances (Asie du Sud et de l'Est pour le Japon, Afrique pour l'Europe). Ce désengagement relatif leur permettra de mettre en œuvre une politique intérieure de type social-démocrate plus active ;
- l'achèvement de la construction européenne en tous domaines : économique, politique et militaire ;
- le maintien de la croissance du Japon qui assure à la fois le nécessaire développement de la consommation intérieure et celui de son empire. Cela signifie qu'à terme, le Japon s'affirme comme une puissance militaire.

Deux systèmes monétaires internationaux sont envisageables : un nouveau Gold Exchange Standard limité, ou un système de taux de change flottants pour les grandes monnaies. Le nouveau Gold Exchange Standard limité correspondrait à un retour à l'or comme pivot central du système monétaire avec, bien sûr, un prix réaliste de ce métal. Faute de pouvoir se mettre d'accord sur la création d'une banque centrale mondiale qui aurait la possibilité de battre monnaie sous le contrôle international multiple de différents pays, le retour à un étalon de valeur admis depuis des siècles est inévitable. Nous nous trouverons en présence de cinq monnaies principales, ou de quatre monnaies si la Chine choisit de rester à l'extérieur du système monétaire.

Les pays du Tiers-Monde devront choisir alors entre les différents blocs monétaires.

Le système des taux de change flottants pour les grandes monnaies a l'avantage de supprimer la convertibilité en or des monnaies et d'être plus souple.

Les pays du Tiers-Monde auraient la possibilité soit de se lier à une des grandes monnaies, soit de constituer entre eux une ou plusieurs aires monétaires.

Ainsi, que ce soit la variante d'un nouveau Gold Exchange Standard ou des taux de change flottants entre grandes monnaies, le privilège exceptionnel du dollar disparaîtrait.

Dans ce monde multipolaire, chaque bloc cherchera à équilibrer sa balance des paiements.

Dans cette perspective, la nature des relations internationales est celle de la compétition économique accrue entre blocs d'importance comparable. On assiste à un déclin des tendances à la spécialisation internationale des activités entre l'Europe, les Etats-Unis et le Japon. Chacun de ces trois blocs possède l'indépendance technologique, et le domaine des industries de pointe devient lui aussi soumis à la concurrence internationale. On assiste en conséquence à un ralentissement de la croissance du commerce entre ces trois blocs. Par contre les marchés des pays de l'Est font l'objet d'une concurrence très vive et se développent rapidement, car le bloc soviétique tirant avantage de cette concurrence peut négocier des accords avantageux.

La concurrence est aussi vive sur les nouveaux grands marchés de consommation que représentent les pays « riches » du Tiers-Monde. Le monde multipolaire leur est favorable dans la mesure où il leur permet de mettre à profit la rivalité des grands blocs. Mais c'est vers l'Europe et le Japon que se tournent dans un premier temps ces pays, car plus dépendants d'eux pour l'approvisionnement en matières premières, ils sont disposés à négocier des accords qui leur sont plus avantageux.

Au fur et à mesure que les pays du Tiers-Monde s'industrialisent, ces relations privilégiées peuvent être remises en cause. Toutefois le développement rapide des industries d'exportation dans les pays « riches » du Tiers-Monde les rend vulnérables à des pressions qui leur étaient inconnues jusqu'alors, et contre lesquelles il est plus difficile de constituer des fronts de défense commune. Il apparaît donc plus probable que les associations privilégiées à l'origine se révèlent en fait durables à condition que chacune des parties prenne en considération les intérêts à long terme de l'autre. C'est la condition *sine qua non* de la stabilité de ce monde à cinq, qui n'exclut pas les affrontements politiques et militaires entre blocs dans les pays du Tiers-Monde.

De ces deux scénarios, nous retiendrons, on l'a déjà compris, le deuxième. D'abord parce que, au-delà des aléas de la conjoncture, il nous paraît plus probable à long terme. Ensuite et surtout, parce que traitant de l'Europe, le premier nous ferait perdre notre objet. Celle-ci se diluerait en effet dans une vaste zone de libre-échange, dans une nouvelle alliance atlantique jusqu'à perdre plus que sa personnalité, qui cherche encore à se définir, son existence même. Quel que soit son avenir, l'Europe ne peut s'affirmer que dans une situation internationale nouvelle, qui ne soit plus dominée par l'entente des deux plus grands.

## II. LES TENDANCES ACTUELLES DU DÉVELOPPEMENT EUROPÉEN

Le cheminement qui pourrait conduire les pays d'Europe à l'objectif d'une deuxième ou troisième grande puissance passe par une double réorganisation : économique et socio-politique. Les grands traits de cette réorganisation sont aujourd'hui connus. Ils dessinent la place que doit occuper l'Europe dans un monde multipolaire. De fait, l'Europe a besoin d'une croissance économique forte et durable, comme celle des Etats-Unis au début des années 60, afin d'affirmer son ambition.

Cette croissance peut s'édifier à partir de la diffusion en Europe des technologies déjà utilisées, qu'elles soient d'origine européenne ou extra-européenne. Mais elle doit contribuer à l'élaboration de technologies autonomes. C'est le seul moyen de se préserver des effets d'une compétition internationale accrue dans le domaine des produits industriels banalisés. Ce qui implique une reconversion progressive mais importante de l'appareil de production européen et de son implantation sur l'espace.

L'essentiel est que cette croissance économique est possible, car l'économie européenne recèle des réserves importantes de productivité et la possibilité d'absorber le produit des mutations technologiques et sectorielles qui réaliseront des gains de productivité. Contrairement aux Etats-Unis, la croissance à moyen terme peut être principalement fondée sur un accroissement de la demande intérieure. C'est ce que nous tâcherons d'abord de montrer.

Encore faut-il que les équilibres extérieurs soient respectés. On en voit aujourd'hui la fragilité. Néanmoins, le problème actuel de la balance des paiements de l'Europe peut être résolu par un accord avec les pays producteurs de pétrole, et plus généralement avec les pays du Bassin méditerranéen et de l'Afrique. Un tel accord est dans l'ordre des choses car il est bénéficiaire aux deux parties. Encore faut-il que l'Europe ait la volonté de proposer un projet assez vaste et avantageux aux pays du Tiers-Monde qui en sont proches et que la cohésion européenne ne soit pas ébranlée, puis détruite par un atlantisme pétrolier et monétaire dont le bénéfice ne serait qu'éphémère. Il s'inscrirait en effet à l'encontre des intérêts de ceux dont on recherche l'accord. Il redonnerait un avantage illégitime aux Etats-Unis dans la compétition internationale en rétablissant le dollar dans son rôle de monnaie de réserve. Dans les pages qui suivent et qui décrivent les avènements possibles de la construction européenne dans un monde multipolaire, un tel renoncement est exclu.

Mais d'autres obstacles jonchent la route de la construction européenne. La compétitivité internationale de ses secteurs de pointe, la réalisation de gains de productivité nécessaires à sa croissance économique, sa moindre dépendance énergétique à terme, appellent l'unification croissante de son appareil industriel et par là même impliquent la construction d'un appareil d'Etat européen. L'absence prolongée de réalisations marquantes dans ce sens n'est pas le résultat d'un hasard. La construction européenne exige en effet que soit réalisé un équilibre relatif entre ses diverses composantes nationales, et c'est là le nœud de sa construction.

## 1. L'EUROPE DES ANNÉES 70 ET LES ÉTATS-UNIS DES ANNÉES 60, FACTEURS DE CROISSANCE

La disparité qui caractérise nos économies entre la croissance de la main-d'œuvre disponible et la croissance (plus forte) du potentiel de production est la clé de leur dynamique. Trop de machines et de produits, pas assez d'ouvriers et de consommateurs, et alors se précise la menace de surproduction, de suraccumulation. Il s'ensuit la nécessité d'augmenter les salaires et les revenus afin d'accroître les débouchés, une compétition aiguë pour la main-d'œuvre. Et par conséquent, une baisse du taux de profit. Comment éviter ce dilemme ? Principalement de trois façons :

- en augmentant l'afflux de main-d'œuvre ;
- en conquérant de nouveaux marchés extérieurs pour y écouler un surplus de marchandises et de capitaux ;
- en développant la consommation intérieure par l'accroissement des dépenses publiques et la hausse des salaires, mais tout en augmentant la productivité d'une manière analogue.

Nous aborderons successivement ces trois aspects afin d'explicitier les conditions qui déterminent la stratégie économique à long terme de l'Europe. La comparaison avec la croissance passée des États-Unis est utile, car elle permet de dégager les éléments d'un jugement portant sur la faisabilité d'une telle stratégie.

L'accroissement naturel de la population est certes faible dans la majeure partie des pays d'Europe. Et à cet égard, l'Europe semble moins bien placée que les États-Unis au début des années 60, voire encore aujourd'hui. Cela ressort clairement au tableau 4.

Si l'on considère néanmoins deux apports de main-d'œuvre essentiels — aujourd'hui, le travail féminin et l'immigration —, on doit modifier cette conclusion. Ces deux apports sont déjà intervenus de manière notable au début des années 60 pour redresser la position européenne, comme le montre le même tableau. Mais ils s'y sont développés surtout en fin de période — en France depuis 1968 notamment — et récemment leur influence s'est substantiellement renforcée.

Qu'en est-il pour l'avenir ? On ne doit pas s'attendre à un renversement de situation entre l'Europe et les États-Unis en ce qui concerne l'accroissement naturel de la population, et il est à prévoir qu'encore une fois la croissance du taux d'activité de la population féminine et l'immigration compenseront cet écart. C'est du moins ce que permettent de penser les écarts encore existants entre le taux d'activité de la population féminine en Europe et aux États-Unis.

Il en est de même de l'immigration : le Bassin méditerranéen offre un potentiel d'émigration considérable si l'on se réfère à l'écart prévisible entre la croissance de la population et la croissance de l'emploi dans cette zone.

Tableau 4. — CROISSANCE DE LA POPULATION TOTALE, DE LA POPULATION ACTIVE, DE L'EMPLOI, DE 1965 A 1968

Taux annuels moyens.

	ACCROIS- SEMENT naturel	POPULATION totale	POPULATION âgée de 15 à 64 ans	POPULATION active	EMPLOI
<b>Grands pays :</b>					
Canada .....	1,7	2,1	2,1	2,4	2,5
Etats-Unis .....	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5
Japon .....	1	1	2	1,4	1,5
France .....	0,7	1,1	1	0,4	0,3
Allemagne .....	0,6	1,1	0,5	0,4	0,6
Italie .....	0,9	0,9	0,8	— 0,9	— 0,8
Royaume-Uni .....	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
ENSEMBLE DES PAYS CI-DESSUS.	1	1,2	1,2	0,9	1
<b>Autres pays du Nord de l'Europe :</b>					
Autriche .....	0,5	0,5	— 0,1		0,1
Belgique .....	0,5	0,6	0,2	0,3	0,4
Danemark .....	0,7	0,7	1	0,9	1,3
Finlande .....	0,8	0,7	1,5	0,6	0,4
Islande .....	1,8	1,9	1,7		(0,7)
Irlande .....	0,9	0,3	0,3	0	0,1
Luxembourg .....	0,4	0,8	0,4		0,5
Pays-Bas .....	1,3	1,3	1,5	1,1	1
Norvège .....	0,8	0,8	0,7	0,4	0,4
Suède .....	0,6	0,8	0,5	0,5	0,4
Suisse .....	0,9	1,8	1,6	1,4	1,4
ENSEMBLE DES PAYS CI-DESSUS.	0,8	0,9	0,8	0,6	0,6
<b>Autres pays du Sud de l'Europe :</b>					
Grèce .....	1	0,7	0,6		1
Portugal .....	1,2	0,9	0,8		
Espagne .....	1,2	0,9			0,5
Turquie .....		2,6	2		1,1
ENSEMBLE DES PAYS CI-DESSUS.		1,5			(0,7)

Source : La Croissance de la production, Paris, O.C.D.E., 1970.

Néanmoins, l'afflux de main-d'œuvre en provenance du Bassin méditerranéen et de l'Afrique n'est pas sans poser de problèmes. Problèmes sociaux résultant d'une trop forte proportion d'immigrés dans la population active, qui rejaillissent éventuellement sur le rythme d'arrivée de ces immigrés. Problèmes résultant d'une éventuelle redéfinition de stratégie de croissance des pays méditerranéens ou africains, réorientés vers les activités à faible intensité de capital, et qui ne devraient être résolus que par une coopération plus poussée entre l'Europe et ces pays, sur laquelle nous reviendrons.

Mais au-delà de cet apport, l'Europe dispose de réserves de main-d'œuvre que recèlent encore des secteurs de production retardataires en voie de désagrégation, qui n'existent que dans une beaucoup moins grande mesure aux Etats-Unis. Le tableau 5 fait apparaître une telle réserve dans l'agriculture européenne. Mais elle existe aussi dans tous les secteurs industriels et tertiaires en voie de reconversion. La restructuration permanente de l'appareil de production européen en administre quotidiennement la preuve.

# POPULATION ACTIVE PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ

AGRICULTURE

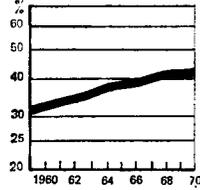
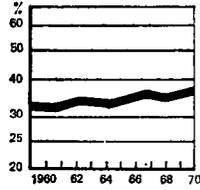
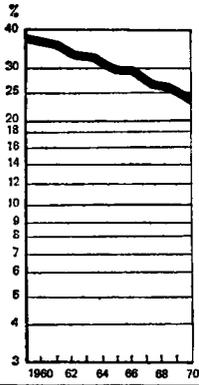
INDUSTRIE

AUTRES ACTIVITÉS

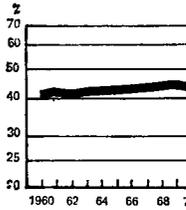
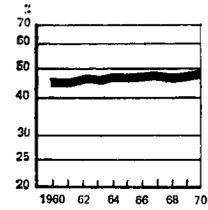
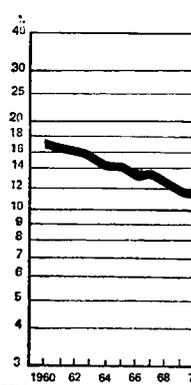
AGRICULTURE

INDUSTRIE

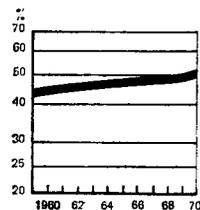
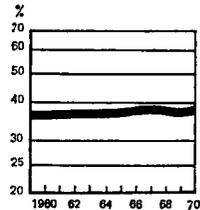
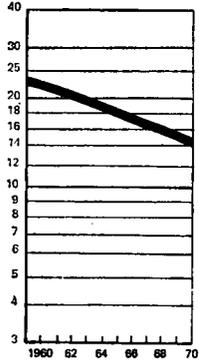
AUTRES ACTIVITÉS



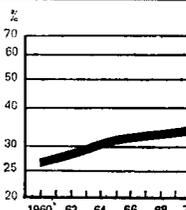
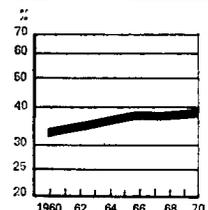
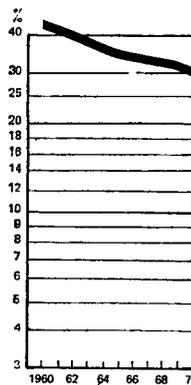
finlande



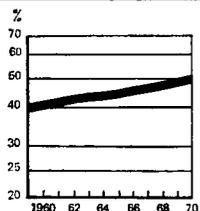
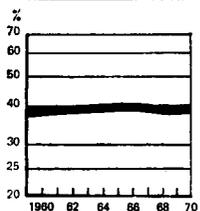
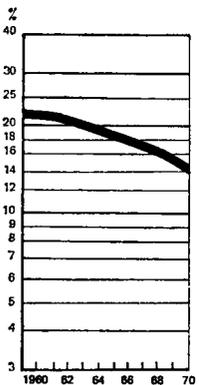
luxembourg



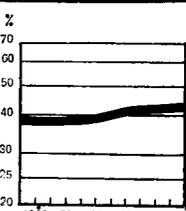
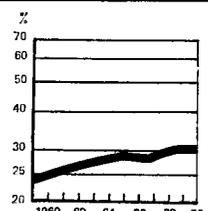
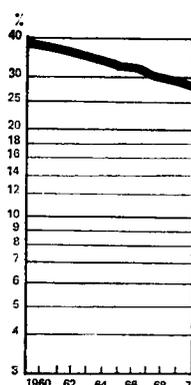
norvège



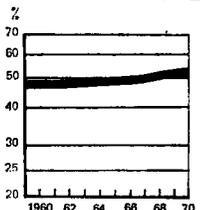
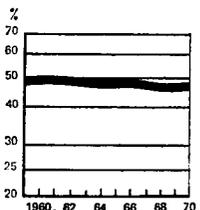
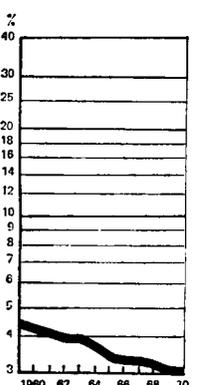
espagne



france



irlande



royaume-uni

AGRICULTURE

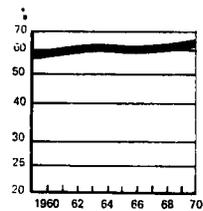
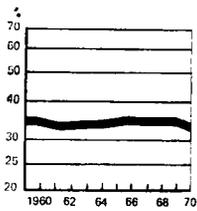
INDUSTRIE

AUTRES ACTIVITÉS

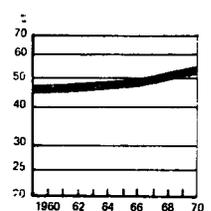
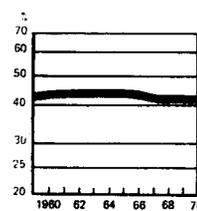
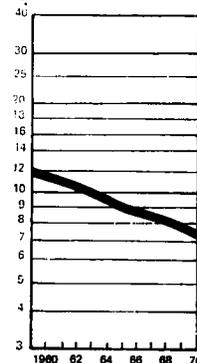
AGRICULTURE

INDUSTRIE

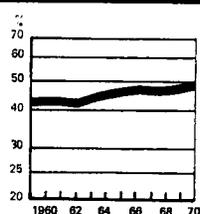
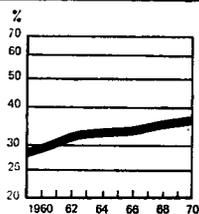
AUTRES ACTIVITÉS



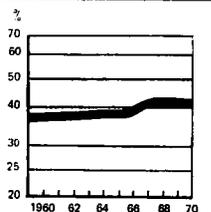
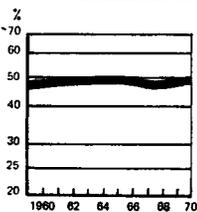
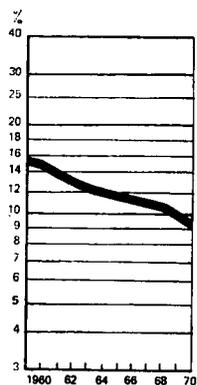
états-unis



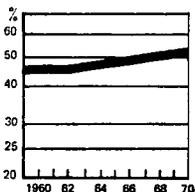
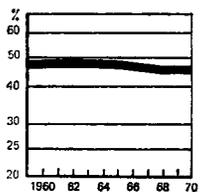
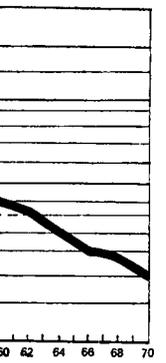
pays-bas



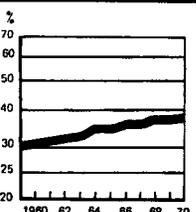
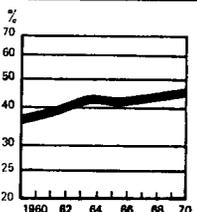
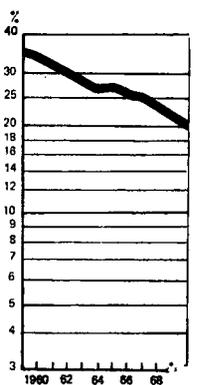
japon



allemagne



belgique



italie

Certes, s'il faut évaluer complètement la position relative de l'Europe et des Etats-Unis en ce qui concerne les accroissements de main-d'œuvre, il faut aussi tenir compte de la pyramide des âges, du temps de travail, des problèmes d'interruption temporaire du travail, de l'appareil de formation, etc. On en trouvera une analyse comparative exhaustive dans le « Rapport Uri » (1).

Mais les données présentées ici permettent d'ores et déjà de conclure que la main-d'œuvre n'est pas un facteur déterminant dans un sens ou dans l'autre si l'on considère les potentiels de production de l'Europe au cours des années 1970 et des Etats-Unis au cours des années 1960. En tout état de cause, il n'exclut pas la faisabilité du projet européen tel que nous allons le décrire.

Il est peu probable que l'Europe dispose jamais de débouchés extérieurs aussi importants que ceux dont disposaient les Etats-Unis au début des années 60. Les Etats-Unis détenaient alors un monopole mondial pour un grand nombre de produits à haute intensité technologique. Et l'Europe constituait pour ces produits un débouché important. Aujourd'hui, les exportations européennes vers les Etats-Unis sont concurrencées par les produits japonais et par la production américaine et japonaise à l'étranger.

Mais de nouveaux débouchés sont créés pour l'exportation des marchandises et les investissements directs. Il s'agit des pays de l'Est, de l'Espagne, du Brésil, et demain de la Grèce ou de la Turquie. Il s'agit aussi des pays producteurs de pétrole et demain des pays producteurs de matières premières stratégiques pour l'Europe.

Il est inutile de revenir ici sur la politique commerciale de l'Europe vis-à-vis des pays de l'Est. Indiquons seulement qu'elle offre des possibilités qui ne sauraient être négligées. Qu'en est-il pour les pays producteurs de pétrole ?

Les axes d'un grand accord entre l'Europe et un Bassin méditerranéen élargi aux pays du Proche-Orient sont présents à tous les esprits. Il en est de même pour l'Afrique. Et cela est d'autant plus vrai qu'au cours des dernières années, ces pays ont fait à l'Europe des propositions dans ce sens, qui n'ont pas reçu une réponse si positive qu'on puisse aujourd'hui parler d'une percée décisive. Il s'agit d'échanger des biens d'équipements contre des matières premières et des crédits, sous forme de prêts ou d'investissements directs en Europe. Il s'agit d'autre part d'installer dans les pays du Tiers-Monde une production industrielle de première transformation des matières premières et de biens de consommation courants, à laquelle participeraient les capitaux des deux parties. Cette production serait tournée à la fois vers les marchés locaux, mais aussi vers l'exportation. C'est la condition de sa rentabilité, au moins dans certaines branches, et cela, en raison des économies d'échelle.

Exportation vers l'Europe, les Etats-Unis, le Japon d'abord. Elles ne contribueraient certes pas à résoudre le problème de la balance des paiements européenne, mais leurs effets négatifs seraient compensés par un accroissement de la compétitivité internationale de l'Europe pour les branches qui consommeraient ces produits, par un coût de reproduction de la force de travail moins élevé. Il n'en est pour preuve que de constater l'exten-

■ ■ ■

(1) *Pierre URI : Rapport sur la capacité concurrentielle de la Communauté européenne. Bruxelles, novembre 1971.*

sion de l'appareil productif japonais en Asie du Sud-Est. Mais trop d'importance immédiate donnée à cette politique risquerait d'entraîner des réactions sans doute brutales de la part des U.S.A.

L'industrialisation du Tiers-Monde proche de l'Europe peut surtout développer le commerce entre les pays. Cela ne peut être envisagé en l'absence d'une concertation, d'éléments de planification, que l'Europe peut largement contribuer à mettre en place. Cela peut évoquer le plan Marshall, mais il s'agirait en fait d'un plan Marshall sans asymétrie marquée. Malgré les difficultés innombrables qui jalonnent cette voie, et parmi lesquelles il ne faut pas sous-estimer le poids de la question palestinienne, c'est le passage obligé vers le succès de la construction européenne. Un accord de ce type permettrait d'équilibrer la balance des paiements européenne. Mais il ne suffit pas à créer l'équivalent pour l'Europe d'aujourd'hui et de demain de ce que l'Europe d'hier a représenté pour les Etats-Unis. Si l'on cherche un tel équivalent, on le trouvera en Europe même.

A la différence du marché américain, le marché européen présente peu de signes de saturation pour un grand nombre de produits déjà disponibles. Alors qu'aux Etats-Unis, la croissance de la demande intérieure passe nécessairement par l'innovation, ce n'est pas le cas en Europe. Bien entendu, l'innovation technologique est cruciale à l'Europe au même titre qu'aux Etats-Unis ou au Japon. Mais les débouchés n'y sont pas aussi difficiles à créer et à développer qu'aux Etats-Unis. L'Europe peut connaître de ce point de vue une période de croissance rapide basée sur le développement de la demande intérieure. Amorcée il y a quelques années, elle se développe aujourd'hui et peut continuer à le faire demain. Car la condition *sine qua non* de cette stratégie économique est remplie. Il reste encore en effet de forts gains de productivité à obtenir en Europe.

L'écart subsistant entre la productivité moyenne européenne et américaine apparaît clairement à la lecture du tableau 6. Plus encore, les prévisions concernant la croissance de la productivité en Europe et aux Etats-Unis mettent en évidence les réserves de productivité dont dispose encore l'Europe (voir tableau 7).

Tableau 6. — COMPARAISON DES PRODUCTIVITÉS RÉELLES PAR HEURE EN 1968, EN DEHORS DE L'AGRICULTURE

	PRODUCTION par personne active employée dans les secteurs non agricoles	HORAIRE de travail annuel moyen par personne active	PRODUCTIVITÉ réelle par heure
	1	2	1/2
Allemagne .....	132,7	100,8	131,6
France .....	126,1	104,8	120,3
Italie .....	98,9	99,3	99,5
Pays-Bas .....	116,8	108	108,1
Belgique .....	116,9	98,9	118,2
Etats-Unis .....	188,1	97,4	193,1
Japon .....	80,7	99,7	80,9
Royaume-Uni .....	100	100	100

Source : Rapport sur la capacité concurrentielle, op. cit.

Note : Il faut noter que ces chiffres ne tiennent pas compte des récents réajustements monétaires.

**Tableau 7. — LES PRÉVISIONS DE CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DE LA PRODUCTIVITÉ EN EUROPE, AUX ÉTATS-UNIS ET AU JAPON**

(1975-1980).

(En pourcentage)

	INDUSTRIE	ENSEMBLE de l'économie
Etats-Unis .....	2,4	2,5
Japon .....	14,6	9,2
France .....	7,1	5,4
Belgique - Luxembourg .....	5,1	4
Allemagne fédérale .....	6,1	4,9
Pays-Bas .....	5,4	4
Grande-Bretagne .....	4,8	4

Mais enfin, et surtout, il faut mettre en évidence les manifestations concrètes de ces réserves de productivité en Europe, qui sont la source de son dynamisme et le facteur décisif quant à la possibilité d'une phase de développement basée sur une croissance de la demande intérieure.

Et d'abord l'équilibre des trois grands secteurs d'activités. En Europe du Sud, mais aussi dans quelques régions de l'Europe du Nord, le grand mouvement d'exode rural et d'urbanisation n'est pas encore achevé (voir le tableau 5). Sa persistance s'accompagne de forts gains de productivité : en quittant l'agriculture, la main-d'œuvre se trouve engagée dans des activités industrielles et tertiaires plus productives ; de plus, l'exode rural s'accompagne d'une réorganisation de la production agricole selon des méthodes plus efficaces. On ne saurait sous-estimer l'effet cumulé de ces deux causes, mais il faut noter que ce schéma ne s'applique pas toujours avec la rapidité avec laquelle il était parfois prévu. Certains secteurs agricoles ne se restructurent pas en grandes exploitations au fur et à mesure de l'exode rural, mais au contraire la petite propriété y subsiste. Dans ces secteurs, les gains de productivité sont plus faibles. Mais les régions où ils sont localisés sont favorables à l'implantation d'un certain type d'industries — les usines à la campagne — car l'autosubsistance familiale qui y persiste partiellement permet à ces industries de disposer de coûts de reproduction de la main-d'œuvre relativement bas.

Et le bilan des gains de productivité est encore largement positif. Il en est de même pour les circuits de distribution des pays de l'Europe du Sud.

La forte hausse des prix agricoles sur les marchés mondiaux en 1972 et 1973, pourrait accréditer la thèse d'un développement nouveau de l'agriculture européenne, d'un arrêt massif de l'exode rural. Dans ce cas, les gains de productivité seraient réalisés au sein du secteur agricole lui-même, par le seul jeu des modifications des prix relatifs. Cependant, cette hausse résulte pour une part d'une forte demande mondiale correspondant à la simultanéité des hautes conjonctures en Europe, aux États-Unis et au Japon. C'est là un phénomène exceptionnel, dont la durée est limitée au court terme. Même si l'année 1974 est celle d'un ralentissement de la croissance mondiale, et même si dans l'avenir les mouvements cycliques de la conjoncture ne doivent pas coïncider dans le monde développé, la hausse se poursuivra, mais à un rythme naturellement plus faible que celui constaté actuellement.

La simultanéité des hautes conjonctures en Europe, aux États-Unis et au Japon a d'ailleurs eu des effets notables sur le prix de toutes les matières

premières. La hausse de ces prix a été accentuée par l'accélération de l'inflation : les agents du commerce international ont cherché à se prémunir contre ses effets en effectuant des achats importants. Pour les prix agricoles, on doit ajouter deux éléments supplémentaires : la sécheresse exceptionnelle en 1973 dans certaines régions du monde, l'achat d'importantes quantités de céréales par l'Union soviétique. Il semble donc qu'à moyen terme, le prix des matières premières et les prix agricoles doivent évoluer à nouveau, par rapport aux prix industriels, selon des tendances semblables à celles des années 60. A l'exception bien entendu des hydrocarbures ou des matières premières dont l'essentiel des réserves est concentré dans un très petit nombre de pays, et où s'ouvre la possibilité de constituer un front de pays producteurs. C'est le cas des phosphates, mais non celui de l'agriculture. L'exode rural doit donc se poursuivre en Europe.

La deuxième composante de l'accroissement de la productivité, la mécanisation, résulte de la substitution de biens d'équipement à la main-d'œuvre. La mécanisation de la production permet, à un niveau de production constant, de libérer de la main-d'œuvre pour d'autres activités. Ainsi, la productivité de la main-d'œuvre subsistant s'en trouve améliorée. Et ses salaires peuvent être augmentés, fournissant par là la base de nouveaux débouchés. Mais ce processus ne peut se poursuivre à technologie donnée que jusqu'à un certain degré de mécanisation. Au-delà, l'innovation technologique doit prendre le relais. C'est le cas aux Etats-Unis. Il en est de même en Europe, dans certains secteurs structurés autour des grandes entreprises, qui ont à ce sujet de moins en moins à envier à leurs analogues américaines. Mais une grande partie de la production reste assurée en Europe par des petites et moyennes entreprises moins productives. Et la restructuration future de ces secteurs recèle aussi de forts gains de productivité. En tout état de cause, le degré moyen de mécanisation est moins fort en Europe qu'aux Etats-Unis, et son augmentation rend encore possible une croissance concomitante des salaires sans affecter les taux de profit : l'économie européenne n'est pas encore globalement la proie de la suraccumulation.

On peut dire de même de la troisième composante de l'accroissement de la productivité : les économies d'échelle, qui jouent un rôle crucial dans des activités telles que l'industrie chimique. Pour un produit de base comme l'éthylène, la baisse des coûts de production atteint 40 % quand on passe d'une unité ayant une capacité de 100.000 tonnes par an à une unité ayant une capacité de 400.000 tonnes par an. Or, si l'Europe dispose de quelques unités de taille optimale, une grande partie de ses besoins sont fournis par des unités de taille moyenne.

La dernière composante de l'accroissement de la productivité est l'innovation technologique. Dans cette notion se confondent les grandes percées technologiques comparables à l'invention du chemin de fer ou de l'ordinateur et les améliorations marginales de produits existants, telles que le remplacement des freins à tambour par les freins à disque sur les automobiles. Force est de reconnaître qu'il n'y a pas depuis les années 50 de nouvelle grande percée technologique dans le monde industriel. C'est dire que la compétition dans le domaine technologique est difficile aussi bien que coûteuse, même si elle n'en reste pas moins indispensable pour ouvrir de nouveaux débouchés dans les pays industrialisés. Seulement, alors que le moteur de l'économie américaine est fait de cette innovation, l'Europe en dépend moins. Il lui reste à diffuser largement sur ses marchés les résultats des dernières grandes poussées technologiques des années 50 et 60. Et alors qu'à cette période les Etats-Unis possédaient

dans ce domaine un quasi-monopole, ce n'est plus le cas aujourd'hui. De fait, la situation relative de l'Europe est incomparablement meilleure aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1960.

En tout état de cause, il ressort des remarques précédentes que l'Europe peut dans les prochaines années bénéficier d'une phase de croissance économique rapide s'appuyant sur une croissance de la demande intérieure et des gains de productivité plus élevés qu'aux U.S.A. A beaucoup d'égard, la période qui s'ouvre aujourd'hui pour l'Europe ressemble à celle qui s'ouvrait en 1960 pour les Etats-Unis qui en ont bénéficié pendant une dizaine d'années, en épuisant progressivement ses ressources.

C'est pourquoi il est permis de se montrer plus optimiste pour la croissance de l'économie européenne que pour la croissance de l'économie américaine au cours de la prochaine décennie, à moins que les bouleversements des relations internationales ne viennent inverser cette situation, bouleversements que nous excluons par hypothèse dans ce chapitre.

## **2. LE PROJET DE RÉORGANISATION ÉCONOMIQUE**

La réorganisation économique de l'Europe, aujourd'hui engagée, s'opérera donc dans deux directions complémentaires, exploitant ses réserves de productivité : récession des secteurs retardataires, restructuration des secteurs essentiels autour de grandes entreprises multinationales. Avant de décrire ce mouvement de réorganisation il est important de souligner qu'il ne peut avoir lieu que dans un marché européen assez vaste : la croissance de chaque pays européen se nourrit de l'Europe tout entière.

Prenons pour exemple la restructuration des activités pétrochimiques de base. Avec une seule unité de production d'éthylène de 500.000 tonnes par an, on couvre aujourd'hui une partie importante des besoins de la France, du Royaume-Uni ou de l'Italie. Cela signifierait-il que même dans ce secteur les gains de productivité essentiels pourraient être réalisés en l'absence du Marché commun ? Certainement pas. Car quelle entreprise accepterait de s'engager à fournir la presque totalité d'un marché national si elle n'avait la garantie, en cas de défaillance de ce marché, de pouvoir écouler une part de sa production dans les pays voisins ? Si l'on ajoute le fait que des investissements de cette nature sont extrêmement lourds, on comprend qu'en amont (pour le financement) comme en aval (pour l'écoulement des produits) la libre circulation des marchandises et la constitution de firmes de taille continentale vont de pair, et sont indispensables à la réalisation des gains de productivité liés aux économies d'échelle.

Ceci est en fait le secret du succès de l'économie américaine au cours du XX<sup>e</sup> siècle, et celui des défaillances passées de l'Europe.

A une époque où la grande entreprise est la forme d'organisation de la production la plus efficace — et ceci en raison de facteurs techniques mais aussi d'accès au financement, de gestion des risques, de potentiel de recherche — il faut des marchés à la taille de ces entreprises (1). Que ces marchés soient trop exigus et l'on voit le mouvement de concentration des entreprises se ralentir — ainsi que les gains de productivité —, ou bien se constituer des positions monopolistiques entraînant à la longue une certaine forme de malthusianisme économique qu'a connu la France entre les deux guerres.

Prenons un autre exemple, celui de la Grande-Bretagne, qui n'a rejoint l'Europe que récemment. Les barrières douanières qui ont longtemps séparé la Grande-Bretagne du continent ont, dans le passé, posé aux industriels britanniques un dilemme douloureux : soit continuer à investir en Grande-Bretagne, mais pour produire alors en priorité pour le marché britannique et l'AELE, soit investir en Europe, mais pour produire en priorité pour le marché européen.

Les investissements effectués en Grande-Bretagne ont peu fait pour améliorer la productivité dans ce pays, le marché existant y étant trop étroit. Ce n'était pas le cas des investissements des grandes firmes britanniques en Europe. A la longue, cette différence a contribué à décourager l'investissement en Grande-Bretagne au profit de l'investissement en Europe, comme le montre la stratégie d'investissement de Ford en Europe par exemple qui a déplacé l'essentiel de ses efforts vers le continent. Le seul moyen de surmonter ces difficultés est l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun, quels qu'en soient par ailleurs les inconvénients.

Sous le chapitre général du projet de réorganisation économique à l'échelle européenne, on trouve donc les avantages suivants qui permettent aux grandes entreprises d'effectuer de forts gains de productivité dans un marché élargi :

- un marché homogène ;
- la possibilité de réaliser des économies d'échelle ;
- la possibilité de dégager des fonds de grande ampleur pour la recherche et le développement ;
- les avantages d'une division internationale du travail permettant à chaque région de se spécialiser dans les activités pour laquelle elle est le plus compétitive, sur lesquels nous reviendrons amplement par la suite.

■ ■ ■

(1) Cette affirmation ne s'applique pas bien entendu à l'ensemble des activités économiques. On ne saurait trop insister sur l'importance d'un tissu de petites et moyennes entreprises dynamiques pour toute une série d'activités, allant de l'innovation à la sous-traitance de qualité. Néanmoins ce tissu de petites et moyennes entreprises dynamiques ne se conçoit pas — dans l'intérêt de l'efficacité — hors d'un environnement économique structuré par les grandes entreprises qui en constituent les points d'attache. Les mouvements de concentration en Europe, en France et en Italie en particulier ont eu pour objectif de structurer cet environnement économique et ainsi d'augmenter la productivité. On est encore loin, en général, de ces entreprises hypertrophiées dont la lourdeur bureaucratique réduit l'efficacité.

Réciproquement, la création du Marché commun, la construction de l'Europe ne font que conforter cette tendance à la réorganisation économique dans tous les pays européens et l'imposent aux économies nationales qui en font partie. Ce qu'on traduit dans chaque pays par « l'exigence de la compétitivité internationale » qui condamne à terme les structures économiques archaïques, telles que les petites et moyennes entreprises dans un grand nombre de secteurs. Car il est clair que ce ne sont pas ces entreprises qui peuvent réaliser les gains potentiels de productivité que leur existence révèle, ne fût-ce qu'en raison d'une surface financière insuffisante. Perdant leurs marchés régionaux, incapables de se moderniser, plusieurs d'entre elles doivent disparaître à terme ou se limiter à la sous-traitance. Mises en concurrence entre elles par les grandes entreprises, elles sont amenées à prendre des risques que ces dernières refusent de prendre à leur compte. Poissons pirates ou bébés-requins, certaines peuvent réussir à l'intérieur d'un « créneau » qui échappe aux géants encombrés par leur propre dimension. Innovatrices, elles peuvent remporter quelques succès dans des domaines trop aléatoires pour que les géants s'y engagent. Pour les autres, l'avenir, c'est le rachat à bon prix par une grande entreprise ou par un groupe financier, si toutefois elles ont fait leurs preuves.

De fait, pour se convaincre des effets conjoints de la réorganisation économique et de l'ouverture du marché intracommunautaire, il suffit de mettre en parallèle le développement sans précédent des échanges intracommunautaires au cours de la première phase de cette réorganisation, et le développement sans précédent des mouvements de concentration d'entreprises dans les pays européens qui avaient le plus grand retard dans ce domaine, la France et l'Italie. (Tableaux 8 et 9.)

Tableau 8. — L'ÉVOLUTION DES ÉCHANGES DE LA C.E.E. DE 1960 à 1970

(Taux de croissance annuel moyen, en pourcentage.)

	Etats Unis	Canada	Japon	C.E.E. + Quatre	Autres pays d'Europe occidentale	C.E.E. Les Six	A.E.L.E.	Australie Nouv.-Zélande Afrique du Sud	Pays en voie de développement	Pays à économie planifiée	Monde
<b>Croissance des exportations par zone de destination :</b>											
C.E.E. + Quatre .....	10,6	4,8	16,7	13,1	11,2	14,6	9	5,6	4,7	10,2	10,4
C.E.E. (les Six) .....	11,5	9,3	16,8	14,1	10,5	15,5	8,6	10,6	5,7	10,7	11,5
<b>Croissance des importations par zone d'origine :</b>											
C.E.E. + Quatre .....	7,2	7,1	20	13,1	10,1	14,1	9,6	3,1	6,5	10,2	10,1
C.E.E. (les Six) .....	7,8	10,1	22	14,6	9,4	15,5	9,2	3,7	8	11,2	11,7

Tableau 9. — L'ÉVOLUTION DES CONCENTRATIONS EN FRANCE

(Nombre d'opérations de concentration réalisées par les sociétés anonymes.)

	ALIMENTATION	BANQUES assurances	BATIMENT et travaux publics	INDUSTRIES mécaniques et électriques	CHIMIE	SIDÉRURGIE métallurgie	TEXTILES	TRANSPORTS	DIVERS	TOTAL
1950-1960 .	85	183	54	181	149	98	58	41	15	849
1961 .....	12	16	3	9	17	18	10	20	15	120
1962 .....	17	24	3	29	30	7	4	3	10	127
1963 .....	22	17	23	27	25	4	8	9	15	150
1964 .....	44	49	21	46	39	20	12	7	27	265
1965 .....	29	30	19	25	29	8	7	5	12	164
1966 .....	33	52	11	32	28	22	13	25	33	249
1967 .....	13	43	12	10	17	22	8	9	10	144
Total ..	255	414	146	359	334	199	120	119	122	2.068

Source : *Fusion et concentration d'entreprises en France, Notes et Etudes Documentaires*, n° 3552. La Documentation Française, Paris 1/1969.

Même l'importance grandissante de la recherche et développement dans la compétition internationale et la lourdeur des charges financières qu'elle entraîne est un facteur de la concentration des entreprises et de la construction européenne. La réussite des firmes américaines en Europe au cours des années 60 s'explique en grande partie par leur maîtrise de technologies avancées. 12 à 14 % du chiffre d'affaires des entreprises américaines proviennent de produits qui n'existaient pas cinq ans auparavant. Mais la nouveauté s'use vite. La progression du marché d'un produit nouveau se ralentit au bout de quatre ans. De plus sur cent produits de la recherche retenus, on estime qu'un seul donne lieu à une exploitation industrielle. Le fait est que les dépenses de recherche et développement aux Etats-Unis dépassaient les vingt milliards de dollars en 1963. La même année, le Royaume-Uni dépensait pour le même poste dix fois moins, l'Allemagne encore moins, et l'Italie cent fois moins. Les entreprises européennes doivent donc élever très sensiblement leurs dépenses en recherche et développement si elles veulent améliorer leur compétitivité. D'autant que le Japon est près de consacrer 2,5 % de son P.N.B. à ces dépenses.

Dans ce domaine plus qu'en aucun autre, seule la coopération permettra de dégager les fonds nécessaires, de mettre en œuvre les moyens d'une ampleur suffisante. Il s'agit ici non seulement d'une coopération entre les grandes entreprises, mais aussi d'une coopération entre les gouvernements.

Qu'on songe aux grands projets de recherche du Gouvernement fédéral américain et à leurs retombées industrielles. En Europe, aucun effort strictement national n'assurera l'accès à des entreprises de cette envergure.

Nous avons affirmé le caractère multinational de la réorganisation. Entendons-nous bien. Il ne s'agit pas nécessairement de la constitution de firmes contrôlées par des capitaux européens de plusieurs nationalités, comme on l'entend souvent quand on parle de firmes multinationales européennes, ou

de firmes ayant des unités de production dans plusieurs pays européens. Mais de firmes d'origine européenne, ayant une taille multinationale, c'est-à-dire considérant l'ensemble des marchés européens, voire d'autres, comme leurs marchés naturels, qu'elles les desservent par l'exportation à partir de leur pays d'origine ou par des implantations locales. Car, s'il est avantageux pour une firme américaine de desservir les marchés européens par des implantations en Europe, ce n'est pas nécessairement le cas pour une firme française ou italienne désireuse de desservir le marché allemand : l'exportation est parfois plus avantageuse.

Néanmoins, il est un certain nombre de domaines vitaux où une coopération, voire une fusion d'entreprises européennes de toutes les nationalités est primordiale. Et il s'agit des activités technologiques de pointe telles que le secteur aérospatial, l'informatique, l'énergie nucléaire, etc. L'effort spatial américain n'a-t-il pas nécessité que soient bousculées les rivalités traditionnelles entre l'armée de l'air, la marine et l'armée de terre ? Si l'Europe dispose d'un avantage énorme sur les Etats-Unis — celui de disposer d'une décennie pour réaliser des gains de productivité que recèlent les techniques de production et les produits déjà existants, — il faut dès aujourd'hui préparer les innovations technologiques qui éviteront à l'Europe de connaître l'essoufflement que connaît aujourd'hui l'économie américaine.

Malgré cette nécessité, force nous est de constater que, des accords de production ou de recherche aux fusions transnationales d'entreprises, la réalité est encore loin du projet (tableaux 10 et 11). Ce n'est que sur le plan commercial que les réalisations sont à la mesure des attentes. Certes, le nombre des accords de création de filiales communes à des entreprises européennes de nationalité différente et de création de filiales à l'étranger n'a fait que s'accroître.

Tableau 10. — ACCORDS D'ENTREPRISES DE LA C.E.E.

1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	Total
24	30	68	93	121	151	138	164	565	1.425

Source : *Werner J. Feld, Transnational Business Collaboration among Common Market Countries, New York, Praeger Publishers, 1970.*

Mais en 1968, si le nombre des créations de filiales de distribution européennes par des entreprises de la C.E.E. était supérieur à celui des créations de filiales de distribution américaines dans la C.E.E. c'est l'inverse qui était vrai pour la création des filiales de production ou les prises de participation financière (1). Aujourd'hui, cette situation n'a pas été vraiment renversée. De la même façon, les accords ou les fusions de grandes entreprises telles que Dunlop-Pirelli, Agfa-Gevaert, seules susceptibles de donner naissance à des géants, se comptent sur les doigts des deux mains.

La concurrence américaine se nourrit des divisions de l'Europe. C'est évidemment le cas pour l'aéronautique et les centrales nucléaires. L'échec

■ ■ ■

(1) Cf. sur ce point *Werner J. Feld, op. cit.*

Tableau 11. — FILIALES DE DISTRIBUTION ET DE PRODUCTION ÉTABLIES EN 1967 ET 1968 DANS LA C.E.E.

PAYS D'ACCUEIL	PAYS D'ORIGINE MEMBRES DE LA C.E.E.										PAYS D'ORIGINE non membres					
	Allemagne		France		Italie		Pays-Bas		Belgique - Luxembourg		Total		Royaume-Uni		Etats-Unis	
	1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968
<b>Filiales de distribution :</b>																
Allemagne .....	>	>	16	43	3	6	4	48	5	13	28	110	2	23	26	60
France .....	10	47	>	>	6	30	8	13	4	12	28	92	7	18	30	47
Italie .....	14	20	3	11	>	>	3	5	1	12	21	38	4	14	15	32
Pays-Bas .....	4	23	2	4	0	7	>	>	1	13	7	37	8	13	10	21
Belgique - Luxembourg .....	6	20	5	31	2	5	7	30	>	>	20	86	6	16	22	46
<b>Total .....</b>	<b>34</b>	<b>110</b>	<b>26</b>	<b>89</b>	<b>11</b>	<b>48</b>	<b>22</b>	<b>96</b>	<b>11</b>	<b>50</b>	<b>104</b>	<b>363</b>	<b>27</b>	<b>84</b>	<b>103</b>	<b>206</b>
<b>Filiales de production :</b>																
Allemagne .....	>	>	1	4	0	0	3	12	1	4	5	20	10	14	29	53
France .....	11	40	>	>	2	12	3	8	5	9	21	69	6	30	34	54
Italie .....	2	5	5	14	>	>	1	0	0	4	8	23	3	18	25	31
Pays-Bas .....	3	11	2	3	0	0	>	>	0	6	5	20	3	20	19	39
Belgique - Luxembourg .....	2	20	7	24	2	8	10	18	>	>	21	70	7	39	34	39
<b>Total .....</b>	<b>18</b>	<b>76</b>	<b>15</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>38</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>60</b>	<b>202</b>	<b>29</b>	<b>121</b>	<b>141</b>	<b>216</b>

Source : Werner J. Feld, op. cit.

de l'ELDO laisse pour le moment aux Etats-Unis un quasi-monopole sur les communications par satellite. En informatique, il n'y a guère que les débuts d'une entente autour du noyau Siemens-C.I.I.-Philips qui puissent constituer une opposition à I.B.M.

Alors que tout appelle à une interpénétration dans ces domaines, des obstacles subsistent qui devront être progressivement levés, notamment sur le plan institutionnel (par exemple, il n'existe pas encore de statut juridique pour les entreprises européennes). Ce fait renvoie à un autre, plus profond : il n'existe pas d'Etat européen. Aussi chaque grande entreprise, particulièrement celles qui sont engagées dans les activités technologiques de pointe, doit encore compter sur un Etat national pour lui garantir un marché public, pour l'aider financièrement en cas de difficultés, pour garantir la sécurité de ses investissements tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national, pour lui ouvrir des marchés extra-européens.

L'interpénétration de l'Etat et de l'entreprise est telle dans une économie moderne que la fusion des industries européennes dépend en fait de l'institution de structures étatiques européennes.

### **3. LES OBSTACLES A LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE**

Nous avons souligné la réussite commerciale de l'Europe. Elle est incontestable. Nous avons souligné les tendances presque naturelles, les impératifs de la construction européenne : il s'agit de rien de moins pour les pays concernés que la garantie de leur expansion et de leur indépendance. Force est de constater, quant aux réalisations, la médiocrité des résultats eu égard à l'ampleur des objectifs.

C'est qu'il n'est guère aujourd'hui que l'union douanière et la politique agricole où l'intégration communautaire soit passée dans les faits. Bien que menacée à l'avenir par les difficultés monétaires ou par la répartition unilatérale des charges qu'elle comporte, la politique agricole commune aura au moins porté ses fruits pour les Etats bénéficiaires et manifeste surtout qu'il est possible à la fois d'élaborer une politique — la rationalisation de l'agriculture — et d'obtenir de chacun la solidarité immédiate indispensable à sa mise en œuvre, dans l'intérêt de tous à plus long terme.

En dehors de ces deux réalisations, on doit reconnaître cependant que dans la plupart des autres domaines on est loin encore d'atteindre pratiquement des objectifs communs dont chacun connaît pourtant l'importance et la nécessité. Passons sur les problèmes de défense et la politique étrangère à propos desquels les dissensions sont patentées et qui constituent, au demeurant, l'achèvement de l'entreprise communautaire.

Nous reviendrons sur la politique régionale : disons seulement qu'elle risque bien à moyen terme de ne pas dépasser le niveau du versement

de subventions aux pays qui feront valoir des disparités régionales accentuées, et qu'en cet état, elle devra surtout ses chances de mise en place aux contestations qui affectent la politique agricole commune.

Nous avons suffisamment insisté sur le rôle de la réorganisation économique, et particulièrement sur la restructuration de l'industrie pour qu'il soit inutile de rappeler l'intérêt d'une politique industrielle et technologique commune. Ici encore, les résultats sont minces : les entreprises européennes attendent encore un cadre juridique, fiscal et financier commun ; les restructurations sectorielles ont tendance à s'opérer en priorité sur une base nationale plutôt qu'européenne. A quand l'unification des commandes publiques ? Et plus un secteur exige la conjonction des efforts, plus les prérogatives nationales semblent fortes : il suffit d'évoquer les difficultés déjà signalées d'une politique énergétique, et notamment nucléaire commune, celles des projets spatiaux, ou la timidité des rapprochements dans l'informatique.

Et que dire de la politique monétaire ? A peine les Chefs d'Etat et de Gouvernement s'étaient-ils réunis pour fixer des objectifs pourtant limités et un calendrier, que tel ou tel pays membre prenait pour son compte des mesures remettant en cause les accords conclus.

On retiendra comme excuse qu'il s'agit là d'un domaine qui jouxte la politique étrangère, où les gouvernements sont traditionnellement jaloux de leur indépendance.

Mais ce n'est pas le cas de la politique sociale : bien des restrictions demeurent encore à la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, pourtant inscrite dans le Traité de Rome. Les ambitions du Fonds social européen ont été réduites ; l'harmonisation des législations de Sécurité sociale marque ses limites.

Bref, on n'en finirait pas d'accumuler les insuffisances, les retards et les défaillances de l'intégration européenne. On n'en rendra pas sérieusement compte en invoquant les égoïsmes nationaux.

C'est que la médiocrité des réalisations communautaires qui contraste tant avec les déclarations d'intentions, renvoie à des obstacles objectifs, réels, contraignants. Les disparités nationales qui affectent les partenaires européens supportent, au-delà de l'intérêt communautaire et contre lui, des intérêts divergents, voire contradictoires. C'est ce que nous voudrions maintenant mettre en évidence.

#### **A. LA PUISSANCE ALLEMANDE ET L'EUROPE LATINE**

Il serait ici insuffisamment explicatif, de se borner, comme on le fait souvent, à énumérer sur les différents chapitres de la construction européenne, les oppositions de points de vue et de politiques des principaux Etats. Le répertoire en est d'ailleurs connu.

Il se présente comme une mosaïque à l'évidence hétéroclite, sans qu'il soit possible de dégager quelques lignes de rupture essentielles, comme si les difficultés de l'union européenne résidaient en un nationalisme bien protégé suivant les dossiers traités. En vérité, la construction européenne, qui passe par un transfert partiel des pouvoirs nationaux à des instances

supranationales, suppose, de la part des principaux partenaires au moins, une relative égalité de départ. La condition pour un Etat de ne pas voir ce transfert se muer en soumission, c'est de ne pas accuser trop de faiblesse, trop de retard par rapport à ses voisins. L'exemple de la transformation européenne d'un secteur industriel est parfaitement éclairant. Si l'un des partenaires détient, dans l'électronique ou dans l'aéronautique — deux secteurs pris pour exemples parce qu'ils doivent, pour leur compétitivité, acquérir une dimension européenne — une trop grande avance sur les autres, il est bien évident qu'à travers une fusion communautaire il consolidera cette avance.

C'est celui qui apportera le plus dans la corbeille de mariage qui aura le plus de pouvoir ; un peu comme dans une coopérative agricole en économie libérale, l'agriculteur qui apporte le plus de terres, le plus gros cheptel, les meilleurs outils, les connaissances techniques les plus modernes accède aisément à la direction de la nouvelle exploitation.

D'où la tentation des retardataires de protéger leur industrie nationale jusqu'à ce que, leur retard rattrapé, ils puissent se joindre aux plus puissants dans une union à peu près égalitaire.

Or, il se trouve qu'à l'étalon de l'industrialisation du capitalisme moderne, l'homogénéité est loin d'être dominante en Europe, les disparités demeurent importantes. Il n'est pas question d'en analyser ici les causes. Elles résident dans les traditions nationales, dans l'histoire et notamment dans l'histoire de l'industrialisation. Nous pouvons en revanche en souligner quelques aspects.

La répartition des hommes et des activités sur le territoire européen est un bon révélateur.

A considérer une carte européenne des densités démographiques ou des activités industrielles, cette répartition apparaît profondément déséquilibrée.

De l'Italie du Nord au sud de la Grande-Bretagne, un couloir se dessine qu'on a appelé l'axe It-Brit (Italy-Britain) sur lequel le Rhin, l'Allemagne et la Hollande occupent une position centrale. Seules excroissances : la région parisienne et, dans une moindre mesure, la région Rhône-Alpes. C'est là que se trouvent réunies la plus grande part de la population, des activités industrielles et de services de l'Europe occidentale. Autour de cet axe, le Sud italien, l'Espagne, le Sud-Ouest et l'Ouest français, l'Irlande, l'Ecosse et le Nord de la Scandinavie constituent une périphérie relativement sous-peuplée et sous-développée.

On pourrait multiplier les indicateurs ; qu'il s'agisse de l'emploi, des différents secteurs de l'industrie, des équipements culturels ou des autoroutes, tout concourt à l'établissement de cette épine dorsale de l'Europe.

L'agriculture intensive, à haut rendement, fortement mécanisée, intégrée à l'industrie agro-alimentaire est aussi concentrée entre les régions urbaines de l'axe It-Brit. A l'Ouest et dans le Sud prolifèrent ou périssent les petites exploitations, une économie agricole attardée, peu rentable.

L'examen du revenu régional par tête est aussi instructif. Le rapport entre le plus bas et le plus élevé, si l'on considère l'ensemble des unités régio-

nales de la C.E.E. élargie, est de l'ordre de 1 à 5, soit à peu près celui qui sépare le revenu moyen de l'Amérique latine et celui du monde industrialisé. Quoique moins accentuées, les différences régionales à l'intérieur de chaque pays n'en sont pas moins remarquables. L'Allemagne et le Danemark placent le plus grand nombre de régions au-dessus de la moyenne communautaire tandis que l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Irlande sont tout entières situées en dessous.

C'est que, étant donné cette configuration de l'espace européen, les Etats nationaux se trouvent plus ou moins bien situés, plus ou moins favorisés. Il est remarquable que la Hollande, la Belgique et l'Allemagne sont presque entièrement situées dans ce couloir industriel. L'Angleterre s'y rattache par sa région capitale, l'Italie par le Nord, non sans une barrière alpine difficile à franchir. La plus grosse région industrielle française, la région parisienne, est mal reliée à l'ensemble. La région Rhône-Alpes sera surtout rattachée au Sud et au Piémont. Signalons seulement pour mémoire l'Espagne ou la Grèce, totalement excentrées.

Or tout se passe comme si ces pays, contrairement à ceux de l'Europe du Nord, et même lorsqu'ils possèdent des régions industrielles de niveau européen — comme c'est le cas de la France, de l'Italie, et demain, de l'Espagne — voyaient leur développement national freiné par des régions pauvres, peu développées, peu peuplées et étendues. Les disparités économiques nationales semblent reposer en grande partie sur la position des différents pays par rapport à l'axe de développement principal de l'Europe.

A ces données géographiques, il convient d'en ajouter d'autres.

Economiquement, la France et l'Italie se sont engagées sur des bases inégales au départ et avec des niveaux de performance différents, dans un mouvement d'industrialisation et de restructuration industrielle accéléré. Il en a résulté des taux de croissance souvent élevés. Cela ne doit pas cacher les retards accumulés, ni le chemin qu'il leur reste à parcourir pour atteindre aux structures économiques de l'Europe du Nord : persistance d'une petite et moyenne agriculture, persistance d'un secteur de distribution archaïque, faible taille des plus grandes entreprises par rapport aux allemandes, anglaises ou hollandaises, signifiant une moindre concentration de l'appareil financier et industriel. On pourrait multiplier ainsi les signes d'une moindre pénétration du capitalisme avancé dans l'Europe du Sud. On objectera qu'on ne saurait rapprocher économiquement l'Espagne de la France et de l'Italie sans forcer l'interprétation des faits : le simple énoncé de la valeur de leur P.N.B. par habitant, qui était respectivement, en 1972 de 1.200, 3.475 et 2.020 unités de compte oblige à reconnaître l'écart. On aurait pourtant tort de surestimer le retard de l'Espagne. La cohésion sociale maintenue par l'autorité de l'Etat y assure un développement économique particulièrement brillant. Même s'il a dû en partie son démarrage à des concours financiers étrangers, il se poursuit à un rythme tel que lorsque l'Espagne s'ouvrira davantage sur l'Europe, on s'apercevra qu'elle est beaucoup plus proche de ses voisins qu'on ne pensait. On commence d'ailleurs à le pressentir.

Quelques éléments de la consommation et du niveau de vie synthétisent assez bien certains aspects comparés de la richesse des pays de l'Europe du Nord et de l'Europe du Sud (voir tableau 12).

Tableau 12. — QUELQUES ÉLÉMENTS DU NIVEAU DE VIE EN EUROPE

	ASPIRATEURS pour 100 ménages (1972)	RÉFRIGÉRATEURS pour 100 ménages (1972)	MACHINES à laver pour 100 m. (1972)	AUTOMOBILES pour 1.000 habitants (1972)	POSTES TV pour 1.000 habitants (1970)	TÉLÉPHONES pour 1.000 habitants (1970)	LITS D'HOPITAUX pour 1.000 habitants (1970)	SALAIRE MENSUEL d'un ouvrier métallurgiste en unités de compte (1972)
Norvège .....	86	85	76	206	194	271	130	430
Suède .....	89	92	41	302	296	497	166	565
Danemark .....	93	94	39	240	249	311	60	609
Allemagne (R.F.A.) .....	87	90	79	225	246	185	113	342
Pays-Bas .....	103	90	85	230	207	226	53	356
Belgique .....	73	75	65	220	196	190	47	336
Royaume-Uni .....	85	71	67	228	279	232	94	323
France .....	52	85	65	256	184	149	45	288
Italie .....	29	91	73	229	150	143	104	228
Espagne .....	10	50	50	94	162	113	49	182

Source : Enquête de *Vision*, juillet-août 1973, et O.C.D.E.

Il apparaît clairement que l'automobile mise à part, l'Europe du Nord vient en tête pour tous les éléments retenus, tandis que l'Europe du Sud accuse d'autant plus de retard qu'on passe de la France à l'Italie et de l'Italie à l'Espagne. On aurait pu étendre la liste des pays. Au Nord, seule l'Irlande aurait fait exception au niveau de ses voisins ; au Sud en revanche, qu'il s'agisse du Portugal ou de la Grèce, de la Turquie ou de la Yougoslavie, l'écart s'en serait trouvé renforcé.

Dans cette opposition que nous ne voudrions pas trop systématique entre le Nord et le Sud de l'Europe, il convient de faire une place à part à l'Angleterre. Par bien des aspects elle se rapproche de l'Europe du Nord : une structure industrielle avancée, forte de quelques-unes des plus grandes entreprises européennes et mondiales, un rôle financier hors de pair, un secteur agricole réduit et rationalisé. Pourtant, l'Angleterre traverse une crise des relations sociales, nouvelle dans ce pays où la tradition sociale-démocrate est bien implantée, qui lui fait accumuler les contre-performances. Au point que les experts s'entendent à penser que l'Angleterre en 1980 ne dépassera guère, pour la production par habitant, le niveau de l'Italie. On croit rêver. La Grande-Bretagne paie cher sa trop longue méfiance de l'Europe. Plutôt que vers le vieux continent, elle a continué, dans les années 60, à porter ses regards vers le large : ce qui signifiait aussi bien le maintien de relations privilégiées avec les États-Unis qu'un intérêt soutenu pour ses positions internationales d'avant-guerre. Elle s'efforça par exemple de sauvegarder le rôle international de la livre sterling au prix de lourds sacrifices internes. Ceux-ci, et la séparation d'avec une Europe qui, dans le même temps, avait accordé la priorité à la modernisation de son économie par l'investissement massif sur son propre territoire, ont causé de graves blessures.

Un appareil industriel souvent ancien, une faible productivité qui décourage l'investissement privé et que ne venait pas relever l'investissement public et, par-dessus tout, une grave crise sociale provoquée par l'insuf-

finance chronique des résultats économiques constituent la trame de l'étonnant déclin britannique.

La seule solution, à laquelle se sont ralliés bien tardivement les dirigeants britanniques, était dans l'adhésion au Traité de Rome. L'économie britannique en éprouvera à terme, nul n'en doute, un choc salutaire. En attendant, la Grande-Bretagne doit gérer une crise qui, à travers des relations sociales tendues, l'éloigne d'autant du peloton de tête des pays d'Europe du Nord.

Pour mieux illustrer cette opposition entre l'Europe lotharingienne et l'Europe latine, sur laquelle nous avons cru devoir insister, il nous a paru utile de rassembler ici quelques éléments d'un parallèle entre les potentialités de développement de la France et de l'Allemagne (1).

Certes la France n'est pas, à bien des égards, le pays le plus représentatif de l'Europe latine. Son industrialisation est plus ancienne, son développement économique plus avancé que ceux de l'Italie et, *a fortiori*, de l'Espagne, et sa puissance est supérieure. Mais précisément, il convenait de ne pas forcer le parallèle aux limites de la caricature. Il fallait au contraire respecter dans les termes de la comparaison une relative proximité des potentiels démographiques et économiques.

D'autre part, on a souvent mis en relief la remarquable croissance économique de la France tout au long de ces quinze dernières années. De là à en tirer, par voie de projection mécanique, des perspectives qui placent la France au premier rang européen à l'horizon de dix ou quinze ans, il n'y a qu'un pas (2). Sur ce point notre parallèle ouvre des perspectives fort différentes.

Durant ces quinze dernières années, la France a accru sa production à un taux (5,8 %) qui n'a été dépassé en Europe que par l'Espagne et le Portugal. Dans le même temps, l'Allemagne qui a subi une légère récession en 1966-1968 s'en est tenu aux alentours de 4,8 %.

N'étaient les derniers changements de parité monétaire, le P.N.B. par habitant de la France serait presque égal à celui de l'Allemagne. Il reste de toute façon voisin. La tentation est donc grande de maintenir ce point d'écart entre les taux de croissance respectifs ; on obtient, par projection, un P.N.B. par habitant français nettement supérieur à celui de l'Allemand en 1980-1985 (3). Ainsi s'écroulerait le mythe de la puissance allemande.

Il n'est naturellement pas question de contester la réalité passée et actuelle de l'expansion française. Mais la question reste posée : le même succès est-il assuré pour l'avenir ? Y répondre par des projections du P.N.B. ne nous paraît pas approprié. Sans vouloir engager une discussion technique sur cette démarche, il convient de faire ici trois remarques.

■ ■ ■

(1) Cf. : Industries en Europe, déjà cité.

(2) Allègrement franchi par Ed. Stillmann, J. Bellini, W. Paff, L. Schloesing et J. Story. L'envol de la France en 1980, Ed. Hachette, Paris 1973.

(3) L'O.C.D.E. propose, notamment dans Evolution de la dépense dans les pays de l'O.C.D.E. Paris, juillet 1972, des taux de croissance de 4,8 % et 5,9 % respectivement pour l'Allemagne et la France, pour la période 1970-1980. Dans l'ensemble, les projections reprennent ces taux en les prolongeant pour 1985 et au-delà. Voir notamment Atlas de la Banque mondiale. Washington 1972. Aucune de ces prévisions, évidemment, ne prend en compte la stagnation probable ou l'éventuelle récession de 1974 ni leur suite. Notons seulement que, recalculés aux prix courants sur la base des taux de change actuels (janvier 1974), les résultats seraient singulièrement différents à l'avantage de l'Allemagne.

D'abord, et même si l'on doit répéter une critique de plus en plus largement répandue, les indicateurs retenus (P.N.B., P.N.B. par habitant, etc.) ne donnent qu'une image très approximative, sinon fautive de la richesse ou de la réussite d'une économie.

D'autre part, on établit le plus souvent une prévision de P.N.B. en projetant un certain taux de croissance de la population active et de la productivité. En principe, la pyramide des âges autorise des prévisions d'emploi à peu près viables, à une restriction près, celle de la main-d'œuvre immigrée, dont le volume est beaucoup plus élastique. Quant à la productivité, on la décompose généralement en volume des investissements productifs, progrès technologiques et qualification de la main-d'œuvre ; deux de ces éléments sont déjà difficilement quantifiables. Or il faudrait y ajouter d'autres facteurs socio-politiques, déterminant notamment la longueur de la journée de travail et son degré d'intensification. Il en résulte que de telles projections ne sont jamais en soi un élément d'analyse ou de preuve. Elles ne sont que l'illustration des hypothèses qui président à leur élaboration. Ce sont ces hypothèses qu'il faut interroger.

Enfin, à prendre parti pour la prolongation systématique des tendances passées, on devrait aussi prolonger les modifications du taux de change entre le franc et le mark. Voici, pour les quinze dernières années, la tendance, mise en évidence dans le tableau 13.

Tableau 13. — COURS DE CHANGE DU DM ET DU FF (1958-1973)

	1 FF EXPRIMÉ EN DM	CHANGEMENT intervenu
1 <sup>er</sup> janvier 1958 .....	1,000 DM	»
29 décembre 1958 .....	0,850	Dévaluation du FF
6 mars 1961 .....	0,810	Réévaluation du DM
11 août 1969 .....	0,720	Dévaluation du FF
27 octobre 1969 .....	0,658	Réévaluation du DM
21 décembre 1971 .....	0,629	Réévaluation du DM
19 mars 1973 .....	0,611	Réévaluation du DM
19 janvier 1974 .....	0,543*	Flottement du FF

\* Au 31 janvier 1974.

La dévaluation relative du franc est impressionnante. Nous laissons à penser ce que deviendraient les projections à l'horizon 1985 si, même en élargissant l'écart des taux de croissance d'un point et demi à deux points en faveur de la France, on incluait dans leur calcul une évolution tendancielle des parités monétaires.

Là n'est pas encore l'essentiel. Seule l'analyse des facteurs du « miracle » français permet de se prononcer sur ses chances de poursuite. Comme tout miracle de ce genre, celui qu'a connu l'Italie ou celui que réalise aujourd'hui l'Espagne, le miracle français repose sur le rattrapage d'un retard. A la fin des années 50 en effet, la France accusait, dans son développement, un net retard par rapport à ses voisins anglo-saxons ou

scandinaves : une paysannerie encore nombreuse, où prédominait la petite exploitation, un petit commerce lui aussi nombreux et archaïque, un défaut de concentration dans l'industrie où les petites et moyennes entreprises étaient encore légion. C'est justement la confrontation européenne qui a imposé « l'impératif industriel », c'est-à-dire la refonte, la rationalisation, la modernisation de l'ensemble de l'appareil productif français. Il est clair que cette entreprise, malgré le chemin parcouru, n'est pas achevée, ni dans l'agriculture, ni dans l'industrie, ni dans la distribution ; et que dire de l'appareil de formation ?

On est alors en droit de se demander si la poursuite de cet effort pourra conserver son rythme sans se heurter à des obstacles sociaux et politiques majeurs. On ne se hâtera pas de répondre par l'affirmative.

Tout autres sont les bases de la croissance allemande. La comparaison des structures de l'emploi et de la P.I.B. est très révélatrice (tableau 14).

Tableau 14. — STRUCTURE DE L'EMPLOI ET DE LA P.I.B. EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE EN 1970

(En pourcentage)

	AGRICULTURE		INDUSTRIE		SERVICES	
	France	Allemagne	France	Allemagne	France	Allemagne
Emploi .....	14,2	9	40,6	49,6	45,2	41,4
P.I.B. ....	6,6	3,8	50,2	56,9	43,2	39,3

Deux remarques s'imposent :

— Sur la voie de l'impératif industriel, l'Allemagne est incontestablement plus avancée que la France. Si l'on en croit le Ministère fédéral de l'Economie, elle n'est d'ailleurs pas près de s'arrêter. Selon ses propres prévisions, en 1985, la part de l'industrie dans la P.I.B. serait située entre 63 et 66,4 %.

L'orientation est claire : non pas l'ère post-industrielle, mais une économie super-industrielle, donnant la priorité aux activités les plus productives.

— La force supérieure du secteur industriel allemand est compensée par un secteur agricole et un secteur tertiaire plus réduits. On a pu faire remarquer que l'expansion du tertiaire en France était signe de modernisation. A moins qu'une partie de ce tertiaire ne soit constituée d'un petit commerce et d'une bureaucratie hypertrophiés ; il semble bien par ailleurs que dans les entreprises elles-mêmes, le personnel d'encadrement, purement improductif, soit, pour des raisons sociales, plus développé en France. Enfin il faut manier avec prudence le modèle américain à partir duquel on apprécie positivement le développement du tertiaire (1).

La base secondaire du tertiaire américain excède très largement les frontières du territoire des Etats-Unis : en Amérique latine, en Asie, au Moyen-Orient, en Europe même. Quel pays européen, quelle Europe même,

■ ■ ■

(1) Cf. Questions à la société tertiaire (Collection Travaux et Recherches de prospective, n° 45).

Tableau 15. — ÉLÉMENTS COMPARATIFS DE DIFFÉRENTS SECTEURS INDUSTRIELS FRANÇAIS ET ALLEMANDS EN 1969

	SIDÉRURGIE		INDUSTRIE chimique		CONSTRUC-TION mécanique		CONSTRUC-TION électrique		MÉCANIQUE de précision		INDUSTRIE automobile		TEXTILE		INDUSTRIES agro-alimentaires	
	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.	France	R.F.A.
<b>Chiffre d'affaires (en millions de francs)</b>	16.747	37.251	40.288	70.972	35.320	78.222	32.659	63.399	5.136	8.026	32.265	55.101	29.453	35.603	77.000	110.388
<b>Salariés (en milliers) .....</b>	171,5	291	305,8	563	479,6	1.125	445,1	998	88,4	166	430,9	560	450,1	507	652	514
<b>Exportations (en % du C.A.) .....</b>	29,1	26,9	23,1	34,5	32,3	45,5	13,8	25,1	50,3	49,6	23,5	42,2	20,8	17,4	14,7	7

Source : Comparaisons des potentiels respectifs de développement de la R.F.A. et de la France. Etude BIPE, juillet 1973.

pourrait se payer un tel empire ? Dans ces conditions, l'Allemagne, avec son fort contingent de producteurs, est probablement en meilleure posture.

Le tableau 15 donne une idée générale du rapport entre le volume des principaux secteurs industriels des deux pays. La taille des entreprises, indice de la concentration, conduit au même résultat. Parmi les vingt-cinq premières entreprises non américaines (classées selon leur chiffre d'affaires), l'Allemagne a placé en 1971 huit sociétés, dont six devançant la seule entreprise française (Renault) qui n'occupe que la vingt-deuxième place. Le tableau 16 illustre cette supériorité des entreprises allemandes dans quelques secteurs.

Tableau 16. — ENTREPRISES LES PLUS IMPORTANTES DANS LEUR SECTEUR

SECTEURS	CHIFFRE D'AFFAIRES (en millions de dollars)	
	Allemagne	France
Automobile .....	Volkswagen .... 4.967	Renault ..... 2.746
Construction électrique .....	Siemens ..... 3.815	C.G.E. .... 1.698
Chimie .....	Hoechst ..... 3.487	Rhône-Poulenc . 2.180
Sidérurgie .....	Aug. Thyssen .. 2.904	Usinor ..... 1.092
Charbon .....	Ruhrkohle ..... 2.043	Charb. de France 998
Pétrole .....	Gelsenberg .... 945	O.F.P. .... 2.395

Source : Fortune, août 1972.

A noter que dans l'automobile, Daimler-Benz (3.459 M\$) précède aussi Renault ; que dans la construction électrique, A.G.E.-Telefunken (2.690 M\$) devance la C.G.E. ; que dans la chimie, BASF (3.209 M\$) et Bayer viennent encore avant Rhône-Poulenc et que, en plus de Thyssen, trois autres sidérurgistes allemands se placent avant Usinor.

Tableau 17. — LE COMMERCE EXTÉRIEUR DES PAYS MEMBRES DE LA C.E.E.

(Pourcentages caractéristiques.)

PAYS	PART DANS LE COMMERCE MONDIAL				PART du commerce intra-communautaire dans le commerce total	
	Exportation		Importation		1958	1969
	1958	1969	1958	1969		
Allemagne .....	9,2	12	7,3	9,8	25,8	43,6
France .....	5,3	6,2	5,5	6,8	21,9	50,5
Italie .....	2,7	4,9	3,2	4,9	21,4	38,7
Pays-Bas .....	3,4	4,1	3,6	4,3	41,9	56,7
Belgique-Luxembourg ...	3,2	4,2	3,1	3,9	46,6	57,4
C.E.E. ....	23,8	31,4	22,7	29,7	29,6	48,1

Source : Perspectives pour 1975, Bruxelles, Communautés européennes, 1971.

Autre signe de cette avance, la capacité exportatrice de l'Allemagne qui apparaît dans le tableau 17.

Le phénomène, dont la politique économique française ne méconnaît pas l'importance, est trop connu pour que nous y insistions davantage. Remarquons cependant la réussite commerciale de l'Allemagne sur les marchés des pays de l'Est, puisqu'elle arrive partout en tête, loin avant les Etats-Unis (même si l'on compte les derniers accords commerciaux soviéto-américains), loin aussi devant la France, qui disposait pourtant aussi bien en Europe orientale qu'en U.R.S.S. et en Chine, d'atouts politiques lui assurant une préférence. Il faut croire que les industriels allemands, malgré le handicap politique qui les affectait jusqu'à ces derniers temps, ont dû faire valoir des arguments techniques et financiers d'un certain poids.

Cette industrie est profondément décentralisée. Elle a su garder de son histoire des liens étroits avec les villes qui l'ont fait naître. L'industrie allemande est une industrie de villes, de grandes villes surtout. Les quatorze villes allemandes de plus de 400.000 habitants, bien réparties sur tout le territoire, regroupent 6,7 millions d'emplois secondaires, soit plus du tiers des emplois de ce secteur. Passant souvent pour des centres tertiaires, on tend à sous-estimer le rôle industriel de villes comme Munich, Francfort, Brême ou Stuttgart, pourtant éloignées de la Rhénanie. Il est remarquable que ces villes n'abritent pas seulement des établissements industriels, mais aussi leurs sièges sociaux. A Duisburg, on trouve les sièges sociaux de trois grands Konzerns : Thyssen, Demag, Klöckner ; Essen loge dans ses murs les sièges de Krupp et de Hugo Stinnes ; Francfort est le siège de Hoechst ; des entreprises de renommée mondiale comme Porsche et Daimler Benz, Bosch, Zeiss ou Lorenz ont maintenu leur direction à Stuttgart ; Munich partage avec Berlin le siège social de Siemens ; A.E.G. possède également un siège social double à Berlin et à Francfort ; Cologne et Sarrebrück ne sont pas délaissées non plus par de tels centres de décision.

L'examen du réseau bancaire ferait apparaître la même structure profondément décentralisée, liée à des centres régionaux nombreux et puissants. L'ensemble assure à l'appareil productif allemand une capacité supérieure dans le drainage des forces humaines et des capitaux, une souplesse de fonctionnement qui est bien loin d'offrir la polarisation en deux ou trois régions de l'industrie française.

Bref, tandis que la France se trouve encore dans une période de modernisation et de restructuration industrielle qui demande des efforts intensifs et ne va pas sans les troubles qui accompagnent toute mutation rapide, l'Allemagne semble avoir atteint un rythme de croisière, une efficacité industrielle stable et sûre d'elle-même.

Certes le type de croissance dans laquelle la France est encore engagée recèle des gains de productivité supérieurs à ceux de l'Allemagne. Mais elle est aussi lourde de conflits, voire de blocages sociaux et politiques. L'Allemagne à l'inverse, qui a devant elle de sérieux problèmes d'emploi qu'elle ne pourra résoudre par l'appel à une main-d'œuvre immigrée massive, est en train de se rapprocher des limites maximales de ses capacités exportatrices du fait de la hausse de son niveau de vie, donc du coût de sa main-d'œuvre, et du renchérissement de sa monnaie. Aussi se trouve-t-elle à l'aube d'une nouvelle phase de son développement, celle-là même qu'a connue l'économie américaine dans les années 60, celle de l'investissement à l'étranger (1).

■ ■ ■

(1) *Le mouvement d'investissement allemand à l'étranger sera provisoirement retardé par la récente hausse des prix du pétrole.*

Mais on peut penser que l'Allemagne, armée de son fort excédent commercial, capable de contrôler son inflation interne, rattrapera rapidement ce retard.

Nous avons volontairement laissé de côté, jusqu'à présent, les facteurs sociaux de la croissance. Nous leur attribuons une place suffisamment importante pour qu'ils méritent d'être traités séparément. Comme on va le voir, ils concourent à conforter les éléments de cette confrontation France/Allemagne, et plus encore les conclusions du parallèle entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud.

## **B. LA PAIX SOCIALE MAL PARTAGÉE**

Nous élargirons de nouveau sur ce point notre parallèle. Car rien n'oppose davantage la France et l'Allemagne, et, au-delà, l'Europe du Nord et l'Europe du Sud que les situations sociales qui y prévalent. Qu'on ne s'y trompe pas, c'est probablement là que se trouve, en définitive et à l'avenir, la clef de la croissance. Les rapides développements économiques reposent moins sur l'excellence d'une gestion économique que sur le travail intensif des hommes, lequel ne s'obtient que dans les périodes de paix sociale. Les plus forts taux d'expansion ne s'enregistrent que par la mobilisation unie des forces du travail, contrainte, sous un régime autoritaire, ou librement consentie dans des périodes de reconstruction nationale, par exemple. Rien, en revanche, n'est plus dommageable à l'expansion que des rapports sociaux conflictuels. Ralentissements, arrêts, désorganisation de la production, destruction ou endommagement du capital fixe ou de produits sont les armes ordinaires de cette manière de « guerre sociale ». Les hausses de salaires, directement ou sous la forme d'avantages sociaux, les limitations du temps de travail qui en résultent inéluctablement coûtent cher. Une économie peut rarement se les payer sans en pâtir ; elle en pâtira d'autant plus qu'elles n'auront pas été prévues, ni planifiées.

La pacification des rapports sociaux repose principalement sur une donnée idéologique, propre aux deux partenaires sociaux, patronat et travailleurs : la conviction des uns et des autres que la concertation, la prévention des conflits, l'accord contractuel négocié sont en définitive plus payants que le conflit lui-même.

La paix sociale repose sur un accord : en échange de l'abandon du recours au conflit, le patronat concède aux syndicats une part de son pouvoir. Ceux-ci acquièrent d'abord un contrôle, puis un rôle effectif dans la gestion économique de l'entreprise aussi bien que dans la planification générale de l'économie du pays. Forts de cet accès aux comptes et aux leviers de commande, ils ont la possibilité de faire valoir leurs revendications dans les limites de la rentabilité. Ils assument ces limites même si elles contreviennent ici ou là à leurs intérêts. L'intérêt de l'entreprise, l'intérêt de l'économie nationale priment sur l'intérêt particulier de la catégorie sociale ou professionnelle.

La paix sociale requiert des moyens, c'est-à-dire une forte croissance économique. Elle n'est durable que si elle n'est pas unilatérale, si les avantages sociaux qu'elle comporte sont effectivement concédés. Il se

forme ici une relation circulaire entre la paix sociale et la croissance : il faut une forte croissance pour payer la paix sociale qui est elle-même un facteur décisif de la croissance.

Au regard de cet objectif, tous les pays européens ne sont pas également bien placés. On en verra un indice dans le tableau 18 qui compare le nombre de jours de grève par an durant les années 60 dans quelques pays exemplaires.

Tableau 18. — NOMBRE DE JOURNÉES DE GRÈVE PAR AN

(En milliers.) \*

ANNÉE	SUÈDE	ALLEMAGNE	ROYAUME-UNI	FRANCE	ITALIE
1958 .....	15	782	2.629	1.137	42.340
1959 .....	24	61	2.093	1.938	91.900
1960 .....	18	65	2.832	1.069	57.860
1961 .....	2	64	2.686	2.600	98.910
1962 .....	5	450	2.449	1.901	22.720
1963 .....	25	878	2.068	5.991	11.935
1964 .....	34	16	2.524	2.496	13.089
1965 .....	4	48	2.354	979	69.929
1966 .....	358	27	1.937	2.523	14.474
1967 .....	4	389	2.116	4.203	8.568
1968 .....	1	25	4.700	94.172	8.541
1969 .....	112	249	6.846	2.224	37.825
1970 .....	155	93	10.980	1.742	18.277
1971 .....	839	2.599	13.551	4.388	13.949

\* Le nombre de journées de grève est certainement un indicateur de la situation sociale contestable. D'abord, comme tout indicateur national, il ne fait pas la part des disparités régionales ou sectorielles. Ensuite, toutes les journées de grève n'ont pas la même signification sociale : une grève courte, mais très dure, voire très violente, dans un établissement de taille moyenne, compte beaucoup moins, selon cet indicateur, qu'une grève nationale de 24 heures destinée à démontrer la représentativité d'un syndicat ; pourtant celle-là est beaucoup plus dommageable à la paix sociale que celle-ci.

L'écart entre la Suède et l'Allemagne d'une part, la France et l'Italie d'autre part, est frappant. Mis en évidence sur plus d'une décennie, il s'agit d'un phénomène structurel. Il convient donc d'en rendre compte sur quelques exemples privilégiés. Nous nous arrêterons une fois encore sur celui de l'Allemagne.

Le patronat allemand est solidement organisé. La concentration économique, rapidement remise à l'ordre du jour et renforcée, malgré l'opposition initiale des autorités d'occupation, est une base favorable à l'organisation centralisée de la représentation sociale du patronat. La grande industrie exerce, en politique et en matière sociale, une prépondérance aussi incontestée qu'en matière économique, sur l'ensemble du patronat allemand.

L'unité et la discipline du mouvement syndical font écho à celles du patronat. Avec dix millions et demi d'adhérents, le D.G.B. a acquis un quasi-monopole de la représentation ouvrière, il regroupe la moitié des fonctionnaires et les deux tiers des employés syndiqués.

Un aspect bien connu de la puissance des syndicats allemands est leur richesse. Les fortes cotisations ne sont pas seulement consacrées aux frais de fonctionnement et aux fonds de grève. Elles ont servi au financement de la quatrième banque d'affaires du pays. Le D.G.B. est par ailleurs le plus gros propriétaire foncier d'Allemagne. Il contrôle la deuxième flotte de pêche, des coopératives commerciales, des compagnies d'assurances, etc. Si bien que la capacité financière des syndicats ne se limite pas à soutenir des grévistes par des indemnités, elle leur permet de disposer de tous les moyens de pression de n'importe quelle banque ou firme concurrente avec laquelle, sur le terrain économique, les entreprises doivent compter.

La clé des rapports ouvriers/patronat en Allemagne est l'instauration progressive de la cogestion. Introduite dès 1951 sous sa forme la plus avancée dans les charbonnages et la sidérurgie, puis, sous une forme moins radicale à l'ensemble des établissements industriels et financiers, elle reste le cheval de bataille des syndicats. Elle leur donne accès non seulement à la direction des aspects sociaux et d'organisation du travail, mais aussi à la gestion économique et financière de l'entreprise.

En échange de ce partage des pouvoirs, les syndicats garantissent une paix sociale à peu près totale. Formellement, la grève n'est pas absolument rejetée comme moyen d'action. Pratiquement la réglementation syndicale du déclenchement d'une grève est si restrictive qu'elle la rend très rare.

Le centre de gravité de la paix sociale en Allemagne est l'entreprise. Là est sa force. Elle a été établie sous une administration conservatrice. Et les sociaux-démocrates allemands ne sont pas venus au pouvoir sur un programme social mais pour des raisons de politique étrangère. Par-delà les changements de gouvernement, les rapports et les institutions créés dans l'entreprise entre les syndicats et le patronat demeurent, le pouvoir syndical continue d'y exercer ses prérogatives. Quelle meilleure image des relations sociales en Allemagne ? Lorsque la famille Krupp dut transformer son entreprise en société anonyme en 1968, on vit siéger côte à côte, au conseil d'administration, Walter Hesselbach, président de la Banque du D.G.B. qui venait de prendre une importante participation dans l'affaire, Herman Josef Abs, président de la Deutsche Bank et Otto Brenner, président du syndicat ouvrier.

Ce trait distingue le système de relations sociales établi en Allemagne de celui qui prévaut en Suède et qui repose beaucoup plus sur le gouvernement et l'administration sociaux-démocrates, au pouvoir depuis plus de quarante ans, qui servent de médiateurs obligés entre L.O. et S.A.F. (1), avec une bienveillance particulière pour L.O.

Un mouvement ouvrier conquis dans sa très grande majorité à la social-démocratie, l'absence de traditions communistes ont, dans presque tous les pays d'Europe du Nord, généralisé une paix sociale efficace. Dans ce domaine aussi, la Grande-Bretagne occupe aujourd'hui une place à part. On ne peut dire que la paix sociale y soit aujourd'hui respectée. L'Angle-

■ ■ ■

(1) L.O. : *Syndicat des travailleurs.*

S.A.F. : *Confédération du patronat suédois.*

terre constitue même un secteur dangereux pour les investisseurs. Les grèves sauvages ou plus souvent soutenues par les syndicats se sont multipliées ces dernières années, dures et prolongées, débouchant généralement sur de forts gains de salaires. Qu'est-ce à dire ?

Le mouvement ouvrier anglais est parfaitement organisé, et de longue date, par la social-démocratie la plus vieille d'Europe, la plus expérimentée. Aucun mouvement révolutionnaire, aucun mouvement communiste n'a pu lui disputer sérieusement son influence depuis les années 30 du siècle dernier. Une seule confédération monopolise pratiquement le mouvement syndical, avec plus de dix millions d'adhérents. Son appareil étroitement lié au parti travailliste fait partie de « l'establishment ». Pour achever qu'elle soit dans sa structure, et dans son idéologie, la social-démocratie anglaise n'en est pas moins en retard sur ses homologues allemande ou suédoise dans la conquête de la société globale. Dominante parmi les ouvriers, elle n'a pas encore marqué de son empreinte l'ensemble de la vie sociale.

En fait, en dehors des participations gouvernementales, en période d'administration travailliste, la social-démocratie ne dispose pas d'un réseau complet de collaboration, de gestion paritaire avec le pouvoir central ou avec le patronat. Les acquis dans le partage des pouvoirs caractéristiques des sociétés à forte composante social-démocrate sont souvent temporaires. Conformément aux traditions pragmatiques d'outre-Manche, les organismes paritaires se font et défont au gré de la conjoncture. Les contacts fréquents entre les appareils syndicaux et patronaux, fort bons au demeurant, ne sont pas formalisés ni institutionnalisés. Néanmoins, dans l'ensemble les conditions idéologiques et politiques restent plutôt favorables à la paix sociale.

Il a fallu la crise économique ou simplement un ralentissement de la croissance pour que le système soit grippé. Dès le Gouvernement Wilson, et plus encore sous le Gouvernement conservateur, les mouvements revendicatifs se sont succédé : les augmentations de salaires qu'ils ont entraînées n'ont pu être concédées que par l'inflation, les hausses de productivité ne suivant pas le rythme, ce qui n'est d'ailleurs pas fait pour assainir la situation économique. Mais il n'y a pas, à l'horizon de la crise économique et sociale en Grande-Bretagne, un bouleversement politique.

Nous ne signalerons que pour mémoire les dysfonctionnements sociaux intervenus ces dernières années en Suède et en Allemagne notamment sous la forme de grèves sauvages. C'est qu'ils ne constituent pas une menace grave pour la paix sociale même si dans ces pays on s'en est vivement ému. Provoqués par des difficultés économiques passagères (ralentissement de la croissance, hausse des prix en Allemagne), ces conflits qui rompirent avec les usages établis ne semblent pas devoir se multiplier. D'une part les systèmes sociaux en vigueur ont suffisamment de souplesse pour absorber quelques secousses et s'adapter ensuite. D'autre part, comme en Angleterre où la situation est pourtant critique, il n'existe aucune force politique qui ait intérêt à de tels conflits et puisse en assurer la traduction politique.

Enfin, ces conflits n'ont nullement entamé l'attachement massif de l'opinion publique au consensus social. La base idéologique de la paix sociale est restée intacte.

C'est ailleurs que se trouvent les obstacles à l'extension de la paix sociale, dans l'Europe du Sud, en France et en Italie.

Il n'y a pas dans ces pays de forces politiques analogues aux social-démocraties anglo-saxonnes. Les partis socialistes, qui s'en rapprocheraient le plus, sont faibles et contraints d'entrer dans une alliance inégale avec les partis communistes.

Les partis communistes, forts et traditionnellement forts, sont une composante essentielle de la vie sociale et politique. L'Italie, la France et l'Espagne sont les seuls pays européens où le communisme ait trouvé une implantation durable.

Les taux de syndicalisation y sont faibles et le mouvement syndical divisé. Les trois plus grandes confédérations françaises se partagent 20 % de la population active et leurs homologues italiennes 30 %.

Les bases du phénomène syndical sont donc nettement plus étroites que dans les pays anglo-saxons. Il en résulte une moindre représentativité face au patronat et à l'opinion publique, et une maîtrise moins rigoureuse pour déclencher ou arrêter une action.

Au sein des syndicats dont la plus grande partie est sous direction communiste et, en dehors, les idées de lutte des classes, le sentiment qu'il existe une contradiction d'intérêt irréductible entre le patronat et ses employés sont encore fort répandus chez les travailleurs.

La faiblesse de l'organisation du mouvement ouvrier répond à la faiblesse de l'organisation du patronat, lui aussi divisé, peu centralisé, sans discipline de corps. Encore souvent traditionaliste, il hésite à laisser se développer le pouvoir syndical dans l'entreprise qui est la condition première à toute concertation. Manifestant même quelques réticences à associer pleinement les cadres à la gestion de l'entreprise, il est encore loin d'organiser la cogestion avec l'ensemble des travailleurs.

Les caractéristiques des partenaires sociaux et les difficultés économiques que nous avons évoquées plus haut expliquent assez l'aspect spontanément conflictuel des rapports sociaux en France et en Italie. La crise politique chronique en Italie — un temps surmontée en France par l'institution d'un régime quasiment présidentiel — est la traduction politique de l'état des relations sociales.

Il n'existe pas encore, dans ces pays, de bases solides pour l'organisation de la paix sociale à la façon anglo-saxonne, ni syndicales, ni politiques. Le seul avenir immédiat possible et compatible avec les mutations économiques en cours est la stabilité de l'instabilité, la limitation des conflits et la sauvegarde de l'équilibre politique et social par une gestion habile de la crise.

Etant donné l'effort économique soutenu que la France et l'Italie devront fournir, on peut envisager à tel ou tel moment un durcissement passager de l'autorité pour franchir tel ou tel cap difficile. Au-delà, doit-on postuler pour l'avenir un *statu quo* politique et social, une certaine incapacité des forces sociales à exercer pleinement le pouvoir ?

### III. DEUX AVENIRS POUR L'EUROPE

La construction européenne exige, nous l'avons vu, la réorganisation multinationale des grandes entreprises européennes. C'est la condition de son succès international, économique et militaire.

Cette réorganisation appelle la construction d'un appareil d'Etat européen, l'Europe politique. On sait les réticences de divers pays européens à ce sujet et la maigreur des résultats obtenus jusqu'ici. Cette réticence n'est pas gratuite ; la nature des obstacles qui demeurent est là pour le prouver. Une façon de subordonner l'avenir de l'Europe à la condition qu'une balance à peu près égale soit tenue entre les trois ou quatre grands européens : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie.

Toute possibilité de domination de l'un de ces partenaires sur les autres mènerait inmanquablement à une réaction, voire à la rupture. Toute accélération trop volontariste de la construction européenne conduirait, dans l'esprit et sous le régime de libre concurrence qui caractérise le Traité de Rome, à la prédominance de ceux qui, aujourd'hui, sont les mieux armés pour cette concurrence.

Le premier scénario que nous avons choisi d'explorer repose sur l'équilibre des plus grandes puissances ; ce n'est pas tout à fait la réussite du projet européen originaire idéal ; l'égalité formelle entre tous les partenaires est largement modulée par des disparités de fait de développement économique et de puissance qui les affectent. Au moins les trois ou quatre plus importants d'entre eux s'entendent pour assurer l'unité européenne, mais dans un rapport de forces que chacun s'attache à maintenir à peu près égal ; cette vigilance nécessaire réduit d'autant l'ampleur de l'intégration.

Le deuxième scénario procède au contraire de l'hypothèse d'une *construction accélérée* de l'Europe, sans attendre le rattrapage de l'Europe du Sud, ni non plus le redémarrage britannique.

Dans ces conditions, l'Europe réalise son intégration, mais c'est inévitablement sous le leadership des forces industrielles avancées de l'Europe du Nord, et de l'Allemagne en particulier.

Ce sont là les deux scénarios qui nous paraissent, compte tenu des hypothèses que nous avons choisies pour l'avenir de l'environnement international — une Europe forte comme la contrepartie du déclin relatif des Etats-Unis — non pas les plus probables ni les plus souhaitables, mais permettant le mieux d'éclairer les voies et les limites de la construction européenne. La logique de leur déroulement serait certainement troublée par des « événements » dans l'ordre des possibles : retrait de la Grande-Bretagne du Marché commun, arrivée d'un Gouvernement de gauche en France ou en Italie, réorientation de la politique allemande vers la réunification nationale, etc. Plus fondamentalement, un rétablissement durable de l'hégémonie américaine modifierait notablement nos perspectives. Bref, d'autres scénarios sont concevables que l'actualité pourrait inspirer. Nous y reviendrons.

## 1. DE L'ÉQUILIBRE DES PUISSANCES A LA CONSTRUCTION EURO-PÉENNE

Nous sommes maintenant au milieu des années 80. L'Allemagne ayant connu une croissance économique soutenue au cours de la décennie 1970-80 a néanmoins vu ses performances constamment dépassées en terme de progression annuelle par celles de la France, et plus récemment de la Grande-Bretagne et de l'Italie. Bien que la dévaluation de la lire, de la livre et du franc ait réajusté en partie les disparités des taux de croissance et bien que le poids industriel de l'Allemagne reste supérieur à celui de l'un quelconque de ses grands partenaires européens, l'industrie allemande se trouve en face de concurrents qu'elle ne peut prétendre dominer.

Certes, en raison justement de ces réajustements monétaires, les implantations industrielles allemandes à l'étranger se sont multipliées, ainsi que les rachats d'entreprises étrangères, au cours de la décennie 1970-80. Elles ont été rendues plus faciles par l'harmonisation des législations nationales sur les entreprises et par le fonctionnement du centre financier de Londres. Toutefois, les fusions et concentrations ont continué à se dérouler principalement dans des cadres nationaux en France et en Italie. Des accords de recherches, des « joint-ventures » lient des groupes d'entreprises à l'échelle continentale, mais ces collaborations restent le plus souvent limitées dans le temps et à des objectifs précis.

L'Allemagne elle-même a légèrement modifié la nature de sa croissance économique.

La prédominance industrielle s'est vue progressivement infléchie vers le secteur tertiaire, et plus particulièrement vers les services publics aux ménages. Les contraintes écologiques, celles qui sont imposées par la qualité de la vie, y sont pleinement respectées, peut-être plus qu'ailleurs en Europe, la Scandinavie et les Pays-Bas mis à part. Le temps de travail y a été diminué. Ainsi se trouve consolidée une paix sociale que l'inflation accélérée depuis 1968 avait menacée en instaurant un retard permanent des salaires sur les prix. Une partie importante des ressources qui y sont nécessaires proviennent des profits rapatriés de l'industrie allemande, maintenant fortement implantée en Italie du Sud, au sud de la France, en Irlande, en Espagne, voire sur la façade méridionale du Bassin méditerranéen.

La France n'a pas été sans connaître des difficultés quant à l'achèvement de son rattrapage économique. Mais il a pu être poursuivi, en partie grâce au maintien de la politique agricole commune qui a permis d'éviter une rupture dans ses campagnes. Maintenant, la proportion de la population active engagée dans l'agriculture ne dépasse pas 7 %, et sa productivité est élevée sauf dans certaines régions très localisées où se multiplient les petits ateliers d'industries légères et le travail industriel à mi-temps. L'Europe dans son ensemble s'oriente vers un changement de nature de la politique agricole commune : d'un soutien des prix à un programme d'aide sociale aux agriculteurs défavorisés, rendu maintenant possible du fait de leur petit nombre. En France, de nouveaux pôles industriels puissants se sont constitués, où se rencontrent les grandes entreprises de nombreux pays européens : Fos mais aussi Calais, Dunkerque et Le Havre.

Les implantations industrielles se multiplient le long de la vallée du Rhône et ont même anticipé l'achèvement du canal Rhin-Rhône. La région de Toulouse enfin est un lieu de concentration important pour une industrie aéronautique européenne renouvelée. Certes, les efforts nécessaires pour obtenir ces résultats ont été importants. Les réussites économiques n'ont pas toujours un parallèle adéquat sur le plan social, souvent en raison de la hâte avec laquelle ces divers projets ont été réalisés. Mais depuis quelques années, à la suite de revendications importantes, un nouvel effort social vigoureux est entrepris. Une réforme foncière approfondie a permis par exemple de résoudre le problème du logement d'une manière définitive, et ouvre la voie à un nouvel urbanisme. Ces réformes permettent de dégager un soutien important pour la contractualisation des rapports sociaux. Bref, la France sort économiquement renforcée d'une phase d'accumulation rapide, et commence à panser les blessures sociales que celle-ci a provoquées. Elle devient véritablement une société industrielle avancée. Néanmoins elle a su garder et moderniser un secteur tertiaire important, le reconvertir à des activités adaptées à l'amélioration de la qualité de la vie, ce qui lui évite d'avoir à infléchir la croissance au profit du tertiaire comme le fait l'Allemagne.

La Grande-Bretagne a vu s'opérer au cours de la même période 1970-80 un retournement remarquable des tendances économiques. Les difficultés des premières années ont été surmontées grâce à une forte dévaluation de la livre, qui a néanmoins évité des taux excessifs en raison de l'existence des réserves d'hydrocarbures dans la mer du Nord. Bien entendu l'inflation ainsi accentuée a eu pour résultat d'accroître les tensions sociales, mais elle a été compensée par le plein emploi. En effet, les capitaux britanniques mais aussi étrangers — allemands, hollandais, suédois, américains — sont maintenant séduits par les faibles coûts de production qui prévalent en Grande-Bretagne, où l'on est désormais en mesure de mettre avantageusement en valeur un personnel souvent plus qualifié que dans d'autres pays européens.

Ainsi, petit à petit, l'appareil industriel britannique a été modernisé. De plus, Londres joue toujours le rôle important de place financière de l'Europe et y trouve la juste rémunération de l'excellence de ses traditions en ce domaine. Certes, il existe encore un fort contraste entre le Nord industriel où se concentrent les industries lourdes et parfois polluantes, et le Sud-Est dont les activités principales sont les industries « aval » à forte valeur ajoutée et les services. Néanmoins, ce contraste ne s'exprime plus en termes de chômage ou de mouvements migratoires, mais seulement en termes de revenus. En tout état de cause, la forte croissance économique a permis de rétablir une paix sociale qui avait été compromise à la fin des années 60.

L'Italie voit aussi s'opérer un renversement de cet ordre. Là aussi, c'est l'afflux massif des capitaux européens dans le Mezzogiorno qui constitue l'amorce du redressement, et cet afflux est rendu possible par une stabilisation des tensions sociales dans le Nord, et par conséquent dans toute l'Italie. Certes, ces phénomènes n'ont pas enrayé l'émigration à partir du Mezzogiorno ; au contraire, cette tendance s'est poursuivie. Mais la population qui y reste reçoit une aide sociale importante quand elle reste engagée dans l'agriculture, et l'emploi industriel local commence à devenir une alternative véritable. Un partage attentif des côtes entre une vocation industrielle et une vocation touristique, instauré dès le début de la période a permis d'éviter les excès dans ce domaine et a préservé les importantes ressources touristiques de l'Italie. Bref, s'il ne s'agit pas au cours de cette période d'une reprise de miracle italien des années 60, le redressement opéré par l'économie est néanmoins remarquable.

L'Allemagne demeure certes la première puissance économique européenne. Mais il est maintenant définitivement établi que son poids ne sera pas prépondérant, mais équilibré par celui de la France, de la Grande-Bretagne et dans une moindre mesure de l'Italie. Car si la France est irréversiblement devenue une société industrielle avancée, l'Italie n'a pas encore terminé cette transition. Une aide communautaire — à travers une nouvelle politique régionale — lui permettra de le faire. De fait, c'est l'Europe entière qui prend à sa charge à la fin des années 70 le problème des régions retardées en Europe comme le Mezzogiorno ou l'Irlande.

Si l'équilibre économique global entre les Grands européens est réalisé au début des années 80, il l'a été bien avant dans un grand nombre de secteurs.

A chaque fois que le rattrapage s'est produit pour un secteur industriel particulier, il s'en est suivi une réorganisation sectorielle au niveau européen. Dans certains cas, cette réorganisation a entraîné des fusions transnationales mais plus fréquemment une politique de concertation poussée pour la recherche et les investissements importants qui s'effectuent sous forme de création de « joint-ventures » soit en Europe soit à l'étranger. Des consortiums de recherche avec une forte participation des gouvernements européens ont été créés pour les industries de pointe vitales : nucléaire, informatique, aéronautique, chimique, etc. Certes ces organismes ont été à leur départ moins importants que les organismes nationaux, mais ils ont fini par prendre le pas sur eux, quand se sont progressivement imposées les nécessités de la coopération face à la concurrence internationale.

De fait, le début des années 80 voit proliférer une bureaucratie européenne parfois mal coordonnée, parce que, hormis quelques grandes institutions comme le Conseil des Ministres, elle est surtout composée d'un amalgame d'organismes *ad hoc*. Le sentiment qu'une profonde réorganisation de cet ensemble est nécessaire commence donc à se faire sentir.

Il s'agit d'abord des aspects internationaux de la politique économique européenne : la situation monétaire européenne destinée à gérer la nouvelle monnaie de réserve internationale européenne. Car de fait les monnaies européennes ont alors des parités fixes les unes par rapport aux autres et les changements de parités, rares, sont décidés collectivement. Toutefois, elles flottent par rapport aux autres grandes monnaies, le dollar et le yen. Cette union monétaire s'est forgée au fur et à mesure de la reprise économique en Grande-Bretagne et du rétablissement des balances des paiements du Royaume-Uni, de l'Italie et de la France, qui mettent fin au flottement indépendant de leur monnaie.

De même, les efforts commerciaux en direction de l'Europe de l'Est, et plus généralement les relations économiques avec ces pays, sont maintenant coordonnés et les « joint-ventures » des firmes européennes s'y multiplient.

Les accords conclus au courant des années 70 entre l'Europe et un ensemble de pays du Bassin méditerranéen et du continent africain ont été consolidés, après une période d'instabilité pendant laquelle les termes en ont été révisés. Il s'est ainsi constitué une zone monétaire homogène et une vaste zone de libre-échange eurafricaine.

Les inégalités entre les pays du Tiers-Monde membres de cette zone restent considérables, mais certains sont franchement entrés dans une phase de développement rapide basée sur la première transformation des matières premières et la production industrielle courante. La révision des

accords eurafricains a d'ailleurs essentiellement porté sur les prix des produits de première transformation dans la zone de libre-échange constituée : ils ont été indexés sur les prix industriels produits en Europe, garantissant ainsi la stabilité des termes de l'échange. Ainsi s'est mise en place une nouvelle division internationale du travail au sein de l'Eurafrique dont les effets potentiellement néfastes auront été limités. C'est la condition de sa viabilité.

La délocalisation importante de branches industrielles vers le sud du Bassin méditerranéen aura-t-elle provoqué une tendance prolongée au chômage en Europe ? On peut en douter car elle s'est accompagnée d'une stabilisation des flux migratoires, et surtout du développement de marchés nouveaux et importants pour l'industrie européenne dans la zone eurafricaine.

Par contre, les politiques militaires des pays de l'Europe unie font encore l'objet d'une coordination moins étroite. Certains domaines de la politique étrangère restent le fait des Etats nationaux, comme la politique vis-à-vis des pays du Tiers-Monde situés hors de la nouvelle zone d'influence européenne. Certes, des accords commerciaux sont négociés au niveau européen, mais le soutien politique et militaire ressortit à l'initiative nationale. Dans le domaine de la défense nationale, la situation est similaire.

Une coordination étroite régit de fait le domaine des armées classiques, et des polices. Les forces d'intervention à l'étranger sont françaises ou britanniques, mais elles protègent les intérêts de l'Europe tout entière. Une force de dissuasion nucléaire franco-britannique quant à son origine est en voie d'être constituée.

Deux catégories de forces essentielles contribuent à la réorganisation de l'appareil d'Etat européen. Il s'agit d'abord des petits pays qui veulent voir institutionnaliser leurs droits et leurs devoirs. Bien que ceux-ci aient été largement respectés au cours de la période 1970-80, la prolifération d'organismes divers a rendu difficile l'expression de leur point de vue d'ensemble. Il s'agit aussi de forces politiques et syndicales. De fait, celles-ci étaient divisées au début des années 70 selon les lignes de partage traditionnelles Nord-Sud. Mais la réorganisation économique en Europe du Sud a permis une large convergence et une coordination de plus en plus étroite. Aussi, alors que les conflits du travail mettent en présence des acteurs qui opèrent au niveau européen — firmes et syndicats —, l'arbitrage étatique au même niveau fait défaut. Les grandes entreprises européennes comprenant bien qu'il s'agit là d'un pas décisif vers la construction d'une politique économique unifiée au niveau européen participent au mouvement en faveur de la création d'un arbitrage européen.

Ces entreprises ont par ailleurs besoin d'un arbitrage intersectoriel qui organise par exemple un marché étatique européen.

Ce mouvement puissant et presque unanime peut aboutir en raison de l'effort constant de la Commission des Communautés européennes pour coordonner, harmoniser les réformes législatives, les politiques économiques dans les divers Etats européens. Cette Commission a, par exemple, obtenu une diversification des achats des administrations nationales, en faveur des fournisseurs étrangers. Mais l'importance croissante des administrations dans la clientèle des industries de pointe — les innovations technologiques les plus importantes attendues pour les prochaines années ne concernent-elles pas davantage les biens collectifs que les biens individuels ? — rend une simple coordination et la diversification des achats

des administrations nationales insuffisantes. Les exigences d'une politique européenne unique de la demande des administrations, du financement de la recherche lourde, et de la distribution des contrats aux grandes entreprises, constituent une pression sérieuse pour la création d'un pouvoir supranational, plus généralement, une intégration étatique d'envergure suffisante pour garantir leurs risques et les défendre contre les entreprises extra-européennes. Dans ce concours de forces favorable à la construction européenne, les dirigeants des sociétés américaines, obtenant dans leurs établissements des résultats désormais bien supérieurs à ceux des sociétés mères, prendraient appui sur l'autonomie de gestion qu'ils ont acquise pour se détacher de leur pays d'origine et s'intégrer complètement à l'appareil économique européen. Ils seraient naturellement très vivement partisans d'une grande Europe, à la taille de leurs firmes, et d'une Europe supranationale à laquelle, seule, ils pourraient attacher leur nouveau destin.

L'équilibre des puissances économiques a ouvert la voie à une telle évolution politique. La création d'institutions supranationales et étatiques a été préparée par l'harmonisation des politiques nationales en matière de fiscalité, de législation des entreprises, d'aides au développement régional et d'aides à l'exportation. Des accords tacites concernant les dates des élections dans les divers pays ont permis d'élargir cette harmonisation au domaine de la politique conjoncturelle. La Commission économique, responsable de ses décisions auprès d'un Secrétariat politique où la règle de la majorité a été informellement adoptée, même si l'unanimité reste nécessaire entre les quatre grands, tient lieu de grand Ministère de l'Economie, des Finances, de l'Industrie et de la Recherche.

Ainsi, le passage progressif du pouvoir de décision économique aux institutions supranationales a été préparé par l'action de la Commission au cours des années 1970-80. Leur budget reste faible, mais elles sont à même d'émettre des recommandations concernant les budgets des Etats. Elles disposent donc de fonds bien supérieurs à leur budget nominal.

De là à un Parlement européen, nécessaire pour décider de ces budgets, il n'y a qu'un pas, même si l'on ne croit plus guère aux vertus régulatrices de la représentation parlementaire, battue en brèche par les exécutifs de plus en plus forts.

Au demeurant à cette date, les problèmes de l'Europe sont davantage ceux de son extension à la périphérie et de la définition d'une nouvelle stratégie de croissance économique que ceux de son fonctionnement institutionnel.

En admettant réglée la question de l'intégration de la Suède et de l'Espagne, il reste encore, avec les avantages et les inconvénients des candidats pauvres, le Portugal, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie. Quant aux pays neutres, et en particulier l'Autriche et la Finlande, leur intégration est principalement subordonnée à l'état du rapprochement avec l'Est et aux progrès de l'organisation européenne de coopération et de sécurité collective.

C'est au milieu des années 80 que s'ouvre avec une acuité nouvelle le débat sur le modèle de croissance européen. Certes, il a constamment été présent et a permis à certains excès de l'industrialisation d'être

contenus, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement naturel, de la qualité de la vie urbaine, des conditions de travail. Mais à part quelques exceptions, les réalisations en sont restées au stade du laboratoire, et le débat a essentiellement eu une portée idéologique. Pour toutes les couches sociales, les revendications qu'il a fait naître sont restées secondaires, étant donné les contraintes posées par l'impératif d'une accumulation rapide dans une phase de compétition internationale aiguë. Mais au terme de cette période qui a vu la constitution d'une Europe autonome et puissante, le décollage économique de certains pays du Tiers-Monde qui lui sont associés, le problème de la stratégie de croissance économique européenne se pose en termes nouveaux, et ceci pour trois raisons.

En premier lieu, l'industrialisation d'une partie du Tiers-Monde est maintenant une réalité. La nouvelle division internationale du travail dans la zone eurafricaine impose une spécialisation croissante de l'Europe dans les activités de pointe, la recherche, les services. L'impératif industriel a changé de nature. L'appareil de production, l'urbanisation, le mode de vie doivent être progressivement réorganisés pour répondre à ses nouvelles-exigences. Et il se trouve qu'elles rencontrent des revendications formulées depuis une décennie.

D'autre part des solutions sont prêtes, car la décennie précédente aura permis de les sélectionner à travers le foisonnement des expériences à petite échelle. Enfin l'Europe ayant assuré son indépendance technologique pourra décider de les appliquer à grande échelle, et, en fait, choisir un modèle original de croissance économique, en évaluant ses coûts, ses avantages, sa faisabilité, étant donné les contraintes de la compétition internationale auxquelles elle sera moins soumise. Le débat n'est plus de l'ordre de l'utopie. La décennie 1980 aura vu naître de nouvelles tendances concernant l'organisation de la production et de l'espace. Les petits ateliers de production, les villes moyennes tempéreront la course au gigantisme qui se sera poursuivie dans un premier temps. Mais ces nouvelles tendances à l'éclatement, à la déconcentration dans tous les domaines, n'ont pas remis en cause la centralisation des pouvoirs clés au niveau de l'entreprise par exemple.

Le développement de l'informatique a permis de concilier ce qui paraît encore aujourd'hui inconciliable : déconcentration et centralisation. Le débat des années 80 sur le modèle de croissance européen ne portera pas sur la déconcentration. Acquis en partie, elle sera acceptée et encouragée par tous. Ce débat opposera les partisans et adversaires d'une décentralisation radicale qui remettrait fondamentalement en cause la structure des pouvoirs.

On peut néanmoins s'interroger sur le moment de ce renversement des tendances à la concentration, voire à la centralisation. N'aurait-il pas été possible et souhaitable de faire l'économie du gigantisme, de préparer dès la fin des années 60 ce qui s'imposera à la fin des années 80 ? Ce serait oublier les contraintes internationales qui ont pesé sur la construction européenne et rendu sa réussite si incertaine qu'il fallait prendre le plus court chemin pour la réaliser. Ce serait oublier aussi que le corps d'une société aussi complexe se rassemble rarement autour d'un projet en avance sur son temps avec la détermination nécessaire pour le mettre à l'ordre du jour.

## 2. L'INTÉGRATION EUROPÉENNE SOUS LE LEADERSHIP DE L'ALLEMAGNE

Le scénario précédent reposait sur la réussite d'une réorganisation économique équilibrée de l'Europe : rattrapage de l'Allemagne par la France, reprise du miracle italien et relance de l'expansion britannique consécutive à son entrée dans le Marché commun. Le scénario suivant repose sur leur échec.

Au terme de la décennie 70, la Grande-Bretagne n'a pas bénéficié d'une aide communautaire suffisante pour mener à bien sa reconversion industrielle. L'investissement continue d'être hésitant en face de coûteuses restructurations nécessaires pour assurer la relance à long terme, et dans une situation sociale qui reste tendue et que n'améliore pas une inflation galopante. On préfère investir à l'étranger, dans les pays dont l'expansion est restée relativement plus dynamique. Tout n'est pas noir dans ce tableau de l'économie britannique. En particulier, dans certains secteurs, comme le pétrole, la pétrochimie, l'agro-alimentaire ou les activités financières, la Grande-Bretagne a conservé ou acquis, en mer du Nord par exemple, des atouts maîtres. Les plus grandes entreprises anglaises ont bénéficié du Marché commun. La dévaluation de la livre leur a permis de racheter, dans certains secteurs, nombre d'entreprises française, espagnoles ou italiennes.

Mais ces quelques géants, désormais multinationaux par leur implantation, quelquefois par leur taille financière aussi, ne suffisent pas à façonner à leur image l'économie britannique tout entière, laquelle reste encore marquée par des secteurs miniers et sidérurgiques pléthoriques et archaïques, une métallurgie qui, en bien des branches, n'a pas su non plus s'adapter assez vite aux exigences internationales.

Les pays d'Europe du Sud n'ont pas, de leur côté, et à des degrés divers, pu poursuivre leur industrialisation et leur modernisation aux rythmes escomptés. Du coup ils ont eu tendance, dans un premier temps, à freiner la construction européenne.

Il y a bien eu des fusions d'entreprises, de réels efforts de modernisation sectorielle. Certaines branches ont été réorganisées sur une base multinationale européenne, comme l'électronique, l'agro-alimentaire, la sidérurgie, l'aéronautique ou le matériel de transport. Mais là où cette évolution est advenue, ce sont des groupes allemands, hollandais ou quelquefois anglais qui détiennent généralement les positions dominantes.

Si bien que la France, l'Italie et l'Espagne cumulent deux types de désavantages : d'une part les mauvais effets de la concentration dans les secteurs où elle est forte (énergie, électronique, aéronautique, etc.) c'est-à-dire des difficultés d'emploi, sans d'ailleurs en percevoir les bons puisqu'elles n'ont pas ou plus la maîtrise de ces industries ; d'autre part, la persistance de secteurs arriérés — la liquidation de la petite agriculture n'a pu être achevée, non plus que celle du petit commerce —. Des motivations sociales et politiques ont dû la freiner. C'est qu'en France aussi bien qu'en Italie, l'émigration intérieure est de moins en moins bien acceptée.

Il a donc fallu dépenser beaucoup d'argent pour soutenir des activités agricoles à terme condamnées et maintenir, comme emplois de substitution, nombre de petites et moyennes entreprises industrielles, soit dans

des branches traditionnellement attardées (confection, alimentation) soit dans des activités de sous-traitance, qui auraient naturellement dû suivre avec plus de souplesse les mutations requises par leurs clients. Ces entreprises, généralement situées dans les régions les moins favorisées, ont souvent été soutenues financièrement par l'Etat, pour satisfaire des préoccupations de développement régional ici, accompagner une reconversion là, résorber ailleurs une poche de chômage. Leurs salaires sont bas, leurs employés peu qualifiés. C'est d'ailleurs pour ces raisons, jointes à une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, que certaines grandes industries leur réservent les activités de sous-traitance. Mais la pression est forte pour le rattrapage des salaires sur les plus grands établissements des grandes villes, pour la préservation des emplois toujours précaires, qu'offrent ces petites et moyennes entreprises. Et cela, alors qu'à l'échelon européen, elles sont de moins en moins compétitives. Au point que dans les branches comme l'alimentation ou le textile se manifestent des tendances à des restructurations brutales : la voie privilégiée de ce genre d'opération, c'est le rachat successif de petites usines par quelques grosses firmes étrangères.

Au chapitre des retards, on joindra celui de l'appareil de formation. Tirailé entre des traditions libérales et parfois rétrogrades qui exigent la sauvegarde de son autonomie et des tendances contradictoires qui revendiquent une intégration de l'école et de l'université dans la vie sociale mais refusent toute liaison avec l'économie de l'entreprise, il n'aura pu lui non plus achever son adaptation à « l'impératif industriel ».

La formation professionnelle dispensée directement par les entreprises, qui visait à contribuer à sa façon à la transformation de l'enseignement traditionnel, n'aura pas atteint son but. Les fonds considérables dégagés par une législation pourtant fortement incitatrice comme celle de la France auront bien servi au recyclage de quelques cadres. En dépit de quelques expériences audacieuses, les efforts dispersés d'un patronat hésitant n'auront pas suffi à mettre en place un appareil neuf de qualification et de recyclage permanent de l'ensemble de la force de travail. Tandis que ces pays s'épuisent dans leurs efforts de modernisation et d'industrialisation sans que les résultats obtenus constituent un rattrapage effectif de l'Europe lotharingienne, celle-ci, avec en son centre l'Allemagne, poursuit une expansion, qui, pour n'être pas spectaculaire, n'en reste pas moins régulière, sans menaces sociales graves. Or l'Allemagne est justement alors au premier rang des pays de la Communauté qui hésitent de plus en plus à financer les politiques communes agricole et régionale. Les principaux bénéficiaires sont bien parvenus, non sans contestation, à s'entendre sur la péréquation générale de revenus qu'elles opèrent, la France bénéficiant surtout de la politique agricole, tandis que l'Angleterre et l'Italie recueillent l'essentiel des aides accordées au titre du développement régional.

Mais les autorités de Bruxelles, pas plus qu'auparavant les industriels milanais ou turinois, ne sont parvenues à tirer le Mezzogiorno du sous-développement.

Maints établissements décentralisés, ici comme dans la province française, ne survivent qu'à coup de subventions ; quant aux plus grandes opérations — sidérurgie sur l'eau, pétrochimie —, elles ne sont pas des échecs en elles-mêmes, mais elles n'ont pas été les pôles de développement qu'on prévoyait. D'ailleurs, ce type d'investissement trouve désormais d'autres terrains d'accueil, avec des avantages techniques et financiers analogues, notamment quant au coût de la main-d'œuvre, sans présenter leurs inconvénients, principalement sociaux.

Bref, l'Europe riche menace d'interrompre sa contribution solidaire. Cela d'autant plus facilement que l'Allemagne a su élargir la base de son économie naturellement extravertie au-delà des limites de la Communauté. Le développement en grand de ses investissements à l'étranger dans les années 70, favorisés par une monnaie toujours très forte, la conquête des marchés de l'Est, lui rendent le Marché commun moins vital qu'autrefois.

L'Europe lotharingienne se trouve donc en position d'offrir ce choix à ses partenaires : ou bien un arrêt de sa contribution communautaire, ce qui équivaut pratiquement à un éclatement de la Communauté européenne, ou bien au contraire un renforcement immédiat de l'intégration dans un rapport de forces qui lui est à ce moment indiscutablement favorable.

Or il se trouve alors en France comme en Italie et en Espagne des forces économiques aussi bien que politiques, liées aux secteurs les plus avancés et les plus dynamiques de leur pays, qui ont un intérêt majeur à l'intégration européenne.

Ces industries fortes dont nous avons vu qu'elles subsistaient même en cette évolution négative de ces pays, sont à la taille européenne ; elles ont besoin, pour se développer, du marché européen où elles peuvent affronter sans trop de risques leurs concurrentes européennes ou étrangères.

Mais pour cela elles doivent s'affranchir des charges qu'ont fait peser sur elles les secteurs et régions archaïques ou défavorisés. La logique des industriels piémontais ou lombards, basques ou catalans, parisiens ou lyonnais l'emporte sur celle du développement national, le poids des régions déprimées, la rationalité de l'entreprise sur celle de l'Etat.

Ainsi se trouve ressoudée d'Europe des nations concurrentes : dans la politique et les institutions communautaires, les réalisations ressortissant à la péréquation des revenus sur quelques points critiques — qui ont marqué les débuts de la construction européenne — cèdent le pas aux réalisations positives et constructives : politique financière et monétaire, politique industrielle. Les transferts de pouvoirs aux instances supranationales se multiplient. On n'est pas loin de l'Europe politique. On commande à Bruxelles, au nom de l'Europe. Derrière la façade des institutions, l'Europe industrielle avancée, et singulièrement l'Allemagne, exerce un poids déterminant. Les forces d'autres pays qui leur sont associées, d'Angleterre ou d'Italie du Nord, d'Espagne ou de France n'entraînent pas avec elles leur collectivité nationale.

♦♦

Aux régions ainsi délaissées, on offre une double compensation. La régionalisation d'abord : véritable, authentique, elle accentue les déséquilibres entre les régions en les mettant en libre concurrence ; plus de démocratie, plus d'autonomie, mais moins d'aides du « centre ». On obtient par là un affaiblissement des Etats à la mesure des exigences de la surnationalité montante.

Une vocation originale ensuite : l'atout de ces régions périphériques, n'est plus dans l'industrie : dans l'espace, les paysages, l'air et les jardins. Ce ne sont pas seulement les littoraux méditerranéens de l'Espagne, de la France et de l'Italie qui reçoivent l'afflux des résidences secondaires et des villages de retraités.

A l'intérieur des terres, toutes les provinces délaissées par l'industrie ou l'agriculture modernisée, ces espaces en voie d'abandon qui ont encore conservé les traits de la tradition sont conquis par le tourisme, appréciés pour leur folklore. On découvre aussi le charme des landes de l'Ecosse et de l'Irlande. Idéologiquement, le patriotisme austère et volontiers étatiste qui prévalut en France, en Italie et en Espagne dans la période d'industrialisation nationale fait place à un humanisme internationaliste qui synthétise de façon nouvelle les thèmes de la société de consommation de masse. Aux antipodes de Babitt, il intègre la qualité du produit consommé et du mode de vie. Mêlé de passéisme, il console les vaincus de l'industrialisation en les glorifiant d'avoir su sauvegarder leurs villages, leurs artisans et leurs traditions culinaires : une certaine qualité de la vie.

### 3. RUPTURES DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Les deux scénarios que nous venons d'esquisser supposent l'un et l'autre une Europe forte et partant un affaiblissement relatif de la puissance américaine qui est un autre aspect de la même réalité. Il faudrait probablement ajouter : le transfert du miracle japonais de l'économie à la politique. Bref, ces deux scénarios s'inscrivent dans un environnement international caractérisé par l'émergence d'un monde multipolaire. Bien entendu, nous ne prétendons pas détenir là la seule alternative pour une Europe forte. Mais si l'on se départit du mythe européen des années 50, lequel reposait — soit dit en passant parce qu'on s'en est quelquefois défendu à cette époque — sur une intégration sans réserve dans le monde atlantique, pour s'en tenir à un examen moins exaltant mais plus objectif des réalités nationales, on reconnaîtra que cette alternative trace approximativement les limites d'une union dont la fragilité n'échappe à personne. Au point qu'il est peu de variantes qu'on puisse imaginer à ces scénarios qui ne débouchent immédiatement au moins sur un affaiblissement de l'Europe et à terme sur son éclatement. Nous en envisagerons quelques-unes, soit à partir d'événements (plausibles à brève échéance), soit à partir d'infléchissement de telle ou telle tendance, soit comme prolongement d'un des scénarios que nous avons retenus.

- *Le retrait de la Grande-Bretagne du Marché commun*

C'est l'un de ces événements plausibles. A la suite d'un affrontement à l'issue incertaine entre le gouvernement conservateur et les syndicats, des élections anticipées ou non, portent au pouvoir travaillistes et libéraux. Ceux-ci, conformément à leur intention aujourd'hui proclamée, demandent la réouverture des négociations sur les conditions d'adhésion au Traité

de Rome, n'obtiennent pas satisfaction des revendications qu'ils avancent, sur la politique agricole ou sur la politique régionale par exemple, vis-à-vis de leurs partenaires et décident de quitter la C.E.E., avec, ou non, la sanction d'un référendum.

Il est aisé d'envisager un tel scénario, politique et institutionnel. Il l'est moins d'en apprécier les conséquences sur l'avenir de l'Europe. On peut supposer, à titre de complément que le refus de la Norvège de rallier la Communauté est maintenu ; que les sociaux-démocrates suédois résistent encore un temps aux pressions grandissantes de l'opposition et des milieux d'affaires qui font depuis longtemps campagne pour le Marché commun. Mais enfin, l'insuccès de l'AELE n'est pas une incitation à renouveler une AELE amputée.

Il faut en effet rappeler que, si la Grande-Bretagne n'avait guère eu le temps d'enregistrer les effets bénéfiques de l'ouverture des marchés continentaux (pourtant sensibles en 1973, n'étaient la crise et les grèves qui en annulèrent le progrès), ceux-ci étaient la meilleure garantie d'une relance, plus, d'un redémarrage de l'économie britannique. Dans ces conditions il n'y aurait en fait guère d'autre issue pour l'Angleterre que le retour à des relations privilégiées avec les Etats-Unis.

Pour l'Europe, il en résulterait incontestablement un affaiblissement par la défection de l'une des plus grandes puissances économiques et politiques. Surtout l'équilibre européen, plus complexe mais plus stable à trois, deviendrait beaucoup plus problématique entre la France et l'Allemagne. Et partant les risques d'éclatements seraient accrus.

- *Des changements de majorité politique dans certains pays.*

C'est un aspect des réalités européennes sur lequel nous n'avons pas porté notre attention. Car, dans bien des cas, il n'engendrerait probablement pas de modifications profondes, accompagnant plutôt des tendances compatibles avec l'un ou l'autre de nos scénarios. Exceptons l'Angleterre dont nous avons vu qu'un tel changement pourrait être le prélude à un retrait de la Communauté.

Reconnaissons d'autre part qu'un changement inverse en Norvège et en Suède, produirait l'effet contraire : l'entrée probable pour l'une, assurée pour l'autre dans le Marché commun. A l'autre extrémité du continent, une libéralisation politique favoriserait à n'en pas douter l'adhésion de l'Espagne, qui est déjà, économiquement, dans l'ordre des choses à venir. Au total un élargissement de l'Europe à des pays qui lui sont déjà, d'une façon ou d'une autre, associés.

Il est beaucoup plus difficile de prévoir les effets de ce type de changements en France et en Italie. Probablement parce que la vie politique et la situation générale y sont moins bien réglées et limitées par les institutions, un changement de majorité gouvernementale y provoquerait des transformations plus sensibles à l'intérieur et plus incertaines à l'extérieur. Toute projection en la matière est donc empreinte de choix plus ou moins bien fondés de son auteur. La nôtre n'échappera pas à cet inévitable défaut d'objectivité.

Les communistes italiens, apparemment prêts à gouverner aux côtés de la démocratie chrétienne, ne remettraient certainement pas en cause, dans une telle collaboration, l'orientation européenne des dirigeants auxquels ils succéderaient. Sauf à envisager, au-delà, d'autres changements politiques, non parlementaires, qui isoleraient le pays de l'Europe, faute d'homologues envisageables chez ses voisins.

La gauche française n'a pas, en matière européenne, une doctrine si claire ni si unifiée qu'on puisse en tirer des conclusions pour le cas où elle viendrait à gouverner. Tout dépendrait ici de la nature des modifications économiques et politiques qu'un tel gouvernement apporterait en France. Une gestion un peu plus volontaire et plus égalitaire d'une économie fondamentalement libérale ? Elle n'entrerait pas en contradiction insoluble avec la marche des affaires communautaires. Le passage dirigiste à une économie planifiée en revanche, conduirait tant du fait de ses tendances naturelles que des pressions extérieures, à distendre les liens de la France avec le marché internationale, et sans doute à un retrait du Marché commun.

Pour la France comme pour l'Italie, ce ne sont pas des changements de majorité parlementaire qui semblent susceptibles à eux seuls d'aboutir à des ruptures de la construction européenne.

- *L'Allemagne à la recherche de son unité*

Une tendance d'abord, un événement, pour le moins, ensuite ; sans même aller jusqu'à ce terme, il n'est pas inutile d'examiner les développements qui pourraient s'ensuivre.

On sait que la faiblesse majeure de l'Allemagne en Europe est son impuissance militaire. La guerre froide plaçant l'ensemble de l'Europe occidentale sous la protection nucléaire des États-Unis, l'Allemagne ne se trouvait alors pas, malgré les limitations imposées au développement de son appareil militaire, dans une situation sensiblement inférieure à celle des autres pays européens. L'absence de tout empire à défendre la dispensait d'ailleurs d'un effort d'armement impératif. Mais au fur et à mesure que la coexistence pacifique, la détente puis l'entente des deux superpuissances se consolident, les données de la situation changent. C'est d'abord l'éloignement de la menace d'une intervention soviétique en Europe occidentale — en supposant toutefois que cette menace ait jamais été réelle. C'est ensuite, à travers l'émergence de l'Europe, la convergence d'intérêts communs hors d'Europe, sur les gisements de matières premières et sur les nouveaux marchés du Tiers-Monde. Là, beaucoup plus que sur le territoire européen, se trouvent les points d'application, par l'action ou par la dissuasion, de la puissance militaire, tant vis-à-vis des forces autochtones que vis-à-vis des puissances concurrentes. Dans cette perspective, la question de la défense européenne commune revêt une importance nouvelle. Mais le retard et les limites de l'Allemagne en la matière, et en particulier le fait qu'elle ne détienne pas l'arme nucléaire la mettent en position de subordination vis-à-vis de la France et de l'Angleterre. Son insistance au maintien des forces américaines sur son territoire, dont la réalité protectrice sera de moins en moins crédible, n'a d'autre raison que la crainte de ne pas trouver, parmi ses partenaires européens, une place à la mesure de sa puissance économique, dans l'organisation d'une défense commune.

Dès lors la tentation d'un rapprochement visant à la réunification serait digne des grandes aventures du peuple allemand. Moyennant la neutralisation de tout son territoire, la rupture avec l'OTAN, dans le cadre de la « détente » et avec la bénédiction soviéto-américaine, l'Allemagne pourrait obtenir la possibilité de conduire une politique beaucoup plus active de rapprochement avec sa partie orientale : la perspective d'une puissance démographique, technologique et économique sans pareil en Europe. Pour les puissances de la Détente, ce serait un moyen d'éloigner ou de dissiper l'éventualité d'un troisième pôle stratégique indépendant.

Comme on voit, il y a là, par le biais des problèmes de défense et d'armement, l'une des voies à travers lesquelles la construction européenne pourrait être battue en brèche, par l'accord des Etats-Unis et de l'Union soviétique. Il en découlerait inmanquablement soit une dislocation de l'Europe armée, soit sa réintégration au sein d'une communauté atlantique. Reste à savoir ce que signifierait un Etat doué d'une telle puissance économique qu'une Allemagne réunifiée, et qui serait en même temps neutre et pratiquement désarmée. A elle seule cette question modère la plausibilité de notre hypothèse.

- *La rupture de l'Europe latine d'avec l'Europe du Nord*

Comme alternative au scénario de l'Europe lotharingienne ou comme son prolongement, on peut envisager que, face à cette hégémonie de la zone mark, les pays de l'Europe latine, malgré la diversité de leur niveau de développement mais compte tenu des caractères communs qui fondent leur solidarité, en viennent à rompre avec le reste de l'Europe. Il importe d'ailleurs peu de déterminer la responsabilité de l'initiative. Notons seulement qu'à des volontés parallèles d'indépendance des Etats du Sud correspond la capacité pour l'Allemagne de sortir de l'Europe sans trop de désavantages. Le bénéfice commercial que l'industrie allemande a jusqu'alors tiré du Marché commun, elle le trouvera de moins en moins sur le territoire de ses partenaires dont l'appareil industriel croît et se modernise ; elle le trouvera par contre de plus en plus hors de la Communauté, tant pour l'exportation de ses marchandises que pour celle de ses capitaux. Il ne faut pas sous-estimer à cet égard la stratégie mondiale de l'industrie allemande : dans le même temps où la France se préoccupait d'une politique mondiale, l'Allemagne, qui ne pouvait le faire, organisait son commerce mondial ; plus que tout autre pays européen, elle a les moyens à l'avenir d'une implantation mondiale de ses entreprises. Plus que tout autre, l'Allemagne peut se passer sans dommages irréparables, d'une Europe qui, de politique agricole commune en fonds de développement régional, lui coûte de plus en plus cher.

La France, l'Italie et l'Espagne pourraient, dans ces conditions se tourner vers une collaboration plus active entre elles d'abord, et avec les pays riverains de la Méditerranée d'autre part. La récente crise du pétrole ouvre sur ce plan des perspectives nouvelles. L'idée politique de l'unité et des intérêts convergents des Etats du Bassin méditerranéen, largement investi aujourd'hui par des puissances qui y sont étrangères, fait lentement son chemin dans un certain nombre de pays concernés. L'Europe du Nord serait probablement conduite dans cette hypothèse à se tourner à nou-

veau vers l'Atlantique. Encore qu'une fois de plus, l'Allemagne dispose d'une plus grande autonomie de mouvement. Une telle évolution de l'Europe aurait naturellement d'amples conséquences sur l'organisation du territoire. Elle remettrait complètement en cause les grands axes du développement Nord-Sud, qui dominent encore les territoires français et italiens et elle renforcerait ceux qui, d'Ouest en Est, tendent à dessiner l'unité de la façade méditerranéenne de l'Europe. Elle conforterait également l'unité qui s'esquisse entre le Sud-Est français autour de la région Rhône-Alpes et le Piémont italien.

Nous n'irons pas plus loin dans le cheminement de ce nouveau scénario qui est ainsi ouvert. C'est qu'il introduit à des bouleversements difficilement appréhendables par une prospective qui s'est donnée comme instrument le prolongement raisonné de tendances actuelles, plutôt que l'imagination créatrice. Nous avons voulu indiquer un futur possible parmi d'autres. Ajoutons seulement qu'une telle rupture de la construction européenne placerait les pays d'Europe du Sud, dont l'expansion repose en grande partie sur les exportations intra-communautaires, dans une situation intérieure qui nécessiterait certainement un renforcement du pouvoir et de la cohésion sociale.



Nous avons évoqué quelques variantes ou évolutions divergentes par rapport aux deux principaux scénarios que nous avons cru devoir en définitive retenir. Nous voudrions conclure sur deux remarques.

- Sans vouloir nous livrer à un jeu de combinaisons qui deviennent d'autant plus formelles et gratuites qu'on retient de ces scénarios un nombre plus limité d'éléments et de lignes de force, notons cependant que ces quatre variantes ne sont pas toutes également des alternatives incompatibles entre elles ou avec les deux scénarios de base. C'est ainsi que la rupture de l'Europe latine peut être une réponse (ou une prévention) à l'hégémonie de l'Europe lotharingienne. Ce peut aussi être une façon pour les Etats du Sud de l'Europe de maintenir leur indépendance dans une évolution atlantiste de l'Europe. De même le retrait de la Grande-Bretagne du Marché commun est une manifestation de l'éclatement de l'Europe qui en appelle d'autres : le nationalisme allemand visant à la réunification par exemple. En revanche les changements de gouvernements que nous avons mentionnés, le cas anglais excepté, puisqu'ils apparaissent soit contribuer à l'élargissement de l'Europe, soit ne pas entraver son fonctionnement, peuvent parfaitement s'intégrer à l'un des deux scénarios d'une Europe forte.

- Dans l'ensemble néanmoins, des variantes représentent le franchissement des limites tracées par ces deux scénarios : elles débouchent presque toutes sur une rupture de la construction européenne. Elles représentent donc autant d'opportunités pour les Etats-Unis de restaurer leur pouvoir en Europe. Certaines, comme celle de l'unité allemande, pourraient être directement inspirées par l'entente soviéto-américaine. On voit peut-être mieux ainsi l'interaction entre des scénarios européens et l'évolution de leur environnement international.

Le déclin relatif de la puissance américaine est à la fois une condition et le produit d'une Europe forte. C'est l'indispensable complément de nos deux premiers scénarios. Un retour en force des Etats-Unis dans le monde occidental au contraire favoriserait l'éclatement de la construction européenne, en même temps qu'il serait sinon provoqué, du moins conforté par les variantes que nous avons présentées.

## **IV. DEUX AVENIRS DE L'ESPACE EUROPÉEN**

### **1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES**

Nous tenterons dans les pages qui suivent de décrire deux évolutions possibles du territoire européen, telles qu'on peut les déduire des deux scénarios précédents de la construction européenne, telles qu'elles peuvent aussi en accompagner et en renforcer l'accomplissement.

On ne saurait trop insister sur la prudence avec laquelle il convient de lire les pages qui suivent. Les incertitudes qui pèsent sur une prospective du développement économique et social de l'Europe se retrouvent naturellement dans la prospective de son territoire. Il s'en ajoute d'autres. L'aménagement perturbe ou ordonne différemment l'évolution des espaces, qu'on pouvait croire naturelle. Le phénomène est relativement récent. Son rôle sera toujours plus important. On fait ou défait aujourd'hui beaucoup plus rapidement un pôle industriel ou un axe de communication qu'il y a seulement quelques décennies. Les facteurs de structuration d'un territoire sont nombreux et mal connus. La façon dont ils se combinent et produisent leurs effets l'est encore davantage. Enfin, on est nécessairement amené, dans une prospective de l'espace, à construire des images, à proposer des localisations, bref à dessiner, implicitement, ou du moins à suggérer des cartes. Il ne faut y voir qu'une image possible d'une tendance générale, non pas la manière dont cette tendance se réaliserait nécessairement ; non pas un plan ou un projet d'aménagement mais seulement un exemple, de ce qui est probable. Cette réserve vaut pour chaque exemple, chaque illustration qui seront présentés dans la suite de ce rapport. Ne pouvant la réitérer en chaque occasion, nous souhaiterions qu'elle reste présente à l'esprit du lecteur.

### **A. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET L'ESPACE EUROPÉEN**

Les deux évolutions possibles du territoire européen sont fondées, comme les scénarios de la construction européenne, sur un choix. Celui de la constitution d'une Europe forte et autonome, dans le cadre d'un monde multipolaire. Comme nous l'avons souligné, ce monde multipolaire n'est qu'une possibilité. C'est la seule dans laquelle l'espace européen puisse être considéré comme une unité, fût-elle en constitution.

Les conséquences d'un tel choix sont loin d'être négligeables. Il implique d'abord que la croissance économique européenne, qui doit être plus rapide que celle des États-Unis en raison des réserves de productivité que recèlent les secteurs et les régions non modernisés de l'Europe, se fera de plus en plus au moyen de capitaux européens aux mains de firmes européennes, les firmes américaines ne possédant plus les marges de

manœuvre dont elles disposaient dans le système monétaire international en vigueur au cours des années 60. Il devrait en résulter une stagnation relative du volume des profits rapatriés aux Etats-Unis, qui contribuerait à compenser la stagnation relative des exportations européennes vers les Etats-Unis au fur et à mesure de la dévaluation du dollar. On assisterait ainsi à un fléchissement des tendances à l'interpénétration des économies américaine et européenne, et à une réorientation de la croissance économique européenne vers une croissance interne qui comporterait une croissance soutenue des revenus réels en fonction des gains de productivité. L'hypothèse d'évolution de l'environnement international adoptée implique aussi une convergence progressive de la structure des appareils de production européen et américain. c'est-à-dire un retournement des tendances des années 1945-1968 qui avaient amené une spécialisation relative de l'industrie américaine dans les activités de pointe et surtout des industries européennes et japonaises dans la production en grande série.

Aujourd'hui la tendance à la convergence des appareils de production industriels américains et européens implique une croissance rapide des activités de pointe en Europe.

Or l'appareil de production européen, fruit de la reconstruction qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale s'est surtout développé dans quelques régions : l'axe It-Brit, la région parisienne, les régions minières de cet axe faisant l'objet d'une exception. Au cours de la période de reconstruction pendant laquelle l'objectif essentiel a été la restauration du potentiel de production européen, il était naturel que les objectifs d'équilibre régional passent au second plan. Il en a résulté un renforcement de la concentration déjà séculaire des activités industrielles. Cette concentration a sans doute été favorisée par les premiers effets du Traité de Rome : l'ouverture des frontières. En effet, il est alors devenu possible pour les industriels de mettre à profit le jeu des économies d'échelle et de concentrer leurs établissements, et cela, bien entendu, à proximité des marchés les plus importants c'est-à-dire, encore une fois, dans les mêmes régions, y provoquant ainsi des phénomènes de saturation. Cette tendance à la saturation des grandes régions urbaines européennes sera encore accentuée dans l'avenir par la croissance rapide des activités de pointe. En effet ces activités tendent à s'y localiser en raison de l'abondance de la main-d'œuvre qualifiée, de la présence d'un riche tissu de sous-traitance, de la proximité de marchés à hauts revenus. Et ceci à moins qu'une intervention massive des pouvoirs publics ne compense les économies externes importantes qu'elles peuvent réaliser dans les grandes agglomérations. Il en est de même des activités tertiaires dites supérieures — à quelques exceptions près comme celle de la recherche pure — dont la croissance devrait aussi être importante au fur et à mesure de la constitution de firmes européennes de taille comparable aux firmes américaines, et du développement corrélatif des services qui leur sont nécessaires.

Cette saturation croissante des grands centres urbains au cours des deux prochaines décennies amènera un rejet des activités industrielles de production en grande série, des activités tertiaires banalisées, au profit d'autres zones du territoire.

Une nouvelle division interrégionale du travail se mettra donc en place, dont il est utile de décrire les caractéristiques principales.

## B. LA NOUVELLE DIVISION INTERRÉGIONALE DU TRAVAIL

Quand on se penche sur les grandes tendances de la localisation des activités économiques — et nous insisterons moins sur les activités agricoles et les activités touristiques, affectées à des zones bien précises selon des facteurs de fertilité ou d'ordre climatique (1), pour aborder l'élément essentiel : la production industrielle et les activités de service qui lui sont associées —, on distingue souvent entre les activités industrielles dont la localisation est contrainte par des impératifs technologiques précis (proximité de ressources minérales, forts besoins en eau, etc.) et les activités industrielles dites à localisation libre (2).

Celles-ci sont dégagées de contraintes telles que celles qui sont décrites ci-dessus, et leur facteur de localisation essentiel concerne le travail : son abondance, sa rémunération, ses qualifications. Notons que depuis le XIX<sup>e</sup> siècle l'extension généralisée des infrastructures de transport et les progrès technologiques ont amené une baisse très importante des coûts de transport. Ces tendances se prolongent d'ailleurs aujourd'hui. En conséquence plusieurs activités qui avaient jadis une localisation contrainte peuvent être rangées aujourd'hui dans les industries à localisation libre à l'échelle d'un pays comme la France, ou même d'un continent comme l'Europe ; l'examen des choix de localisation de certaines entreprises multinationales le prouve (3).

Certes, localisation libre ne signifie pas localisation arbitraire. Les activités soumises à de fortes économies d'échelle et d'agglomération comme la sidérurgie ou la pétrochimie de base voient leurs implantations décidées à un niveau social global et non à un niveau privé, avec une forte participation de l'appareil d'Etat. Ce n'est pas surprenant, étant donné qu'il s'agit en général de complexes industriels au sein desquels les économies d'agglomération, difficilement prises en compte par les mécanismes de marché, jouent un rôle crucial. Les critères liés à la main-d'œuvre sont donc là entièrement dépassés au profit des objectifs plus vastes de la politique étatique. Il en va de même des activités fortement liées à la défense nationale où la tendance imposée par la politique étatique est en général la dispersion et non la concentration.

Qu'en est-il des autres activités souvent en forte croissance ? Il est permis de leur appliquer une hypothèse vers laquelle converge un nombre croissant de recherches, l'hypothèse du cycle du produit. Cette hypothèse est fondée sur le rôle crucial que joue l'innovation technologique dans les sociétés industrielles avancées, où les besoins fondamentaux des individus sont en général satisfaits mais où les objectifs de la croissance consistent à améliorer la manière dont ils sont satisfaits. Soit,

■ ■ ■

(1) *L'agriculture vivrière autour des villes fait bien entendu exception, mais son évolution est calquée sur celle du développement urbain.*

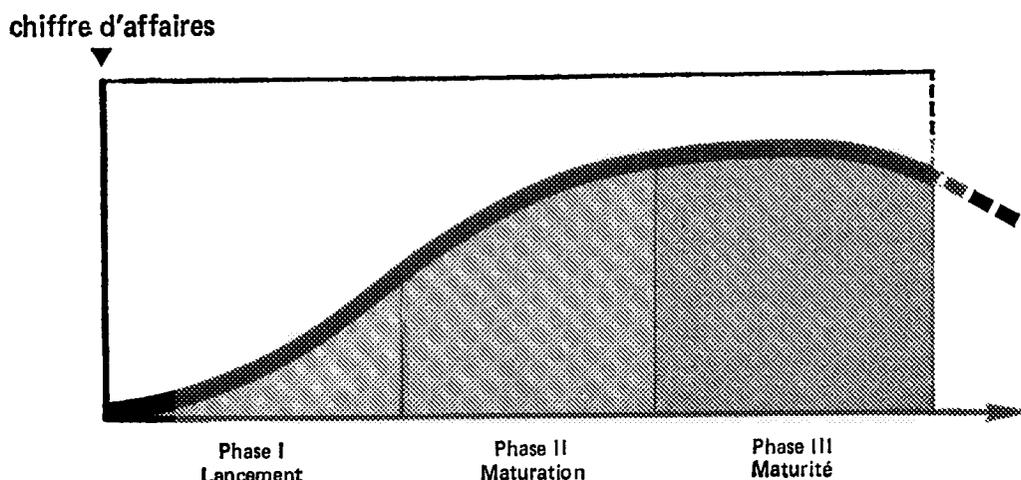
(2) *Par exemple, l'industrie de l'aluminium dans le premier cas, l'industrie électronique dans le deuxième cas. Voir à ce sujet l'étude réalisée par le BIPE et le GEPI, La répartition de la valeur ajoutée par les industries à localisation libre en 1985, 1971.*

(3) *Voir à ce sujet le Livre Blanc des investissements étrangers en France, publié par la DATAR (La Documentation Française) à paraître.*

en d'autres termes, des sociétés où se posent de manière permanente des problèmes de débouchés, le plus souvent résolus par la mise au point de nouveaux produits se substituant à des produits plus anciens. On peut alors distinguer schématiquement trois phases dans la vie d'un produit, conformément à la figure ci-dessous : une phase de lancement, une phase de maturation, une phase de maturité.

Les caractéristiques de ces phases sont décrites dans le tableau 19 et l'essentiel consiste dans les liaisons que ce tableau explicite entre les deux dernières lignes : nature de la main-d'œuvre requise et localisation. Y sont donc distinguées d'une part les grandes régions urbaines où un riche tissu industriel et de hauts revenus favorisent l'innovation et sa rencontre avec le marché, et, à ce sujet, il faut insister sur l'importance de la proximité du développement (au sens de recherche-développement) et du marché ; d'autre part, des régions de production en grande série nécessitant néanmoins une main-d'œuvre relativement qualifiée : souvent

#### LE CYCLE DU PRODUIT



les régions de reconversion industrielle. Et enfin les régions périphériques, réservoirs de main-d'œuvre peu qualifiée attirant les productions les plus banalisées (1), (2).

■ ■ ■

(1) La théorie du cycle du produit auquel est associé le nom du Professeur Raymond Vernon de la Harvard Business School est généralement appliquée à l'investissement international, dans une formulation quelque peu différente du niveau régional où elle est appliquée ici. Toutefois, elle a son origine dans les travaux effectués par Raymond Vernon sur les problèmes régionaux aux États-Unis. Elle retrouve donc ici son origine. Voir à ce sujet R. Vernon *Sovereignty at Bay*, New York, Basic Books.

(2) Les productions banalisées correspondent en tout état de cause à des techniques de production bien déterminées, qui peuvent être à faible ou forte intensité de capital. Elles peuvent aussi être soumises à des contraintes techniques précises leur ôtant la qualification d'activité à localisation libre. Ainsi, un produit peut correspondre à une activité à localisation libre lors de sa phase I, mais non pour ses phases II et III. Des évolutions en sens inverse sont possibles mais plus rares.

Tableau 19. — LE CYCLE DU PRODUIT

Caractéristiques	PHASE I	PHASE II	PHASE III
Technologie .....	Petites séries. Techniques changeant rapidement.	Débuts de production en grande série. Technique non encore stabilisée.	Grande série. Technique stabilisée. Peu d'innovation.
Intensité du capital pour la production .....	Faible.	Forte en raison de l'obsolescence rapide.	Forte en général en raison de l'importance des équipements - Faible dans certains cas.
Structure du marché .....	Quelques firmes, barrières à l'entrée de nature technologique.	Nombre croissant de firmes mais aussi phénomènes de fusion et concentration.	En général, parts de marché stabilisées et nombre de firmes déclinant. Si l'intensité du capital est faible, possibilité d'avoir un grand nombre de firmes.
Type de concurrence .....	Demande déterminée par le prix du produit et de ses substituts.	Compétition sur l'accroissement du marché.	Compétition par les coûts de production. Concurrence d'un nouveau produit. Si l'intensité du capital est faible, libre concurrence.
Main-d'œuvre requise .....	Techniciens, ouvriers hautement qualifiés.	Ouvriers moyennement qualifiés.	Ouvriers moyennement et peu qualifiés.
Localisation de la production .....	Production dans les grands centres urbains d'innovation.	Zones de réserve de main-d'œuvre moyennement qualifiée.	Régions périphériques et zones de réserve de main-d'œuvre peu qualifiée.

Elle résulte d'une part de leur poids dans les économies nationales et surtout de leur dynamisme, tant du point de vue de la croissance que du point de vue de la valeur ajoutée. Ce poids, ce dynamisme s'accroissent par ailleurs sans cesse du fait des baisses des coûts de transport. Mais l'importance de ces activités réside surtout en ce qu'elles constituent dans une économie libérale le support de ce que l'on appelle les tendances spontanées de localisation des activités, résultant de la multitude des choix des secteurs privés. Elles modèlent l'espace de la société industrielle avancée de manière peut-être moins visible mais plus profonde que les choix effectués explicitement au niveau étatique. Car, même si l'Etat canalise ces tendances spontanées, c'est — dans une économie libérale — par l'incitation plutôt que par la contrainte. *Et surtout, c'est par rapport à ce mouvement spontané que l'Etat effectue les choix de localisation pour d'autres types d'activités.* C'est pourquoi cette théorie peut être transformée en une théorie de la division, technique et sociale, de l'espace dans une société avancée. Car on assiste en Europe à une différenciation progressive des régions en fonction des phases du cycle du produit, une spécialisation de telle ou telle région dans les activités de telle ou telle phase de ce cycle. Les raisons en sont fort simples et tiennent à une formule : le souci vécu par tout entrepreneur d'éviter les phénomènes d'inflation horizontale. Ainsi, il n'est pas rationnel d'implanter des activités requérant une main-d'œuvre relativement peu qualifiée dans une région où la main-d'œuvre qualifiée est abondante, et cela, même si l'on peut y satisfaire des besoins en main-d'œuvre peu qualifiée. Car les coûts de reproduction de ce type de main-d'œuvre y seront élevés. En effet, une telle région sera au moins en partie organisée en fonction des besoins des ménages à hauts revenus à l'inverse d'une région où de hauts et moyens revenus ne coexisteraient pas. Ainsi, dans la région comme dans la ville, on comprend les raisons qui poussent à l'accentuation d'une ségrégation spatiale, qui n'est bien sûr pas absolue, en fonction des catégories de revenu. A ce fait, il faut aussi ajouter les fortes économies externes qui poussent à la concentration des activités de gestion, d'innovation et de hautes qualifications dans des grands centres urbains.

Cette vision des tendances des localisations et de la division de l'espace, que nous avons volontairement schématisée ici, permet de comprendre, d'un point de vue statique, l'organisation de l'espace de la société industrielle avancée. D'un point de vue dynamique, elle permet d'en saisir l'évolution : une restructuration permanente des activités des grands centres d'innovation, se débarrassant des activités à faible valeur ajoutée ; une restructuration analogue pour les zones d'un autre type ; plus rarement l'accession d'une zone de main-d'œuvre relativement qualifiée au niveau de grands centres d'innovation, ou une régression en sens contraire. Elle permet aussi d'en apprécier les difficultés : saturation des centres en l'absence d'un effort de décentralisation suffisant pour en extraire les activités qui n'y ont plus leur place ; problèmes de reconversion de zones plus spécialisées et dont le produit passe de la phase de maturation à la phase de maturité, etc. Elle permet aussi de dépasser l'opposition simpliste entre tendances à la concentration et à la dispersion des activités, qui peuvent être simultanées car elles ne portent pas sur les mêmes types d'activités.

Elle permet enfin de mesurer l'importance des conséquences sur l'espace de la restructuration de l'appareil industriel européen dans un monde multipolaire.

Le phénomène d'apuration des activités dans les grands centres urbains est déjà sensible en Région parisienne et dans le Grand Londres. L'Ouest français, l'Ecosse, le Limbourg rencontrent une poussée d'industrialisation nouvelle, la première dans l'histoire pour certaines de ces régions. Partout en Europe, l'inertie des localisations industrielles semble diminuer, et les firmes multinationales sont souvent les premières à s'implanter dans des régions à prédominance agricole.

Ces tendances doivent se poursuivre, mais il reste néanmoins à déterminer quel sera l'équilibre relatif des grands centres urbains européens, essentiellement ceux qui longent le grand axe It-Brit, la Région parisienne, la région Rhône-Alpes, la région Provence-Côte d'Azur. Il reste aussi à déterminer dans quels types de zones se localiseront les activités banalisées, qu'il s'agisse d'unités décentralisées ou de nouvelles unités : zones à prédominance agricole, zones de reconversion, zones voisines des grands centres urbains, zones extérieures à l'Europe ; si les tendances à la concentration de l'activité économique européenne autour de l'axe It-Brit, qui semblent avoir résulté des premiers effets du Traité de Rome, seront fortement contestées, ou non. Il est impossible de répondre à ces questions et d'esquisser l'avenir de l'espace européen sans tenir compte de l'évolution de la construction européenne.

### C. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET L'ESPACE EUROPÉEN

La dynamique de la construction européenne est, nous l'avons vu, étroitement liée à l'évolution des disparités internes de l'Europe. L'Europe du Nord — Allemagne, Pays-Bas, voire Belgique — est caractérisée dans ses grandes lignes par un capitalisme concentré, modernisé, dans lequel les formes antérieures d'organisation économique ont un poids économique et social relativement faible. Il en résulte la possibilité de garantir un équilibre politique basé sur l'alternance, et en particulier une paix sociale qui confère aux sociétés de l'Europe du Nord une grande robustesse devant les accidents de la conjoncture, qui permet une croissance économique régulière. Cette croissance économique peut être moins brillante que celle qui a cours pendant certaines périodes en Europe du Sud, où se trouve localisé l'essentiel des gains de productivité potentiels de l'Europe. Mais la croissance rapide des économies de l'Europe du Sud représente aussi une mutation sociale qui peut être brutale dans certaines de ses régions. Aussi, elle peut être à tout instant compromise par les tensions qui résultent de cette mutation. C'est le cas en Italie où le miracle économique a été arrêté, et où la dévaluation récente de la lire tend à annuler le rattrapage par rapport à l'Allemagne au cours de la dernière décennie.

Si l'espace est en Europe du Nord celui de la société industrielle avancée, dans lequel la division interrégionale du travail s'organise selon le cycle

du produit, il n'en est donc pas de même en Europe du Sud, où la mise en place de cette division interrégionale du travail se trouve sans cesse confrontée au passé, aux structures sociales antérieures des régions.

Il y a parfois en Europe du Nord une résistance régionale aux excès de l'industrialisation comme la pollution par exemple, mais rarement un refus de l'industrialisation. Ce peut être le cas dans certaines régions de l'Europe du Sud et, fait significatif, ce refus est aussi celui d'une fraction des élites locales attachées à leur position dans la structure sociale antérieure. C'est pourquoi le développement industriel dans ces régions est le fruit d'une négociation permanente, qui n'aboutit pas partout aux mêmes solutions. Celles-ci dépendent fortement au contraire des formes précises que prennent ces structures sociales régionales antérieures au capitalisme moderne.

Pour l'Europe du Nord, l'aménagement du territoire est la gestion d'une transformation permanente mais progressive de la répartition des activités industrielles caractéristique d'une société industrielle avancée. Il est fondé sur la permanence de forces sociales dont la confrontation est réglée par la négociation. En Europe du Sud, l'aménagement du territoire est au contraire l'accomplissement d'une mutation qui s'accompagne de bouleversements sociaux. Ainsi les disparités entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud sont inscrites dans leurs espaces.

Le projet européen, disons-nous, est le projet de la société industrielle avancée. Etant donné sa maturité en Europe du Nord, on conçoit l'impatience de cette dernière de le voir se réaliser rapidement et complètement. On comprend aussi que l'Europe du Sud exprime les hésitations propres à la relative jeunesse de son industrialisation.

On saisit plus aisément le désir de l'Europe du Sud de disposer d'une prolongation de sa phase de rattrapage industriel avant d'aboutir à une fusion véritable des pays européens, et cela pour s'assurer que la fusion ne s'effectue pas au détriment de l'équilibre.

Cette divergence d'intérêts et d'attitudes a été l'élément essentiel de contraste entre les deux scénarios de la construction européenne. On retrouvera ce contraste dans les deux scénarios d'aménagement du territoire européen qui leur correspondent. Dans le premier, les divergences entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud sont reconnues. Les politiques d'aménagement du territoire restent essentiellement nationales, car elles ont çà et là des objectifs différents : gérer une restructuration progressive au Nord, provoquer et accompagner une mutation au Sud. Une coordination est mise en place et se développe au fur et à mesure de la réduction des disparités nationales. Elle se transforme en politique d'aménagement du territoire intégrée au moment où s'achève la construction d'une Europe équilibrée dans ses principales composantes. Le deuxième scénario est fondé au contraire sur l'hypothèse d'un échec du rattrapage économique de l'Europe du Sud, conduisant à la construction rapide d'une Europe supranationale sous le leadership de l'Allemagne. La politique d'aménagement du territoire intégrée est d'une nature fondamentalement différente.

Nous le verrons, l'avenir spatial de l'Europe ne sera pas le même si une politique régionale intégrée se substitue aux politiques nationales coordonnées dans un avenir proche, ou bien à l'issue de la phase de rattrapage de l'Europe du Sud qui n'est pas encore terminée et ces deux scénarios d'aménagement du territoire européen correspondent précisément à cette alternative.

#### D. LE DÉBAT SUR LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Le débat actuel sur la politique régionale commune traite d'un élément non négligeable de l'aménagement du territoire en Europe. Il faut cependant nettement distinguer l'un de l'autre. Plus particulièrement, il faut distinguer l'attitude fondamentale des différents États européens face à une politique d'aménagement du territoire intégrée — où le contraste Nord-Sud est l'élément essentiel — des positions de ces mêmes États à l'égard d'un fonds de développement régional qui reste essentiellement le moyen d'un transfert financier.

On peut en effet se demander si les objectifs visés par le Fonds régional — la réduction des disparités régionales au sein de la Communauté — recueillent en Europe une aussi grande unanimité qu'il paraît ; si ces objectifs seront les mieux servis par une aide qui reste relativement peu discriminante dans ses points d'application. Parmi ces régions défavorisées, lesquelles devraient avoir la priorité pour que la politique d'aide soit une réussite, c'est-à-dire permettre à ces régions de dépasser le stade où elles nécessitent une aide ? Et à cet effet, il faut souligner qu'un changement de parité monétaire — une dévaluation — peut faire de l'aide régionale européenne une aide encore plus dispersée dans certains pays que les aides nationales d'aujourd'hui.

D'autre part, il est important de distinguer parmi les régions pauvres selon le critère du produit régional brut par habitant, celles dont la stagnation se poursuit de celles qui sont aujourd'hui — parfois en raison des récents réajustements monétaires — concurrentielles pour certaines implantations industrielles, et présentent donc, indépendamment de l'aide publique, un dynamisme autonome. Lesquelles devraient être prioritaires ? Sans répondre précipitamment à cette question, il est clair que les problèmes qu'elles posent sont différents et méritent des solutions différentes. Les questions préalables à la définition d'une politique régionale commune n'ayant pas été envisagées, force est de constater que l'équilibre des régions est ici surtout un prétexte. De fait, les discussions de Bruxelles opposent les pays riches à ceux qui le sont moins. L'élément prépondérant dans le choix des positions est la dynamique actuelle des divers pays. Satisfaisante en France et en Allemagne, elle l'est moins en Grande-Bretagne et en Italie. Car l'enjeu réel de ces discussions est le transfert de ressources des uns au profit des autres.

Un fonds régional européen important aurait certes pour conséquence de favoriser la reprise des économies britannique et italienne, et par conséquent pourrait s'inscrire dans le cadre du premier scénario. Mais il ne semble pas être en tout état de cause un élément déterminant : ce qui est déterminant c'est la réponse à un problème social au moins autant qu'économique ; non un palliatif financier.

Néanmoins, il est une circonstance dans laquelle la décision d'établir un fonds régional européen d'un montant élevé peut au contraire amorcer le scénario d'une construction européenne sous le leadership allemand. A la suite d'une période d'expérimentation au cours de laquelle les résultats de l'aide communautaire aux régions défavorisées auraient déçu les attentes, le principal État payeur de ce fonds demanderait et obtiendrait que soit institué un contrôle communautaire rigoureux de son utilisation. Ce contrôle indirect du principal payeur pourrait alors constituer un moyen de pression décisif sur les pays bénéficiaires pour imposer une politique d'aménagement du territoire intégrée.

## **2. LA POURSUITE DES POLITIQUES NATIONALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le premier scénario d'aménagement du territoire, correspondant à une Europe où se trouve respecté un certain équilibre entre les principales puissances européennes, est aussi celui de la prééminence des politiques nationales pendant la période où cet équilibre est construit. Ce schéma — poursuite des politiques nationales, intégration à partir d'un certain stade de développement et de convergence — ne s'applique pas uniquement à la politique d'aménagement du territoire, mais à l'ensemble des secteurs d'intervention des puissances publiques d'une part, et d'autre part aux restructurations des secteurs industriels, c'est-à-dire également au domaine des agents économiques privés.

### **A. LES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO**

Il n'est pas question de définir dans le détail les conditions préalables à la réalisation de ce scénario, jusqu'à déterminer les sommes allouées aux différents chapitres du budget par la Commission des Communautés européennes et leur rapport avec les budgets nationaux. Et cela, d'autant plus que ces allocations de ressources sont et devront être variables dans le temps. Mais il importe de définir l'esprit de cette évolution. Car ce scénario présuppose essentiellement la réalité du rattrapage économique de l'Europe du Sud, et le redémarrage de l'économie britannique.

Pour la France et l'Italie, il implique la poursuite mais pour un temps limité de la politique agricole commune. En effet, sa suppression à brève échéance compromettrait leur équilibre socio-politique au point que les ressorts du rattrapage économique en seraient brisés. Bien entendu, le problème posé par l'inégale répartition de la population active agricole l'est avec plus d'acuité en Italie qu'en France, car il s'y double d'un problème régional d'une importance tout à fait unique en Europe, celui du Mezzogiorno.

Il importe que ce problème soit reconnu comme tel. Il faut d'ailleurs voir dans les efforts qui ont été consentis pour tenter de le résoudre l'une des causes profondes du déficit de la balance des paiements italienne et de la dévaluation de fait de la lire sur le marché libre. Mais cette dévaluation, si elle est en partie une conséquence du problème du Mezzogiorno, y apporte aussi un correctif important en rendant les coûts de production industriels et en particulier les coûts de main-d'œuvre attrayants pour les industriels européens.

Il en est de même pour la dévaluation de la livre sterling qui a déjà produit des effets positifs sur la croissance de l'économie britannique et irlandaise. De fait, ces dévaluations, en agissant sur les coûts de production et par conséquent, sur le comportement des industriels, sont à même d'entraîner les transferts de ressources les plus efficaces et les plus adaptés à l'ampleur des problèmes régionaux italiens et britanniques.

Ce premier scénario n'implique pas nécessairement qu'un fonds régional communautaire important soit mis en place pour opérer des transferts additionnels de ressources. D'ailleurs des canaux autres que ce fonds

ou des réajustements monétaires peuvent avoir les mêmes effets. Mais en tout état de cause, il s'appuie sur la constatation de départ suivante : les problèmes des disparités régionales au sein des États européens restent encore trop spécifiques, trop hétérogènes pour être traités selon une logique commune. C'est donc la poursuite des politiques nationales d'aménagement du territoire qui s'impose, accompagnée d'une coordination au niveau européen progressivement renforcée au fur et à mesure que les convergences se manifestent.

Nous voudrions rappeler ici quelques mécanismes économiques essentiels sur lesquels repose la réalisation de ce scénario. Ce sont ceux qui expliquent l'attraction nouvelle d'un grand nombre d'activités vers les régions périphériques européennes, et en particulier celles où les coûts de production se sont fortement abaissés en raison des changements de parité monétaire. De ce fait, la croissance économique rapide de l'Europe dans son ensemble implique des changements qualitatifs dans son appareil de production, lesquels ont des conséquences importantes sur les tendances des localisations.

Au cours des années 50 et 60, l'Europe s'est globalement spécialisée dans la production de biens d'équipement et de consommation en grande série. L'automobile, l'électronique en sont des exemples frappants. La technologie était alors principalement américaine. Dans le même temps, la concentration des activités sur les axes traditionnels du développement européen s'est accentuée.

Mais aujourd'hui plusieurs facteurs remettent fondamentalement en question ces tendances à la concentration des activités dans les régions les plus développées de l'Europe.

Il s'agit d'abord des modifications profondes des conditions de la concurrence internationale. En effet, alors que l'on assistait à une spécialisation relative de l'économie américaine dans la production de biens à forte intensité technologique, et de l'économie européenne dans les productions industrielles à faible intensité technologique, on voit au contraire se dessiner aujourd'hui une convergence dans l'équilibre entre ces deux types d'activités en Europe et aux États-Unis. De fait, cette spécialisation relative antérieure s'est dessinée dès le lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, mais s'est trouvée confortée par les écarts de salaires et de coûts de production entre l'Europe et les États-Unis. Ces écarts ont vivement encouragé la croissance des investissements américains en Europe, et les exportations européennes vers les États-Unis. Et par là même un déficit croissant de la balance des paiements américaine, et les dévaluations successives du dollar. Celles-ci ont sensiblement réduit les écarts de coût de production entre l'Europe et les États-Unis qui étaient la base des tendances à la spécialisation relative.

D'autre part, l'Europe étant maintenant concurrencée par les États-Unis — sur le marché américain et sur ses propres marchés — dans les domaines où ils s'étaient spécialisés, les firmes européennes sont naturellement conduites à développer leurs activités à haute intensité technologique, à commencer par la recherche, tandis que celle-ci connaît au contraire un fléchissement aux États-Unis.

Cette double mutation des conditions de la concurrence internationale accentue les phénomènes de saturation propres aux grands centres urbains des régions les plus riches, et tend à exclure les activités à faible intensité technologique qui y sont présentes mais n'exigent plus d'y être implantées.

Sans négliger l'inertie qui amène les industriels à préférer une extension sur place à une nouvelle implantation — et qui peut être au demeurant surmontée par quelques mesures contraignantes sur les extensions — la tendance naturelle les conduit à rechercher les zones à faible coût de production, et en particulier les zones périphériques.

Les récents changements de parité monétaire au sein même de l'Europe — qui seront poursuivis un temps encore selon un ordre établi : réévaluation du mark et du florin, dévaluation de la livre, de la lire et du franc — accentuent directement le même phénomène. En effet ils incitent l'Europe industrielle à investir à l'étranger plutôt qu'à exporter. Mais plus précisément, l'investissement allemand à l'étranger aura pour objet la production dans les régions périphériques européennes pour l'exportation vers les régions centrales de l'Europe ou vers les marchés mondiaux autant que pour la consommation locale, à l'image des investissements japonais en Asie du Sud-Est. L'interrogation majeure touchant ces tendances nouvelles des localisations ne concerne pas l'existence et l'origine de ce flux, mais sa destination : les régions périphériques communautaires ou extra-communautaires comme la Grèce, la Turquie, l'Espagne, le Portugal, la rive sud du Bassin méditerranéen. Nous y reviendrons (cf. tableaux 20, 21 et 22).

Tableau 20. — LES INVESTISSEMENTS ALLEMANDS A L'ÉTRANGER

Balance allemande des investissements directs

(En millions de DM.)

	INVESTISSEMENTS directs étrangers en Allemagne (flux annuel)	INVESTISSEMENTS directs allemands à l'étranger (flux annuel)	BALANCE
1960 .....	710	487	223
1961 .....	1.052	691	361
1962 .....	1.074	941	133
1963 .....	1.530	646	884
1964 .....	2.122	923	1.199
1965 .....	3.290	1.051	2.239
1960-1965 .....	9.778	4.739	5.039
1966 .....	3.441	1.228	2.213
1967 .....	2.811	1.042	1.769
1968 .....	1.483	1.589	— 106
1969 .....	1.377	2.118	— 741
1970 .....	1.096	2.509	— 1.413
1971 .....	2.689	2.335	354
1966-1971 .....	12.897	10.821	2.076

Tableau 21. — RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES INVESTISSEMENTS ALLEMANDS A L'ÉTRANGER

(Investissements directs, de portefeuille, prêts.)

INVESTISSEMENTS ALLEMANDS	TOTAL CUMULÉ en 1972 (en millions de DM)
Belgique - Luxembourg .....	2.438
Suisse .....	2.222
France .....	2.125
U.S.A. ....	1.759
Canada .....	1.679
Brésil .....	1.480
Pays-Bas .....	1.106
Espagne .....	884
Tiers-Monde .....	7.500
<b>Total</b> .....	<b>25.000</b>

Tableau 22. — RÉPARTITION SECTORIELLE DES INVESTISSEMENTS ALLEMANDS A L'ÉTRANGER EN 1970

SECTEURS	POURCENTAGE
Chimie .....	25
Construction électrique et électronique .....	14,5
Automobile .....	9,5
Construction mécanique .....	7,6
Sidérurgie .....	5,7
Pétrole .....	3
<b>Total industries</b> .....	<b>80</b>
<b>Autres activités</b> .....	<b>20</b>

Un autre facteur qui renforce ces nouvelles tendances à la localisation est la proportion croissante de travailleurs immigrés d'origine extra-communautaire dans la population active des pays les plus riches d'Europe, et, pour l'Allemagne, l'absence de source alternative importante de main-d'œuvre (cf. tableau 23). Les difficultés d'intégration de ces travailleurs, les changements éventuels de politique d'émigration des pays d'origine devraient créer des obstacles à la croissance quantitative des activités industrielles dans les régions de l'axe It-Brit pour y faciliter une croissance qualitative, basée sur l'investissement et la spécialisation dans les activités à forte valeur ajoutée par salarié. Les autres activités seraient alors attirées vers les régions ayant un réservoir de main-d'œuvre disponible : régions périphériques, régions de reconversion.

Tableau 23. — LA MAIN-D'ŒUVRE IMMIGRÉE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

ANNÉES	TRAVAILLEURS ÉTRANGERS	
	En Allemagne	En France
1962 .....	629.000	1.060.000
1968 .....	1.018.000	1.250.000
1971 .....	2.128.000	1.500.000
	Soit 10,2 % de la population salariée en 1971	Soit 7,3 % de la population salariée en 1971

C'est sur ces divers éléments que se fonde le rattrapage de l'Europe du Sud — et en particulier de ses régions périphériques — et de la Grande-Bretagne. Dans ce premier scénario, ce sont les politiques nationales d'aménagement du territoire qui sont les moyens principaux de canaliser ces nouvelles tendances de localisations industrielles. Toutefois, ces mêmes tendances appellent une certaine coordination de ces politiques nationales.

En premier lieu, le développement important des investissements internationaux intra-européens — principalement le fait des grandes firmes européennes — pose avec une acuité nouvelle la coordination des politiques d'aides régionales. Il exige une concertation quant à la compétition des régions périphériques communautaires pour ces investissements, et à la concurrence des régions extra-communautaires. Si le premier aspect concerne principalement les pays de la Communauté, le second ne peut être abordé qu'en définissant plus précisément les relations de l'Europe des Neuf avec les pays associés, les pays du Tiers-Monde, et en particulier les pays du Bassin méditerranéen.

Nous pensons en particulier aux modalités des échanges commerciaux avec ces pays, des règlements monétaires, et plus généralement à la sécurité effective des investissements.

En deuxième lieu, le développement notable du commerce interrégional entre les régions centrales et les régions périphériques de l'Europe implique un effort particulier concernant les infrastructures de communication entre ces deux types de régions. La nature et l'usage international de ces infrastructures appellent une coordination communautaire. Il en est de même en ce qui concerne les ports européens, voies principales de communication entre la Communauté et le monde extérieur.

Enfin, la nature particulière des activités attirées par les régions périphériques appelle une coordination afin d'éviter des gaspillages. En effet, si certaines de ces activités sont des productions industrielles légères, fortes consommatrices de main-d'œuvre à bon marché, il s'agit aussi d'activités industrielles lourdes pour lesquelles l'avantage comparatif des régions périphériques est fondé sur la disponibilité de grands sites, de terrains à prix avantageux, l'insensibilité provisoire à la pollution.

Il y a donc un danger de voir les efforts des pays européens être dispersés sur un trop grand nombre de sites industriels. Il y a aussi danger de voir compromettre l'environnement de ces régions périphériques en raison de législations trop permissives. Ces dangers de gaspillage méritent d'être combattus par des efforts coordonnés. Pourtant la coordination restera, conformément aux hypothèses de ce scénario, limitée au minimum dans un premier temps tant dans son extension géographique que dans les secteurs concernés. Elle vise surtout à assurer l'indispensable équilibre des partenaires européens les plus puissants, plutôt que la cohésion harmonieuse de l'ensemble du continent. Nous examinerons donc les tendances des localisations des activités et des politiques nationales d'aménagement du territoire pour les États concernés, et en particulier la façon dont elles s'adaptent à l'attractivité nouvelle des régions périphériques.

## **B. L'ÉVOLUTION DE QUELQUES POLITIQUES NATIONALES**

Notre objet n'est pas d'effectuer une comparaison détaillée des politiques d'aménagement du territoire dans les pays membres de la Communauté européenne. Plusieurs études déjà citées dans l'introduction ont traité ce problème et comparé l'efficacité des différentes mesures techniques utilisées dans des États différents pour atteindre des objectifs semblables : industrialisation des régions à prédominance agricole, résolution des problèmes d'emplois dans les régions de reconversion industrielle, lutte contre la congestion des grands centres urbains. Nous nous attacherons plutôt à souligner la spécificité des problèmes d'aménagement du territoire dans chaque pays, à mettre en évidence les grandes lignes des politiques nationales qui ont été conçues pour tenter de les résoudre. Nous tenterons ensuite d'esquisser la manière dont ces politiques devront s'adapter aux nouvelles tendances des localisations en Europe.

### **L'Allemagne fédérale.**

Le territoire de l'Allemagne est marqué par une tradition historique fédérale. Le développement économique, au lieu de s'appuyer sur le dynamisme d'un petit nombre de grandes régions urbaines — comme c'est le cas dans les autres grands pays de la Communauté — s'effectue à partir d'un vaste réseau urbain millénaire : 10 villes de plus de 500.000 habitants en R.F.A. contre 4 seulement en France pour une population égale aux six cinquièmes de la population française en 1970, et sur un territoire moins étendu. Plusieurs phénomènes confirment cette particularité de l'Allemagne.

Les sièges sociaux de grandes entreprises sont disséminés dans la Ruhr, mais aussi dans des villes comme Stuttgart, Hambourg, Munich, Francfort. Le système bancaire est décentralisé : les trois grandes banques, Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerz Bank ont institué des conseils adjoints dans les Länder afin de conserver des contacts étroits avec les milieux d'affaires locaux ; les banques régionales et locales dont l'im-

portance d'ensemble atteint celle des trois grandes banques ont su traverser intactes toutes les vicissitudes de l'histoire allemande ; les caisses d'épargne, les banques coopératives, les banques populaires réussissent à drainer efficacement l'épargne locale en évitant que les crédits ne se concentrent sur un petit nombre de points du territoire. La production dans deux secteurs clefs — la construction automobile, la métallurgie de transformation — est largement répartie dans le réseau urbain. Enfin, on notera l'importance du budget des collectivités locales et des Länder par rapport au budget fédéral. C'est l'indice le plus certain de la décentralisation effective des pouvoirs de décision et du dynamisme économique (voir tableau 24).

Tableau 24. — LA RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES D'INVESTISSEMENT EN ALLEMAGNE FÉDÉRALE

	EN MILLIARDS DM			EN POURCENTAGE		
	1952	1962	1972	1952	1962	1972
Etat fédéral .....	20,8	48,8	109,1	50	45,8	43,3
Etats .....	11,4	34,3	82,6	27,5	32,2	32,7
Communes .....	7,6	20	54,8	19,1	18,8	21,7
Comptes spéciaux .....	1,8	3,4	5,9	3,4	3,2	2,3
<b>Total .....</b>	<b>41,6</b>	<b>106,5</b>	<b>252,4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Rapport financier 1972 (Ministère fédéral des Finances).

Il résulte pour une grande part de cette décentralisation que l'Allemagne fédérale connaît peu de problèmes régionaux. L'évolution des disparités régionales au cours des années 60 est à cet égard remarquable ; les écarts de la P.I.B. par habitant par rapport à la moyenne nationale ont tous diminué, sauf pour la Sarre ; plusieurs régions dont la P.I.B. par habitant était au-dessous de la moyenne nationale en 1960, ont vu leur P.I.B. par habitant dépasser cette moyenne nationale en 1970. On s'en rapproche sensiblement (voir tableau 25).

Tableau 25. — ÉVOLUTION DES DISPARITÉS RÉGIONALES DU REVENU EN ALLEMAGNE  
Produit Intérieur brut par habitant par Länder.

LANDER	ÉCARTS EN POURCENTAGE par rapport à la moyenne normale		
	1950	1960	1970
1. Hesse .....	— 1	+ 0	+ 8,1
2. Rhénanie-Westphalie .....	+ 21,3	+ 6,7	+ 5,8
3. Bade-Wurtemberg .....	+ 0,2	+ 3	+ 0,7
4. Bavière .....	— 16,3	— 11,3	— 4,2
5. Rhénanie-Palatinat .....	— 15	— 11,8	— 6,4
6. Basse-Saxe .....	— 18,5	— 10,2	— 8,6
7. Sarre .....	*	— 8	— 12,5
8. Schleswig-Holstein .....	— 28,6	— 17,1	— 14
9. Hambourg .....	+ 67,1	+ 48,4	+ 56,6
10. Berlin-Ouest .....	*	— 3,3	+ 7,7
11. Brême .....	+ 38,2	+ 15,1	+ 4,4
Allemagne fédérale (en DM) .....	2.386 **	5.958 ***	8.530 ***

\* Non disponible.

\*\* Aux prix de 1954.

\*\*\* Aux prix de 1962.

Source : Office fédéral de Statistiques.

Certes les problèmes régionaux ne sont pas totalement absents. Il y a en premier lieu celui des régions rurales.

La productivité relative de l'agriculture allemande — productivité agricole rapportée à la productivité globale — reste l'une des plus faibles d'Europe. De plus, on a enregistré au cours des dernières années un renforcement de la prédominance des petites et moyennes exploitations, ce qui ne va pas à terme dans le sens d'une augmentation de la productivité. Aussi, comme l'a noté le rapport Thomson, le produit régional brut par habitant en Allemagne est fortement et négativement corrélé avec le pourcentage de la population active régionale occupée dans l'agriculture. Néanmoins, l'ampleur de ce problème ne saurait être surestimée. En effet, 36 % des chefs d'exploitation agricole allemand sont occupés pour plus de la moitié de leur temps de travail en dehors de leur exploitation alors que ce pourcentage n'est que de 22 % pour l'Europe des Six (en 1967). C'est dire qu'on ne trouve pas en R.F.A. une population active importante captive d'un secteur — le secteur agricole — en forte récession d'emplois, tout du moins au même titre qu'en France ou en Italie. Ce fait est confirmé par la faiblesse des pourcentages de la population active agricole dans la population active totale par Land : il ne dépasse pas 11 %, alors que l'on trouve des régions en France où ce pourcentage dépassait 25 % en 1968.

De même, il faut souligner la faiblesse relative du pourcentage de la population active agricole dans le total national, et la rapidité avec laquelle ce pourcentage décroît. Le plan Ertl de reconversion de l'agriculture, de par sa sélectivité, permet de penser que le problème sera entièrement résolu en 1980, date à laquelle la population active agricole devrait avoir diminué de moitié (voir tableau 26).

Tableau 26. — TAUX ANNUEL DE DÉCROISSANCE DE L'EMPLOI EN AGRICULTURE

(En pourcentage.)

ANNÉES	ALLE- MAGNE	FRANCE	ITALIE	PAYS- BAS	BELGI- QUE	LUXEM- BOURG	C.E.E.
1967 .....	— 4,7	— 3,5	— 2,2	— 2,4	— 3,2	— 3,3	— 3,3
1968 .....	— 4,1	— 3,6	— 6,6	— 3,8	— 3,8	— 4	— 4,9
1969 .....	— 3,7	— 3,6	— 5,5	— 3,4	— 5	— 3	— 4,4
1970 .....	— 4	— 3,8	— 8,5	— 2,9	— 7	·	— 5,7

Le déclin des industries traditionnelles pose un problème plus spécifiquement régional en Allemagne. Les régions concernées sont principalement la Ruhr et la Sarre pour les industries extractives et des zones plus dispersées pour l'industrie textile.

En ce qui concerne la Ruhr, le programme de reconversion a déjà résolu les principales difficultés. L'ensemble des régions en stagnation — 21 régions — font par ailleurs l'objet de programmes d'action régionale au niveau fédéral qui concernent aussi la région frontalière avec la République démocratique allemande, coupée depuis la Deuxième Guerre mon-

diale des régions qui leur étaient solidaires. Ces programmes concentrent leurs efforts sur 312 pôles de développement, que l'on a pu classer en quatre catégories :

- trente-deux d'entre eux qui offrent des possibilités de développement particulièrement favorables et exercent une influence considérable sur les régions, ont été considérés comme des pôles de développement d'importance primordiale : douze de ces pôles appartiennent à la zone frontalière de l'Est, où l'implantation et l'extension d'installations industrielles pourront être financées à concurrence de 25 % par les fonds publics ; dans les vingt autres pôles en dehors de la zone frontalière de l'Est, le montant atteint jusqu'à 20 % ;
- dans deux cent onze pôles de développement, l'implantation et l'extension des installations industrielles pourront être subventionnées jusqu'à concurrence de 15 % des coûts d'investissement ;
- dans cinquante pôles de développement une subvention de 10 % pourra être accordée en guise de contribution aux frais d'investissement ;
- enfin, dix-neuf villes pourront recevoir en raison de leur situation stratégique par rapport à la zone frontalière une subvention allant jusqu'à 25 % afin d'encourager l'implantation et l'expansion d'installations industrielles.

On pourra accorder des subventions allant jusqu'à 10 % pour l'agrandissement d'installations industrielles situées en dehors des pôles de développement, cette subvention pourra atteindre 15 % dans des cas exceptionnels si l'entreprise a été construite avant l'entrée en vigueur du plan-cadre (1<sup>er</sup> janvier 1972). En règle générale, il n'est pas possible de favoriser le développement d'installations industrielles lorsqu'elles ont été implantées après le 1<sup>er</sup> janvier 1972 en dehors des pôles de développement.

Les subventions destinées à convertir et à remanier fondamentalement les usines dans l'ensemble de la région à développer, pourront atteindre jusqu'à 10 %.

Certaines régions économiquement faibles qui ne se prêtent pas à l'industrialisation sont remarquables par les paysages qu'elles offrent. Dans ces régions, qui figurent dans le plan-cadre sous l'appellation de centres touristiques, l'implantation et l'expansion d'entreprises vouées au tourisme, pourront être subventionnées jusqu'à 15 % et leur conversion ainsi que leur réorganisation complète jusqu'à 10 %.

Ainsi, on peut noter que la République fédérale d'Allemagne, disposant déjà d'un réseau urbain équilibré dans les tranches de taille de villes élevées, a déjà choisi depuis 1965 une politique qui s'apparente à la politique des villes moyennes en France. Cette politique des villes moyennes allemandes, qui est aussi appliquée à la lisière des grandes régions urbaines, est l'indice de la nécessité de restructuration et de déconcentration de ces régions urbaines : la décroissance de la part des villes proprement dites dans la population en est un symptôme.

On peut en fait considérer que là réside le problème principal de l'aménagement du territoire allemand. Quelles options s'ouvrent pour sa résolution ?

Il faut d'abord s'attendre à la poursuite des efforts visant à réduire les disparités régionales comme le montre la volonté exprimée dans le système de péréquation à la charge des Länder qui accompagne la répartition du revenu de l'impôt sur le chiffre d'affaires des sociétés (voir tableau 27).

Tableau 27. — PÉRÉQUATION RÉGIONALE DE LA TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES SOCIÉTÉS

(En millions DM.)

	1964	1969	1971	Recettes d'impôts 1971
<b>Payeurs :</b>				
Rhénanie du Nord - Westphalie	— 492,8	— 486,4	— 459,5	15.744,2
Bade-Wurtemberg	— 358,1	— 619,2	— 378,1	8.142,1
Hesse	— 311,4	— 624,2	— 255,4	4.942,3
Hambourg	— 359,5	— 690,6	— 280,9	2.197,1
Brême	»	— 12,9	»	»
<b>Total</b>	<b>— 1.521,8</b>	<b>— 2.433,3</b>	<b>— 1.373,9</b>	
<b>Bénéficiaires :</b>				
Bavière	+ 232,6	+ 232,9	+ 186,1	9.201,2
Basse-Saxe	+ 430,7	+ 888,2	+ 447,5	6.126
Rhin-Palatinat	+ 325,5	+ 489,1	+ 250,2	3.186
Schleswig-Holstein	+ 356,2	+ 520,2	+ 226	2.271,8
Sarre	+ 176,7	+ 303	+ 154,7	1.052,9
Brême	»	»	+ 109,4	877,3
<b>Total</b>	<b>+ 1.521,7</b>	<b>+ 2.433,4</b>	<b>+ 1.373,9</b>	

Source : BIPE, Comparaisons des potentiels respectifs de développement de la R.F.A. et de la France.

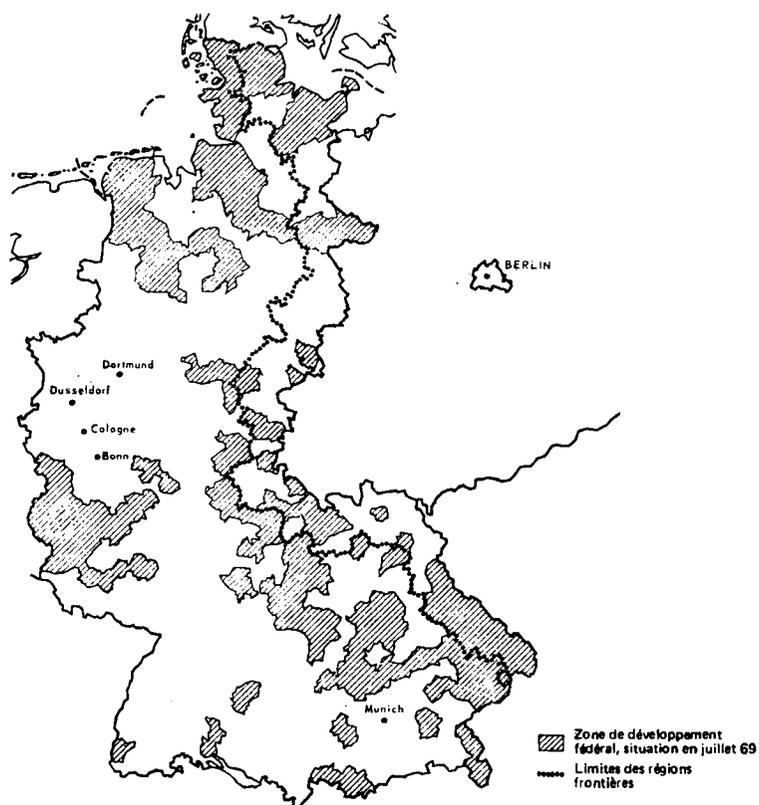
C'est dire qu'une partie des activités qui n'ont plus leur place dans les régions développées de l'Allemagne seront orientées dans les régions en stagnation.

Au-delà de ces régions, le développement rapide du commerce allemand avec les pays de l'Est, les implantations des entreprises allemandes dans ces pays peuvent inciter à un effort particulier pour la création d'un nouvel axe industriel Rhin-Danube, qui bénéficierait de l'importation du pétrole et du gaz soviétiques.

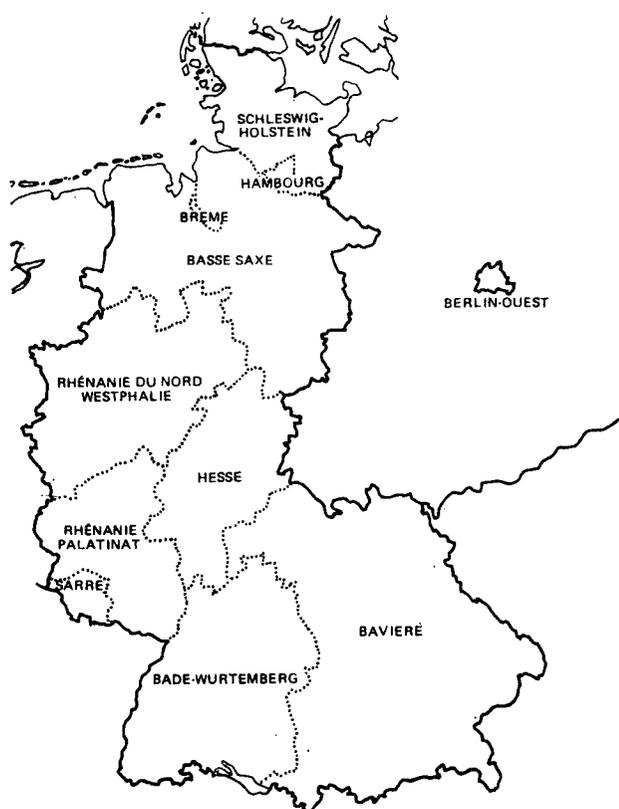
Néanmoins, les exigences de compétitivité des entreprises allemandes ne peuvent être entièrement satisfaites par ces solutions. En effet les réévaluations importantes du mark semblent devoir déplacer une partie importante des investissements directs vers l'étranger. On peut noter leur progression rapide depuis 1968 et leur orientation prioritaire vers l'Europe de l'Ouest. Cette progression devrait être encore plus forte dans l'avenir. Une enquête de l'Institut I.F.O. de Munich indique que plus de la moitié des entreprises interrogées disposant déjà d'établissements à l'étranger envisagent d'accroître leurs investissements à l'étranger plus rapidement que leurs investissements en Allemagne. L'accroissement de leurs effectifs à l'étranger serait de 5,3 % par an contre 0,2 % en Allemagne.

Si l'on doit donc s'attendre à une déconcentration industrielle orientée vers les régions allemandes en stagnation et vers l'axe Rhin-Danube, l'ampleur du mouvement des investissements allemands à l'étranger atteindra l'ensemble de la Communauté européenne.

# LES REGIONS FEDERALES DE DEVELOPPEMENT EN JUILLET 1969



## REGIONS



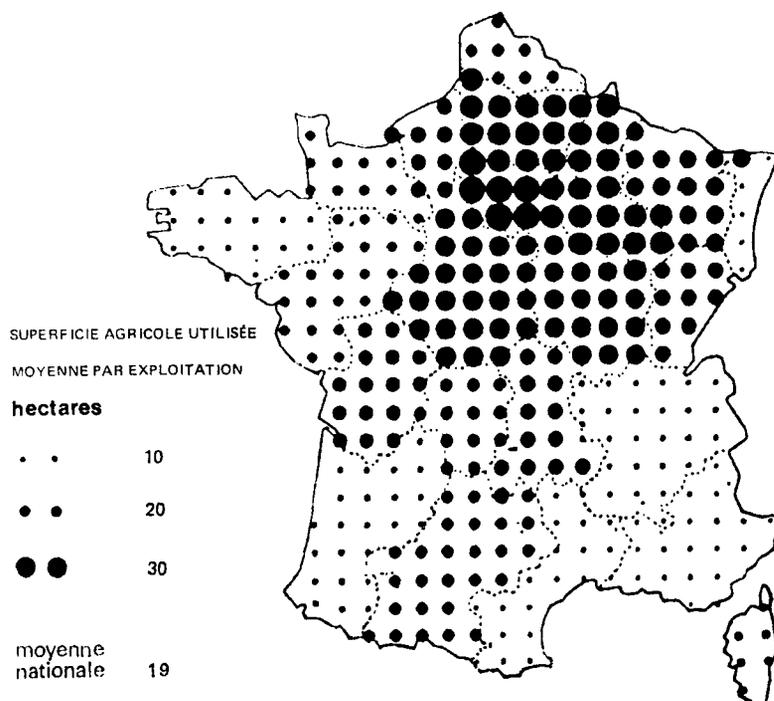
Quelles seront les régions particulièrement concernées ? Dans le passé récent, on a pu noter une préférence des entreprises allemandes pour les régions proches de l'Allemagne : Belgique, Pays-Bas, Est français, Suisse. La participation de Thyssen à Fos fait jusqu'ici figure d'exception. Néanmoins, ces exceptions semblent se multiplier comme le montre la croissance rapide de l'investissement direct allemand en Espagne.

L'orientation de ce flux d'investissement doit être l'objet des politiques nationales d'aménagement du territoire des autres pays de la Communauté et l'un des points importants de leur coordination.

## France.

Selon les hypothèses de notre scénario, l'objectif principal de la décennie 1970-1980 est pour la France la poursuite du rattrapage économique. Outre l'apport des investissements étrangers, l'effort principal doit provenir de l'épargne locale dans une mesure telle que des résultats satisfaisants de la croissance en volume ne soient pas remis en cause par l'érosion monétaire.

La poursuite de cet objectif est soumise à la contrainte du maintien de l'équilibre social, qui, par nature, évolue plus lentement. Il s'agit d'abord de la mutation du monde rural. On trouve dans l'agriculture française un secteur moderne de grandes exploitations, compétitives sur le marché mondial en particulier pour le sucre et les céréales. Elles sont concentrées dans le Bassin parisien et dans les régions environnantes. Mais, si l'on considère la population active agricole dans son ensemble, on constate qu'elle travaille le plus souvent dans de petites et moyennes exploitations.



Source : *Statistiques et indicateurs des régions françaises* DATAR-INSEE (Paris, la Documentation française, 1972). Taille moyenne des exploitations agricoles en 1970.

L'importance de ce secteur dans la population active nationale, sa concentration dans certaines régions où la proportion de la population active agricole avoisine 20 % (régions de l'Ouest, du Sud-Ouest en particulier) rendent difficile l'application d'une politique de reconversion aussi sélective que le plan Ert en Allemagne (cf. tableaux 26 et 28). On s'oriente donc en France, pour des raisons d'équilibre social régional vers une décroissance de la population active agricole moins rapide qu'en Allemagne, fondée surtout sur le départ à la retraite de petits et moyens exploitants agricoles âgés. Cette politique est indissociable d'un soutien communautaire aux prix des produits agricoles. Mais sa lenteur relative ne doit pas faire perdre de vue qu'elle s'est poursuivie jusqu'à présent avec régularité.

Tableau 28. — LA PLACE DE L'AGRICULTURE DANS LES PAYS EUROPÉENS EN 1970

PAYS	PART dans la P.I.B. %	PART dans la population active %
Grande-Bretagne .....	3	2,8
Belgique .....	5,4	4,7
Pays-Bas .....	7	7,2
Allemagne .....	3,9	9
Luxembourg .....	6,2	11,1
Danemark .....	8,1	11,7
France .....	6,6	13,9
Italie .....	11,1	19
Irlande .....	19,5	21,2

Il en est de même pour le commerce de distribution d'une part, et pour un grand nombre de secteurs industriels où l'essentiel de la production est à la charge de petites et moyennes entreprises dont la compétitivité européenne et internationale n'est pas assurée. Les politiques sectorielles ont pour objectif de restructurer ces secteurs autour de quelques grandes entreprises compétitives. Néanmoins, cette restructuration s'opère souvent à travers une stagnation, voire une réduction de l'emploi. Aussi, toute accélération du rythme de restructuration est contrainte par la nécessité d'éviter des pertes d'emploi, souvent concentrées dans des régions dont le dynamisme industriel propre reste faible. Les mêmes remarques s'appliquent à la reconversion des industries en déclin — mines, textile, sidérurgie — dans les régions centrales.

Les moyens nécessaires pour assouplir la transformation de l'économie et de la société française en une société industrielle avancée ont été importants. Ils ont eu pour résultat un retard dans la mise en place d'infrastructures, d'équipements, de logements destinés à accompagner la croissance des pôles et des régions en expansion. Néanmoins, et c'est là l'intérêt d'une politique nationale d'aménagement du territoire, cette mutation de la société française s'est accomplie sans être remise en cause par un cumul de tensions menant à la paralysie, comme cela tend à être le cas en Italie.

La politique d'aménagement du territoire a effectivement été un complément indispensable de cette mutation. Elle a été en premier lieu tournée vers la correction du déséquilibre Paris-Province. Il apparaissait en effet

clairement à la fin des années 50 que la concentration des activités en forte croissance dans la région parisienne était loin d'être optimale tant du point de vue de la croissance économique d'ensemble que du point de vue de l'équilibre régional (voir tableau 29).

Tableau 29. — ÉVOLUTION DE L'EMPLOI INDUSTRIEL DANS LES RÉGIONS FRANÇAISES ENTRE 1954 ET 1968

	1954	1962	1968	VARIATION 1954-1968
<b>Région parisienne</b> .....	1.371.530	1.453.160	1.379.980	+ 8.450
<b>Reste du territoire</b> .....	4.041.030	4.222.240	4.454.560	+ 413.530
<b>dont :</b>				
<b>Alsace</b> .....	192.400	197.640	199.980	+ 7.580
<b>Aquitaine</b> .....	195.400	190.820	202.140	+ 6.740
<b>Auvergne</b> .....	128.180	125.520	139.900	+ 11.720
<b>Bourgogne</b> .....	138.410	151.920	163.860	+ 25.450
<b>Bretagne</b> .....	130.570	130.000	151.300	+ 20.730
<b>Centre</b> .....	158.210	182.940	212.880	+ 54.670
<b>Champagne</b> .....	148.010	158.960	165.620	+ 17.610
<b>Franche-Comté</b> .....	135.850	154.440	166.920	+ 31.070
<b>Languedoc</b> .....	96.790	99.800	99.900	+ 3.110
<b>Limousin</b> .....	58.860	59.660	65.820	+ 6.960
<b>Lorraine</b> .....	337.400	352.500	342.680	+ 5.280
<b>Midi-Pyrénées</b> .....	165.750	165.380	173.680	+ 7.930
<b>Nord</b> .....	640.430	606.940	575.480	— 64.950
<b>Normandie (Basse)</b> .....	71.690	83.900	105.960	+ 34.270
<b>Normandie (Haute)</b> .....	156.170	173.720	201.180	+ 45.010
<b>Picardie</b> .....	161.180	190.580	213.500	+ 52.320
<b>Pays de la Loire</b> .....	202.310	215.700	245.820	+ 43.510
<b>Poitou</b> .....	91.800	97.800	110.820	+ 19.020
<b>Provence</b> .....	223.350	236.060	242.980	+ 19.630
<b>Rhône-Alpes</b> .....	608.270	651.780	668.140	+ 59.870

Source : Pierre Durand, *Industries et Régions* (Paris, La Documentation Française, 1972).

Aussi l'effort a été porté sur le renforcement d'un petit nombre de pôles possédant un dynamisme propre : la région Rhône-Alpes ; le Nord - Pas-de-Calais, l'Alsace, qui a par ailleurs profité des conséquences du Traité de Rome de par sa proximité avec l'Allemagne ; plus récemment, la vallée du Rhône et la façade méditerranéenne.

Bien entendu, si la croissance quantitative des activités en Région parisienne a été fortement infléchie, le Bassin parisien a aussi fortement bénéficié de ce ralentissement et l'on voit se constituer une grande région urbaine s'étendant de Reims à l'Est, d'Orléans au Sud jusqu'au Havre à l'Ouest.

Dans le même temps, l'aide régionale à proprement parler a été consacrée en priorité aux régions en difficulté, à prédominance agricole : l'Ouest, le Centre, le Sud-Ouest. Elle a été d'une double nature. Toulouse et Bordeaux ont été retenues au nombre des métropoles d'équilibre, et l'on a tenté d'y créer des pôles industriels spécialisés autour de l'aéronautique pour Toulouse, de l'automobile et de la chimie pour Bordeaux. En Bretagne au contraire, on a pris avantage de la possibilité pour l'électronique de s'implanter en milieu rural pour y faire essaimer un grand nombre d'ateliers

de production. Néanmoins, on peut noter au vu des résultats, que la politique d'aide aux régions défavorisées a été relativement sélective. C'est la marque d'un certain réalisme. De fait, les inégalités régionales du produit intérieur brut par habitant ne se sont (quelquefois) aggravées que faiblement et cela en dépit du dynamisme marqué des régions les plus développées et du renforcement des régions intermédiaires (tableau 30).

On peut sans doute affirmer aujourd'hui que les réticences de beaucoup d'industriels à l'égard de la décentralisation tendent à s'estomper en même temps que certaines réticences régionales à l'égard de l'industrie moderne. C'est l'indice d'une transformation sensible des pouvoirs locaux naguère plus conservateurs.

Aussi doit-on s'attendre pour la décennie 1970-1980 à une poursuite de la politique déjà engagée ; croissance contenue de la région parisienne ; renforcement des régions intermédiaires (Nord - Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, façade méditerranéenne) ; soutien aux régions défavorisées de manière à ne pas aggraver les disparités régionales de revenu, mais sélectivité en ce qui concerne leur renforcement.

L'idée récente d'une politique des villes moyennes, prenant le relais de la politique des métropoles d'équilibre, sans s'y substituer, est caractéristique. A la différence de la politique des métropoles d'équilibre, elle s'effectuerait essentiellement à l'initiative des autorités locales auxquelles le budget national apporterait un complément. Or, on connaît la faiblesse des ressources propres des collectivités locales françaises. C'est dire qu'une telle politique pourra servir au renforcement du réseau urbain des régions possédant un dynamisme propre, dans le voisinage de grandes villes commençant à connaître des problèmes de saturation, mais que les villes moyennes des régions défavorisées risquent de ne recevoir qu'exceptionnellement une impulsion importante.

La politique française d'aménagement du territoire au cours de la décennie 1970-1980 s'inscrivant dans le prolongement de la décennie précédente, il est possible de tracer les grandes lignes d'une image régionalisée de la France en 1980, et des nouveaux problèmes d'aménagement du territoire qui s'y poseront.

La région parisienne aura connu une faible croissance quantitative, mais une forte croissance qualitative, se spécialisant dans les activités industrielles de pointe et les activités tertiaires. Elle fera partie d'une grande conurbation englobant la couronne du Bassin parisien et se poursuivant jusqu'au Havre. Il en sera de même pour les régions Nord, Rhône-Alpes et Marseille-Fos où une deuxième vague d'industrialisation amenant l'implantation d'industries en aval de la pétrochimie et de la sidérurgie sera amorcée.

La stagnation relative de l'Ouest et du Sud-Ouest sera compensée par la multiplication des industries de main-d'œuvre en Bretagne où l'exode rural se sera poursuivi rapidement ; mais aussi par le développement de l'industrie aéronautique à Toulouse, supposant surmontés ses revers actuels : tel sera l'effet de la nécessité de développer une industrie aéronautique européenne autonome qui finira par s'imposer à l'ensemble des pays de la Communauté.

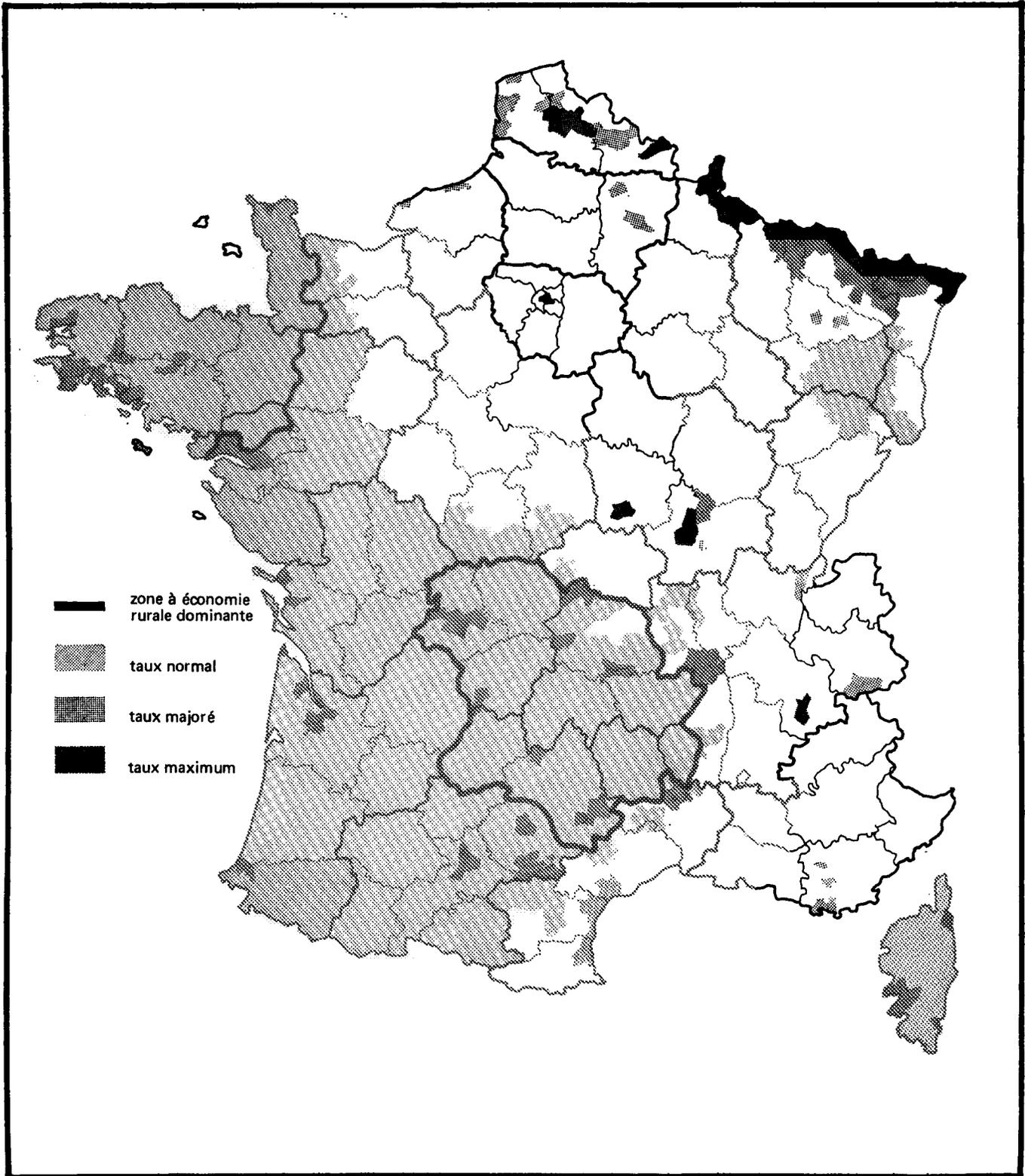
L'ambition des objectifs de la politique d'aménagement du territoire en France aura utilisé une proportion croissante des ressources nationales. Mais ces ressources auront permis d'instaurer un nouveau type d'équilibre économique et social plus proche de ceux des pays de l'Europe du

Tableau 30. — CROISSANCE DES REVENUS DIRECTS DANS LES RÉGIONS CHOISIES SELON LE REVENU PAR HABITANT EN 1962

GROUPE 1	REVENUS en FF par habitant		CROIS-SANCE annuelle des revenus * 1962/1967	GROUPE 2	REVENUS en FF par habitant		CROIS-SANCE annuelle des revenus * 1962/1967	GROUPE 3	REVENUS en FF par habitant		CROIS-SANCE annuelle des revenus * 1962/1967
	1962	1967			1962	1967			1962	1967	
Midi-Pyrénées	3.804	5.274	7,36	Bretagne	4.012	5.674	7,63	Alsace	4.161	5.905	8,31
Lorraine	3.904	5.454	7,39	Aquitaine	4.052	5.596	7,51	Auvergne	4.200	5.572	6,20
Poitou-Charentes	3.915	5.529	7,42	Centre	4.088	5.858	8,52	Franche-Comté	4.200	6.167	8,97
Nord	3.960	5.480	7,34	Basse-Normandie	4.090	5.907	8,31	Haute-Normandie	4.223	6.202	9,07
Picardie	3.965	5.662	8,37	Languedoc	4.125	5.577	7,38	Provence - Côte d'Azur	4.326	6.043	8,98
Pays de la Loire	3.976	5.684	8,15	Bourgogne	4.129	5.819	7,72	Rhône-Alpes	4.468	6.372	8,74
Limousin	3.986	5.449	6,41	Champagne	4.150	6.064	8,78	Région parisienne	7.233	10.289	8,50
Moyenne des 7 régions	3.928	5.504	7,56	Moyenne des 7 régions	4.082	5.755	7,91	Moyenne des 7 régions	5.529	7.843	8,54
France	4.674	6.617	8,16	France	4.674	6.617	8,16	France	4.674	6.617	8,16

\* Prix courants.

**LES RÉGIONS AIDÉES EN FRANCE**  
(prime de développement régional)



Nord : diminution de l'importance des groupes de pression attachés aux activités aujourd'hui en déclin, renforcement des syndicats et d'une classe moyenne salariée. Le problème essentiel de la société française à la fin des années 70 sera de consolider ce nouvel équilibre par une politique sociale vigoureuse dont certains aspects auront été par la force des choses quelque peu négligés.

D'un aménagement du territoire principalement orienté vers la croissance industrielle, on devrait alors être en mesure de passer à une intervention plus sociale, améliorant la qualité du développement régional, celle de la vie dans les centres urbains et les zones industrielles.

### La Grande-Bretagne.

La Grande-Bretagne est, avec l'Italie et l'Irlande, le pays de la Communauté dont les déséquilibres régionaux sont les plus graves. Pourtant, à la différence de ces pays, le pourcentage de la population active agricole y est très faible et la productivité agricole y est très élevée. La Grande-Bretagne ne connaît donc pas de problèmes de rénovation et d'industrialisation du monde rural hormis en Ulster et en Écosse. Au contraire, l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté où les prix agricoles sont à moyen terme supérieurs aux prix mondiaux devrait conduire à un nouveau développement de ces activités et à un dynamisme accentué de la région de l'Angleterre de l'Est (East Anglia) où est concentrée une partie importante de l'agriculture.

Tableau 31. — LES DISPARITÉS RÉGIONALES DU MARCHÉ DE L'EMPLOI EN GRANDE-BRETAGNE \*

	POPULATION (milliers) 1970	CHOMAGE (% des salariés) 1961-1970	VARIATIONS DE LA POPULATION 1961-1970		
			Total (% annuel)	Evolution naturelle (% annuel)	Migrations (% annuel)
Royaume-Uni .....	55,712	2,1	0,6	0,6	0
Nord .....	6,0	212	0,4	0,6	— 0,2
Yorkshire et Humberside .....	8,6	84	0,4	0,7	— 0,2
Midlands-Est .....	6,0	73	0,9	0,7	0,2
East Anglia .....	3,0	74	1,3	0,5	0,8
Sud-Est .....	31,1	63	0,6	0,6	0
Sud-Ouest .....	6,8	97	1,0	0,4	0,6
Midlands-Ouest .....	9,3	81	0,9	0,8	0,1
Nord-Ouest .....	12,2	107	0,4	0,5	0,1
Pays de Galles .....	4,9	158	0,4	0,4	0
Ecosse .....	9,3	173	0	0,7	— 0,7
Irlande du Nord .....	2,7	333	0,7	1,2	— 0,5

\* Les chiffres des quatre dernières colonnes sont les moyennes annuelles de la période 1961-1970. Sauf pour les variations de la population, les composantes régionales sont des chiffres relatifs, calculés sur la base de 100 = moyenne pour l'ensemble du Royaume-Uni. La variation totale de la population peut ne pas correspondre au total des variations imputables respectivement à l'évolution naturelle et aux migrations, car on n'a pas tenu compte des variations des forces armées.

Sources : C.S.O., *Abstract of Regional Statistics*, n° 7, 1971, H.M.S.O., Londres, 1972 ; *The Gazette*, H.M.S.O., Londres, divers numéros ; O.C.D.E.

Tableau 32. — LA CONCENTRATION RÉGIONALE DE QUELQUES INDUSTRIES

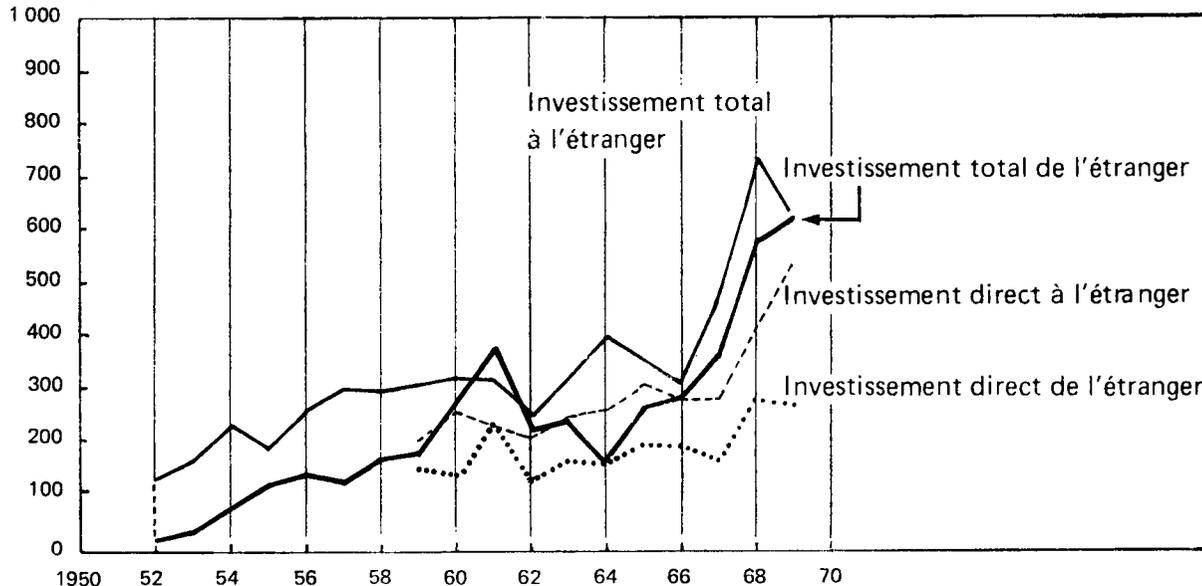
(En pourcentage.)

PART DE LA RÉGION	NORD-OUEST	SUD-EST
Population active .....	33	67
Emploi dans les industries :		
Charbon .....	45	55
Construction navale .....	63	27
Textile .....	50	50
Mécanique .....	33	67
Electronique .....	30	70
Construction automobile .....	25	75

Les problèmes essentiels sont localisés dans les régions d'industries en déclin, industries extractives et industries de transformation : le Nord de l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse où subsiste aussi une agriculture peu productive (voir tableaux 31, 32, 33). Depuis quelques années, la conurbation Liverpool-Manchester-Leeds connaît aussi des difficultés.

L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT BRITANNIQUE A L'ÉTRANGER  
ET DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER EN GRANDE-BRETAGNE ENTRE 1952 ET 1969

Millions de  
livres



Source : A. Glyn and B. Sutcliffe, *British Capitalism, Workers and The Profit Squeeze* (London, 1972, Penguin Books).

Tableau 33. — LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT AUX COUTS DES FACTEURS DANS LES RÉGIONS BRITANNIQUES

REGIONS	1961				REGIONS	1964			1969 *	
	P.I.B. global		P.I.B. par habitant			Livres	Indice R.U. 100	Indice 1961 100	Livres	Indice R.U. 100
	Millions Livres	Part de chaque région	Livres	Indice R.U. 100						
1. London and S. Eastern	>	>	>	>	1. South East	>	>	950	117	
2. Eastern and Southern	>	>	>	>	2. East Anglia	>	>	704	87	
1 + 2	8.893	37,0	503	111	1 + 2	113	119	928	114	
3. South West	1.365	5,7	400	88	3. South West	88	116	746	92	
4. Midland Region	2.336	9,8	489	108	4. West Midlands	109	117	813	100	
5. North Midland	1.693	7,1	463	102	5. East Midlands	98	>	800	99	
6. East and West Pldings	1.885	7,9	452	100	6. Yorkshire and Humberside	99	>	725	89	
4 + 5 + 6	5.914	24,8	468	103	4 + 5 + 6	102	116	778	96	
7. North West	2.951	12,3	449	99	7. North West	98	115	804	99	
8. North	1.333	5,6	410	90	8. North	85	109	650	80	
9. Scotland	2.031	8,5	392	86	9. Scotland	86	116	763	94	
10. Wales	1.054	4,4	401	88	10. Wales	88	114	663	82	
Great Britain	23.541	98,3	459	101	Great Britain	101	116	817	101	
11. Northern Ireland	414	1,7	289	64	11. Northern Ireland	66	120	692	85	
United Kingdom	23.955	100	454	100	United Kingdom	100	116	813	100	
Grdes zones géogr.	16.172	67,5	479	106	Grdes zones géogr.	107	118	854	105	
Sud-Est	7.783	32,5	409	90	Sud-Est	88	114	738	91	
Nord-Ouest					Nord-Ouest					

\* Il s'agit d'un premier essai d'estimation. Les méthodes utilisées provoquent notamment une inflation des chiffres concernant le Northern Ireland.  
Source : Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 3 mai 1973.

On sait les causes profondes du déclin de ces régions — elles sont les mêmes que pour la Rhur et la Sarre, il y a quelques années en Allemagne, le Nord et l'Est français, la Wallonie, le Limbourg. On sait aussi celles qui ont empêché un dynamisme nouveau de s'y manifester : l'insuffisance de l'investissement sur le territoire britannique. Ce phénomène a une double origine. D'abord la forte tradition maritime commerciale et financière de l'économie britannique qui a entraîné des programmes importants d'investissement à l'étranger aux dépens des investissements de modernisation nécessaires à l'appareil de production local. Ensuite, la surévaluation permanente de la livre entre 1945 et 1967 — c'est-à-dire le maintien de sa parité malgré la faiblesse des accroissements de productivité — rendue nécessaire par la politique étrangère de la Grande-Bretagne tant qu'elle était en dehors du Marché commun.

Le maintien de la parité de la livre a conduit en particulier à une politique conjoncturelle présentant des instabilités permanentes (stop-go policy) qui ont fortement contribué à décourager l'investissement.

Enfin, l'ensemble de ces facteurs a entraîné un ralentissement de la progression du revenu réel par habitant, provoquant des tensions sociales importantes (tableau 34). Une aide régionale coûteuse a dû être distribuée sous forme de primes à l'emploi dans les régions en stagnation, qui ont peu fait pour encourager une restructuration industrielle conséquente.

Tableau 34. — LA CROISSANCE DU P.I.B. ET D'AUTRES VARIABLES ÉCONOMIQUES DANS LES GRANDS PAYS OCCIDENTAUX ENTRE 1955 ET 1968

(Taux annuels moyens.)

	P.I.B.	EMPLOI	PRODUCTIVITE de la main-d'œuvre	INVESTISSEMENT (*)	TAUX d'investissement (**)	COEFFICIENT marginal de capital (***)
Royaume-Uni .....	2.8	0.5	2.3	5.8	13	4.6
France .....	5.7	0.3	5.4	9.1	17	3.0
Allemagne .....	5.1	0.6	4.5	6.6	19	3.7
Etats-Unis .....	4.0	1.5	2.5	4.4	12	3.0
Japon .....	10.2	1.5	8.6	15.5	24	2.4

\* Investissements productifs, c'est-à-dire formation brute de capital fixe moins construction de logements.

\*\* Niveau moyen des investissements productifs en proportion du P.I.B.

\*\*\* C'est-à-dire taux d'investissement : croissance du P.I.B.

Sources : *La croissance de la production, 1960-1980*, op. cit. *Les comptes nationaux des pays de l'O.C.D.E., 1950-1968*, op. cit.

Des changements importants dans la politique fondamentale de la Grande-Bretagne dans tous les domaines — politique étrangère, politique industrielle, politique financière, politique régionale — ont radicalement modifié la situation depuis 1970. Mais ces changements ne peuvent produire leurs effets instantanément. C'est pourquoi, si l'image de la Grande-Bretagne aujourd'hui paraît très négative, compte tenu notamment de l'importance des déséquilibres régionaux, on ne peut envisager une politique correctrice

sans tenir compte aussi des tendances nouvelles qui commencent à se manifester.

Quels sont ces changements ? Principalement, une révision de sa politique étrangère marquée par son adhésion à la Communauté européenne, une dévaluation importante de la livre entérinant la faiblesse des gains de productivité au cours de la décennie 1960-1970. Cela a rendu possible une meilleure maîtrise de la conjoncture. Le ralentissement de l'activité qui a naturellement suivi cette réorientation en 1970 a permis un mouvement intersectoriel de la main-d'œuvre, longtemps figée dans ses occupations en raison des primes à l'emploi et de la rétention de main-d'œuvre pratiquée par les entreprises soumises à de forts aléas conjoncturels mais habituées à une situation de plein emploi. La reprise amorcée en 1971 est annonciatrice d'un boom prolongé, le premier que la Grande-Bretagne ait connu depuis dix ans, premier effet aussi de la réorientation de la politique économique.

Certes l'inflation reste particulièrement élevée et sa jugulation passe par une politique concertée des prix et des salaires rendue difficile par les tensions sociales qui se sont manifestées depuis la fin des années 60 et se sont prolongées au cours de la récession de 1970. Cette inflation est en partie alimentée par le renchérissement des denrées alimentaires, notamment lié à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, en partie aussi par la dévaluation rapide de la livre et la montée des cours des matières premières sur le marché mondial dont l'impact est important sur une économie aussi fortement importatrice que l'économie britannique.

Il apparaît néanmoins que ces éléments inflationnistes sont conjoncturels, et c'est le cas pour l'effet inflationniste des changements de prix des denrées alimentaires. En tout état de cause, il était clair dès l'origine que l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun pouvait être préjudiciable à son économie à court terme, mais que des bénéfices importants en seraient retirés à moyen et à long terme. La reprise des investissements en Grande-Bretagne confirme ce point de vue. Ce revirement de situation, s'il n'est pas remis en cause par une rupture sociale, comme nous la supposons dans ce scénario, pose ces problèmes régionaux en termes relativement nouveaux.

La politique régionale britannique a donc aussi subi des transformations. Il faut d'abord souligner l'importance des dépenses qui y sont consacrées (voir tableau 35). Jusqu'en 1970, elle consistait essentiellement en une aide au maintien de l'emploi de quelque nature qu'il soit, et cela dans les zones les plus défavorisées. Cette politique a évidemment permis de préserver un certain nombre d'emplois mais non de préparer des solutions à long terme.

Tableau 35. — COUT DE LA POLITIQUE RÉGIONALE BRITANNIQUE

ANNÉES	COUT (En millions de £)
1961-62 .....	32,8
1962-63 .....	23,9
1963-64 .....	30,2
1964-65 .....	30,3
1965-66 .....	74,3
1966-67 .....	69,2
1967-68 .....	158,2
1968-69 .....	272,7
1969-70 .....	303,1
	Soit env. 0,7 % du P.I.B.

Le Livre Blanc de 1971 a amorcé des modifications importantes dans ce domaine. En premier lieu les aides régionales concernant désormais l'investissement entraînant la création d'emplois nouveaux plutôt que le maintien de l'emploi à proprement parler. De plus, les zones susceptibles d'être aidées ont considérablement augmenté et en particulier les zones intermédiaires comprenant maintenant la conurbation de Manchester-Liverpool-Leeds. Ceci implique-t-il une dispersion accentuée de l'aide régionale ? (Voir carte suivante.)

Il semble au contraire que l'on puisse y déceler les orientations nouvelles suivantes. En premier lieu, un souci de renforcer des zones intermédiaires, de manière à assurer définitivement leur redémarrage économique. C'est l'équivalent britannique des efforts français dans les régions du Nord—Pas-de-Calais, Rhône—Alpes et Provence—Côte d'Azur.

En deuxième lieu, une latitude plus grande pour définir les programmes d'aide aux régions de développement et aux régions spéciales de développement sur des bases géographiques plus sélectives, c'est-à-dire pour concentrer les efforts sur un petit nombre de pôles de développement, en particulier les villes nouvelles et les villes en expansion. Il s'agit principalement de la restructuration profonde du réseau urbain écossais, de celui du Lancashire, de l'embouchure de la rivière Tee qui doit bénéficier des découvertes pétrolières en mer du Nord, de la région de Bristol où se maintient une forte présence de l'industrie aéronautique.

Les traditions industrielles de ces zones, l'aide importante d'ores et déjà accordée par le Gouvernement britannique, les efforts consentis depuis longtemps pour la restructuration urbaine devraient attirer les investissements étrangers qui s'y multiplient, malgré quelques fermetures occasionnées par les tensions sociales. Les grandes entreprises britanniques, les institutions financières devraient aussi réorienter leur politique d'investissement vers la Grande-Bretagne : ce n'est qu'à ce prix que l'on peut s'attendre à une reprise sérieuse de l'économie britannique.

Ces deux tendances, avec la découverte du pétrole et du gaz en mer du Nord, sont sans doute suffisantes pour garantir que les objectifs visés soient atteints. Néanmoins, la tâche serait grandement facilitée si une politique de réorganisation moins vigoureuse était suivie dans les régions du Sud-Est et des Midlands. En effet, la politique des villes nouvelles britanniques a été, à juste titre, souvent citée en exemple, et en particulier en ce qui concerne les villes nouvelles de la région londonienne.

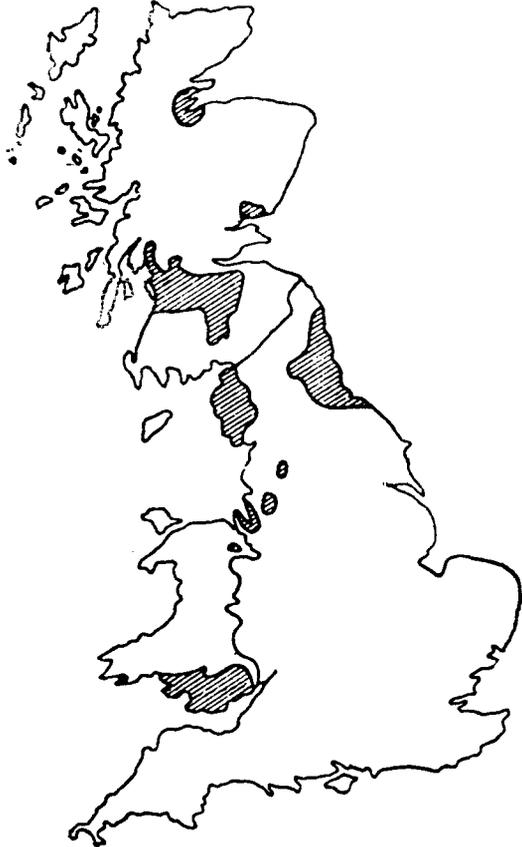
De fait, la réussite de cette politique a considérablement augmenté les capacités d'accueil du Sud-Est et des Midlands, et cela non seulement pour les activités tertiaires, mais aussi pour les activités industrielles : les villes nouvelles y connaissent aujourd'hui un dynamisme sans précédent et les tailles prévues ont dû être en conséquence révisées en hausse (voir carte et tableau 36).

Pour que cet effort de restructuration ne vienne pas contrecarrer le renforcement des régions intermédiaires et des régions de développement, il faut sans doute qu'une politique sélective soit appliquée dans les régions déjà développées, de sorte que seules les activités industrielles qui requièrent la proximité de Londres ou de Birmingham, ou encore une forte proportion de main-d'œuvre qualifiée — qui est concentrée dans le Sud-Est et les Midlands — soient encouragées à s'y implanter.

Ceci est d'autant plus nécessaire que l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun doit accélérer la croissance de ces activités. Il est donc préférable de promouvoir un développement plus lent mais plus qualitatif

# LES ZONES AIDÉES EN GRANDE-BRETAGNE

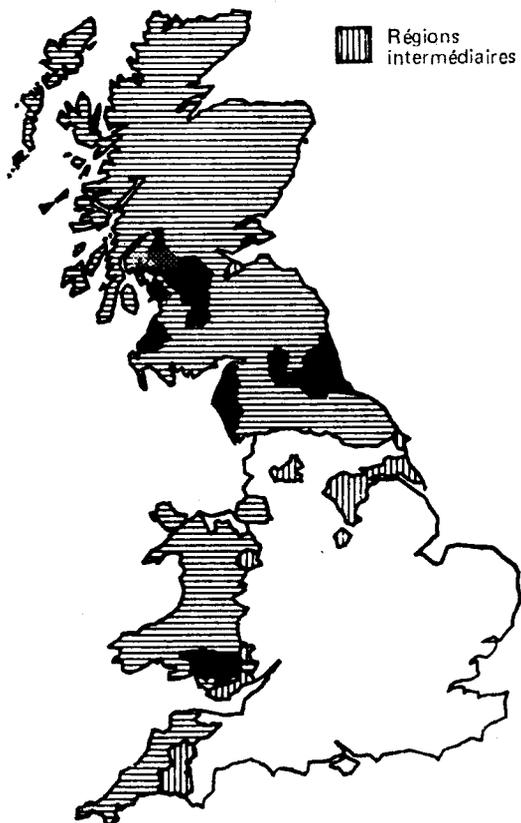
RÉGIONS DE DÉVELOPPEMENT  
1945 - 1960



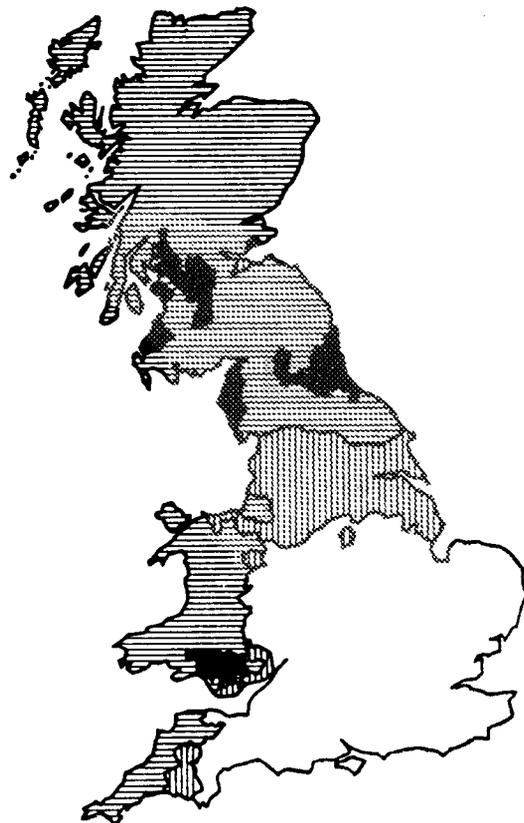
DISTRICTS DE DÉVELOPPEMENT  
en 1966



FÉVRIER 1972



«INDUSTRY ACT»  
de 1972



- Régions spéciales de développement
- ▨ Régions de développement
- ▧ Régions intermédiaires

Tableau 36. — PROGRAMME DES VILLES NOUVELLES

VILLES NOUVELLES	DATE de lancement	DATE prévue pour l'achèvement	POPULATION à l'origine	POPULATION au 31-12-69	CROISSANCE de la population depuis l'origine	POPULATION prévue
	du plan					
<b>Nord :</b>						
Aycliffe .....	19- 4-1947	>	60	22.000	21.940	45.000
Peterlee .....	10- 5-1948	1973	200	22.000	21.800	30.000
Washington .....	24- 7-1964	1981	20.000	24.000	4.000	80.000
<b>Nord-Ouest :</b>						
Central Lancashire .....	26- 3-1970	>	250.000	>	>	430.000
Runcorn .....	10- 4-1964	1979	28.500	34.000	5.500	100.000
Skelmersdale .....	9-10-1961	1977	10.000	23.000	13.000	80.000
Warrington .....	26- 4-1968	1981	124.700	124.700	>	205.000
<b>Est-Midlands :</b>						
Corby .....	1- 4-1950	>	15.700	50.000	34.300	83.000
Northampton .....	14- 2-1968	1981	131.000	131.000	>	230.000
<b>East-Anglia :</b>						
Peterborough .....	31 -7-1967	1981	80.500	85.000	4.500	190.000
<b>Ouest-Midlands :</b>						
Redditch .....	10- 4-1964	1979	32.000	36.000	4.000	90.000
Telford .....	12-12-1968	1980	70.000	73.000	3.000	220.000
<b>Sud-Ouest :</b>						
Basildon .....	4- 1-1949	1978	25.000	79.000	54.000	140.000
Bracknell .....	17- 6-1949	1978	5.140	36.000	30.860	60.000
Harlow .....	25- 5-1947	>	4.500	77.000	72.500	90.000
Milton Keynes .....	23- 1-1967	1991	40.000	46.000	6.000	250.000
Stevenage .....	11-11-1946	1975	7.000	64.000	57.000	100.000
<b>Villes soumises à la commission de villes nouvelles :</b>						
Crawley .....	9- 1-1947	Pratiquement terminé	10.000	66.000	56.000	75.000
Hatfield .....	20- 5-1948		8.500	26.000	17.500	29.000
Hemel Hempstead .....	4- 2-1947		21.000	70.000	49.000	80.000
Welwyn Garden City .....	20- 5-1948		18.500	43.000	24.500	50.000
<b>Pays de Galles :</b>						
Cwmbran .....	4-11-1949	1971	12.000	45.000	33.000	55.000
Newtown .....	15- 3-1967	1975-78	5.500	6.000	500	11.000
<b>Ecosse :</b>						
Cumbernauld .....	9-12-1955	1980	3.000	31.000	28.000	90.000
East Kilbride .....	6- 5-1947	1972	2.400	65.000	62.600	95.000
Glenrothes .....	30- 6-1948	1977	1.100	29.000	27.900	70.000
Irvine .....	9-11-1966	1986	38.650	42.000	3.350	100.000
Livingston .....	7- 4-1962	1985	2.000	11.000	9.000	100.000

Source : Long Term Population Distribution in Great Britain, a study, Her Majesty's Stationery Office, London 1971.

dans ces régions ; on risquerait sinon de voir se reposer à moyen terme les problèmes de la saturation que la politique des villes nouvelles dans le Sud-Est a permis de résoudre partiellement jusqu'ici.

# LES VILLES NOUVELLES ET LES VILLES DITES EN EXPANSION



Source : Long Term Population Study, Department of Environment, 1971

Il en est de même pour le secteur tertiaire où le poids de Londres reste écrasant, le reste de la Grande-Bretagne souffrant au contraire d'une déficience d'activités tertiaires. L'avenir de Londres comme centre d'affaires et centre financier rend nécessaire un mouvement important des fonctions tertiaires et régionales vers les autres métropoles.

## L'Italie

Le problème principal d'aménagement du territoire italien réside dans l'opposition du Nord et du Sud. On peut considérer que ceux de certaines zones agricoles en stagnation du Centre et du Nord-Est sont en comparaison relativement mineurs. De fait, l'étendue du Mezzogiorno (40 % du territoire italien), son isolement géographique par rapport aux régions dynamiques de l'Italie, l'importance de sa population (36 % de la population italienne) en font la région la plus difficile à intégrer au mouvement de l'économie européenne (tableaux 37 et 38). Quelle est la nature de ce dualisme ? Le Mezzogiorno est une région essentiellement agricole dont les structures économiques et sociales sont longtemps restées de nature féodale. Ce n'est qu'après la Deuxième Guerre mondiale qu'une réforme agraire a démantelé les grandes exploitations mal gérées et amené des gains de productivité appréciables dans l'agriculture.

Tableau 37. — PRODUIT INTÉRIEUR BRUT AUX PRIX DU MARCHÉ PAR HABITANT

RÉGIONS italiennes	EN 1.000 LIRES			ITALIE = 100		
	1967	1968	1969	1967	1968	1969
Piémont .....	1.099,6	1.159	1.237	134,7	132,6	130,5
Val d'Aoste .....	1.184,7	1.194,4	1.237	145,1	136,7	126,3
Ligurie .....	1.100,2	1.175,1	1.249,2	134,8	134,5	131,8
Lombardie .....	1.204,3	1.289,2	1.387,4	147,5	147,5	146,4
<b>Nord-Ouest</b> .....	<b>1.159,5</b>	<b>1.235,2</b>	<b>1.323,5</b>	<b>142</b>	<b>141,4</b>	<b>139,7</b>
Trentin - Ht Adige .....	791,6	832,3	899,6	96,9	95,3	94,9
Vénétie .....	797,9	864,7	941,1	97,7	99	99,3
Frioul - Vénétie - Julienne.	832,8	999,7	980,6	102	103	103,5
Emilie - Romagne .....	962,7	1.027,4	1.131,2	117,9	117,6	119,4
<b>Nord-Est</b> .....	<b>865</b>	<b>928,8</b>	<b>1.015,4</b>	<b>106</b>	<b>106,3</b>	<b>107,1</b>
Marches .....	684,2	737,3	800,9	83,8	84,4	84,5
Toscane .....	880,2	965,1	1.039,8	109,8	110,4	109,7
Ombrie .....	758,6	809,5	867,7	92,9	92,6	91,6
Latium .....	871,7	944,8	1.023,6	106,6	108,1	108
<b>Centre</b> .....	<b>840,5</b>	<b>913,5</b>	<b>987,5</b>	<b>103</b>	<b>104,5</b>	<b>104,2</b>
Abruzzes et Molise .....	516	554,6	622,4	63,2	65,7	65,7
Campanie .....	542,1	571,3	610,8	66,4	65,4	64,4
Pouilles .....	578	570,7	645,2	70,8	65,3	68,1
Basilicate .....	462	490,1	545,5	56,6	56,1	57,6
Calabre .....	413	428	473,7	50,6	49	50
Sicile .....	521,4	571,5	619,5	63,9	65,4	65,4
Sardaigne .....	535,7	592,9	646,6	65,6	67,9	68,2
<b>Sud</b> .....	<b>524,5</b>	<b>552,6</b>	<b>606,6</b>	<b>65,6</b>	<b>67,9</b>	<b>68,2</b>
<b>ITALIE</b> .....	<b>816,4</b>	<b>873,8</b>	<b>947,6</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



Certes, tout au long de son histoire, le Mezzogiorno a connu quelques timides essais d'industrialisation, généralement du fait de petites entreprises ayant un marché local ou régional. Néanmoins, les efforts d'accumulation locale n'ont pas abouti, car les capitaux formés étaient souvent récupérés dans les circuits bancaires de l'Italie du Nord et consacrés à la croissance industrielle rapide. De même, l'absence d'une réforme foncière a encouragé les investissements immobiliers au détriment des investissements industriels.

Malgré toutes les conséquences néfastes du sous-développement du Mezzogiorno pour l'Italie entière, on peut considérer que par beaucoup d'aspects il n'est pas étranger au miracle économique de l'Italie du Nord. L'émigration vers le Nord a constitué et constitue encore un réservoir important de main-d'œuvre évitant de faire appel à la main-d'œuvre immigrée (voir tableau 39). Tout au long de la période 1945-1969, cet afflux de main-d'œuvre a relâché les tensions sur les salaires et permis le développement fulgurant des industries d'exportation.

Tableau 39. — LE SOLDE MIGRATOIRE INTERRÉGIONAL ET INTERNATIONAL DE LA POPULATION TOTALE DES GRANDES RÉGIONS ITALIENNES

GRANDES ZONES géographiques	TOTAL 1960-1967 (Chiffre absolu)	TOTAL 1960-1967 (En pourcentage de la population 1961)	MOYENNE 1960-1967 (En pourcentage de la population 1961)
Nord-Ouest .....	+ 1.079.315	+ 8,20	+ 1,02
Nord-Est .....	— 176.139	— 1,85	— 0,23
Centre .....	+ 214.187	+ 2,28	+ 0,28
Sud - Iles .....	— 1.437.617	— 7,74	— 0,97

Au contraire, les efforts qui ont été consentis par le Nord pour intégrer le Mezzogiorno à sa dynamique lui ont souvent été préjudiciables en définitive. La construction des autoroutes Nord-Sud par exemple a permis à beaucoup d'entreprises de l'Italie du Nord d'élargir leur marché vers le Sud et d'éliminer les petites entreprises locales qui n'étaient pas en mesure de soutenir leur concurrence. De fait, on peut rétrospectivement penser qu'il aurait été préférable d'instaurer, pendant une période, un protectionnisme commercial du Sud, permettant aux dynamismes économiques locaux de se révéler et de se renforcer avant d'affronter une concurrence plus large, italienne, puis internationale. Mais une telle solution, sans doute inacceptable du point de vue de l'unité italienne, est aujourd'hui largement dépassée car beaucoup de ces dynamismes ont disparu.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'Italie consacre une partie importante de son revenu national au Mezzogiorno, de 1 à 1,5 %. Les efforts se sont d'abord portés sur la réforme agraire qui a permis la redistribution d'environ 700.000 hectares ; cette politique a porté ses fruits puisque de 1951 à 1971, la population active agricole du Mezzogiorno a été réduite de moitié, alors que la production a augmenté annuellement de 2,8 %, les gains de productivité avoisinant 300 %.

Une partie de la main-d'œuvre reconvertie a été employée sur place dans l'industrie. En effet, la Cassa per il Mezzogiorno a amorcé un effort impor-

tant en matière d'industrialisation en 1957, tout en poursuivant la réforme agraire et la création de grandes infrastructures. Ses moyens sont d'ordre financier — subventions en capital, crédits à taux réduits, etc. aux investisseurs —, mais s'appuient aussi sur les mesures de dissuasion concernant les investissements dans les régions développées : la pénalité de 25 % du montant des investissements de plus de 7 milliards de liras non autorisés par la CIPE (1) (depuis 1971). Enfin, 40 % des investissements des administrations publiques centrales et 80 % des nouveaux investissements des sociétés à participation de l'Etat (IRI, ENI) doivent être consacrés au Mezzogiorno. En conséquence, de 1951 à 1971, la contribution du Mezzogiorno au produit national est passée de 23,7 % à 27,2 %, les résultats les plus marquants étant obtenus dans la chimie et la métallurgie. L'implantation d'Alfa-Romeo à Naples, le complexe sidérurgique de Tarente, les pôles de Bari et de Brindisi en sont les exemples les plus frappants. Enfin, il faut souligner un sérieux effort touristique.

Néanmoins, si les efforts consacrés à l'industrialisation du Mezzogiorno ont abouti à ces résultats — le revenu par habitant est passé de 40,7 % de celui du Nord à 44,2 % en vingt ans — si les écarts ne se sont pas creusés, ils n'ont pas été radicalement réduits. Si l'emploi agricole est passé de 56 % à 33 % de l'emploi total pendant la même période, plus de la moitié des emplois additionnels non agricoles se situent dans le secteur de la construction, du commerce, dont les niveaux de productivité sont comparables à ceux que l'on rencontre dans l'agriculture.

Beaucoup d'efforts ont été consacrés à l'industrie lourde qui crée peu d'emplois rapportés à l'investissement. Et les effets structurants de la sidérurgie et de la pétrochimie sont aujourd'hui beaucoup plus faibles qu'il y a quinze ans, à l'époque où les grandes décisions d'implantation dans ces secteurs ont été prises.

En conséquence il n'est pas surprenant que l'émigration vers le Nord se poursuive et que les tendances à la concentration dans l'Italie du Nord — Turin, Milan, Gênes, Bologne — continuent à prédominer. Jusqu'en 1969, ces tendances ont fortement contribué au miracle italien. Elles ont néanmoins fini par aboutir à une saturation importante de ces zones, qui n'est sans doute pas étrangère aux tensions sociales importantes qui se sont manifestées depuis. Le problème du Mezzogiorno, le problème du dualisme italien restent posés.

La solution de ce problème dépasse sans doute l'Italie. Des efforts massifs sont nécessaires et l'on peut penser que la récente dévaluation de la lire y contribuera. Néanmoins, dans un cadre exclusivement italien, seules les plus grandes entreprises privées ou publiques peuvent être à la mesure de cet effort. Or les premières subissent le contrecoup des tensions sociales en Italie du Nord, et l'investissement massif dans le Mezzogiorno pourrait mettre leur compétitivité en danger. Les entreprises publiques sont déjà tenues d'investir dans le Mezzogiorno, mais le secteur public ne peut consentir un effort supplémentaire important car il est en voie de restructuration à la suite de son gonflement au cours des dernières années. L'économie italienne est déchirée entre la nécessité de son intégration à l'économie européenne qui est le fait de l'Italie du Nord, et la nécessité de combler le fossé entre le Nord et le Sud. Ces exigences, en partie contradictoires aujourd'hui, probablement inconciliables dans les limites d'une intervention nationale, n'ont une chance d'être conjointement satisfaites que dans une prise en charge communautaire.

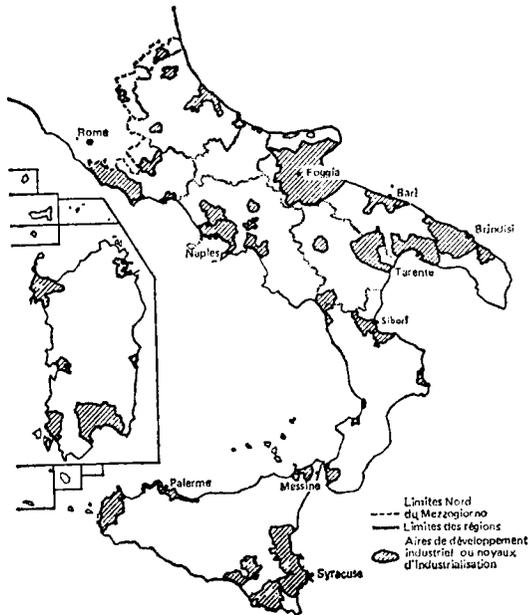
■ ■ ■

CIPE : Compagnie Interprofessionnelle pour la participation à l'épargne.

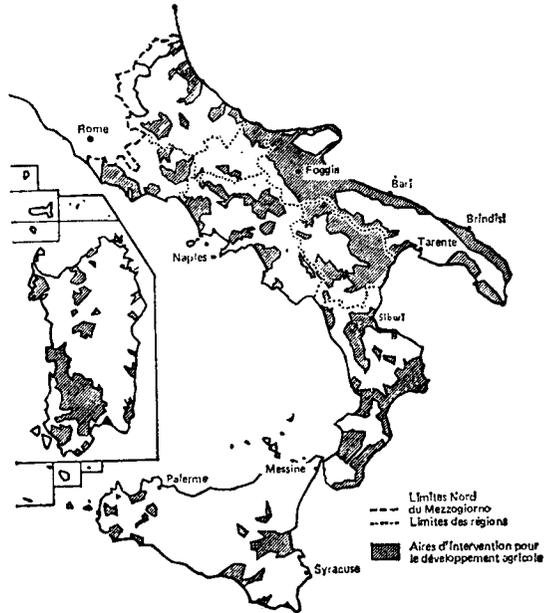
## DANS LE MEZZOGIORNO

### ZONES D'INTERVENTION

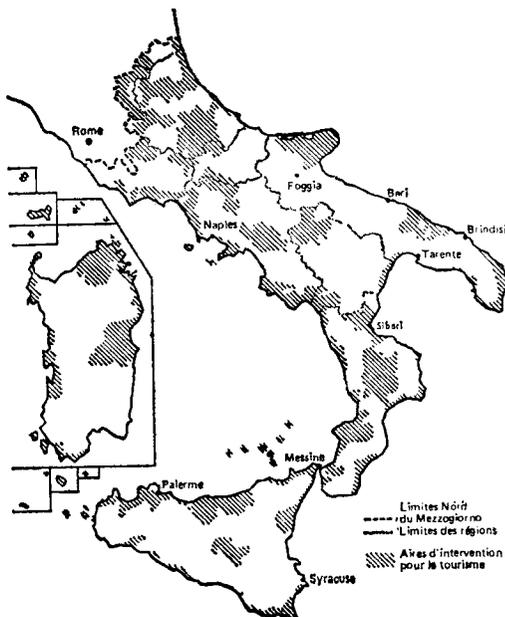
● INDUSTRIELLE



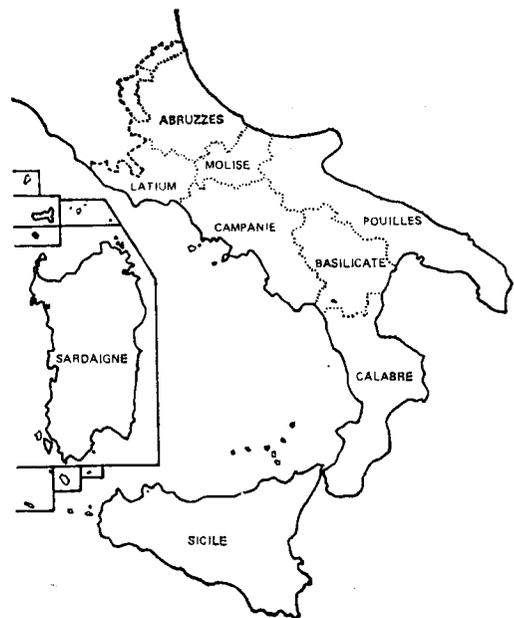
● AGRICOLE



● TOURISTIQUE



RÉGIONS



### C. L'ÉVOLUTION POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE

Nous avons voulu décrire dans les pages qui précèdent l'évolution des politiques régionales des principaux pays membres de la Communauté européenne, et celle de la transformation de l'espace européen qui en résulte.

Une description plus complète, étendue à l'ensemble de la Communauté n'aurait pas sensiblement modifié les principales conclusions qui s'imposent. Quelles sont-elles ? A part quelques cas particuliers — le Mezzogiorno, auquel il faut ajouter l'Ouest irlandais — les disparités régionales ne doivent pas s'aggraver jusqu'à susciter des risques de ruptures sociales dans le cadre de ce scénario.

Il pourrait en être autrement, bien entendu, si le rattrapage économique français était arrêté, si une relance de l'économie britannique s'avérait être conjoncturelle, si l'instabilité sociale s'aggravait en Italie, si les pressions de l'environnement international amenaient l'Europe à un point de rupture. C'est dire qu'une aggravation des écarts entre régions au sein de l'Europe peut résulter alors de phénomènes qui ne sont pas maîtrisables à l'aide de politiques d'aménagement du territoire. Celles-ci ont un objet limité et ne peuvent prétendre être un remède à tous les maux.

Dans ce scénario d'équilibre entre les grandes puissances européennes, les nouvelles tendances à la localisation périphérique sur lesquelles s'appuient les politiques nationales d'aménagement du territoire s'avèrent suffisantes pour atteindre des objectifs réalistes : les écarts entre régions ne s'aggravent pas au sein de chaque pays, certaines régions trouvent un dynamisme nouveau.

Aucune des grandes régions urbaines du territoire européen n'est devenue la capitale de l'Europe. On assiste à une extension importante de zones très urbanisées et très développées. A côté de Paris, Londres, Birmingham, la Ruhr, la Rhénanie, le Ramstadt, l'axe Gênes—Venise, les nouveaux centres de l'Europe sont Munich, Marseille et sa région, le triangle rhodanien, Manchester—Liverpool—Leeds, Lille—Roubaix—Tourcoing—Dunkerque.

Dans les régions de reconversion, les industries en déclin ont été remplacées par les filiales de firmes multinationales dans les branches fortes utilisatrices de main-d'œuvre. Certaines se sont vidées de leur population, notamment en Grande-Bretagne. Il en est de même pour certaines régions à dominante agricole dans l'Europe du Sud. Mais ailleurs, le tourisme et l'industrie au fil de l'eau ont retenu sur place la population.

La configuration générale de l'espace européen n'aura pas été bouleversée, mais marquée par un rattrapage de l'Europe du Sud et de la Grande-Bretagne.

Ce rattrapage s'est affirmé, quand s'est mise en place une coordination communautaire des politiques nationales d'aménagement du territoire. Elle comporte quatre volets.

En premier lieu, la création d'un fonds régional d'aide aux régions déshéritées aura permis un transfert financier entre l'Allemagne d'une part, la Grande-Bretagne, l'Italie, et l'Irlande de l'autre. Bien qu'en fait ce transfert n'ait pas été totalement affecté dans les pays bénéficiaires à la réduction des disparités régionales, il aura fait bénéficier les politiques nationales d'aménagement du territoire dans ces pays d'une marge de manœuvre supplémentaire.

L'harmonisation des mesures destinées à limiter la création d'activités nouvelles dans les grandes régions urbaines aura eu un effet plus direct et plus immédiat. Ces mesures ont été dans un premier temps uniquement appliquées à des zones géographiques restreintes, et ont eu pour conséquence des tentatives de desserrement autour des zones de plus grande saturation : villes nouvelles, villes satellites. Mais seuls les premiers projets de cette nature ont été réalisés, la législation européenne ayant largement étendu dans un deuxième temps le champ géographique des restrictions.

Les deux autres volets de la politique régionale communautaire auront été imposés par la gravité des problèmes du Mezzogiorno et de l'Irlande, que les efforts successifs n'auront pas réussi à résoudre.

Devant ces échecs répétés, un accord entre l'Italie et la Communauté définit une concession de vastes espaces du Sud italien à des consortiums privés placés sous surveillance communautaire. Ces consortiums où les capitaux allemands sont prédominants, s'engagent à effectuer de très forts investissements industriels et touristiques. La Communauté finance pour sa part une politique ambitieuse d'équipements publics dont l'exécution est confiée au consortium. L'émoi est d'abord grand en Italie, mais les principales formations politiques finissent par se rallier au projet.

Peu après, un accord similaire est conclu avec l'Irlande et la Communauté. L'apport de capital est cette fois plus diversifié.

Ces deux accords marquent un virage dans la coordination des politiques nationales d'aménagement du territoire. D'abord, il se situent à une période où la coordination des politiques nationales dans tous les domaines s'est resserrée, et dans certains domaines unifiée au sein d'instances supranationales.

Ces deux accords instituent en fait une ébauche de politique d'aménagement du territoire intégrée. A la suite de ces accords, il est en effet acquis que les instances supranationales ont le pouvoir d'orienter les flux d'investissements privés et de mettre en place de vastes programmes d'équipements publics. Le pouvoir d'orientation des flux d'investissement s'impose pour une autre raison : la nécessité de définir une politique communautaire concernant le partage des investissements entre l'intérieur de la Communauté et les pays étrangers, en particulier ceux de la zone de libre-échange eurafricaine. Il a fallu dans un premier temps convaincre les industriels européens d'investir au sud de la Méditerranée, en dépit des craintes qu'ils manifestaient quant à la sécurité des investissements. Cette crainte s'était accentuée du fait de révisions successives des accords eurafricains. Elle s'est finalement estompée, et les industriels et financiers européens ont saisi les occasions d'investissements qui s'offraient à eux. Les Britanniques, les Néerlandais, ont défini une politique d'investissement à l'étranger plus offensive que celle des Français et même des Allemands. Ces disparités de comportement qui ont affecté indirectement mais d'une manière importante le développement de certaines régions périphériques de l'Europe ont fini par être l'objet d'une concertation puis d'une action communautaire.

De même, la définition de programmes d'équipements publics dans ces mêmes régions s'effectue de plus en plus au niveau communautaire dans la mesure où les aménagements correspondants servent de support aux entreprises de plusieurs pays.

Les nouveaux pouvoirs communautaires devraient pourtant s'étendre désormais progressivement en dépit des oppositions persistant parfois dans certaines administrations ou institutions étatiques nationales.

Le difficile équilibre entre pouvoir supranational et pouvoirs nationaux n'est rompu qu'à la fin de la période qui nous occupe. La recherche d'un aménagement de la croissance pourrait y mettre un terme.

L'issue d'une telle recherche, opposant partisans et adversaires d'une décentralisation radicale des pouvoirs, est incertaine, nous l'avons vu. Un acquis demeure : la poursuite du mouvement de déconcentration des activités. Ce mouvement, qui s'est développé spontanément au cours de la décennie précédente, a été rendu possible par les politiques d'aménagement du territoire, lesquelles ont réussi à réduire les puissants flux migratoires interrégionaux et internationaux au sein de la Communauté. Il s'agit maintenant de l'accélérer avec vigueur pour répondre aux nouvelles exigences de l'impératif du développement et aux nouvelles revendications des populations.

Il est illusoire de prétendre esquisser une image de l'espace européen à la fin du siècle tel qu'il résulterait des efforts mis en œuvre pour satisfaire les unes et les autres. Il faudrait alors une révolution dans l'ordre idéologique aussi bien que dans l'organisation de l'espace. Si aujourd'hui la pensée utopique établit des liens étroits entre l'une et l'autre, elles seront probablement considérées alors comme une adaptation nécessaire.

En tout état de cause, l'élargissement du marché intérieur et le développement des consommations collectives n'exigent pas moins de croissance que la modernisation industrielle d'hier. Seulement, cette nouvelle orientation de la croissance ne peut être définie différemment dans les divers pays européens. Il sera en effet compris par tous que les solutions doivent être cherchées et trouvées au niveau supranational.

### **3. UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SOUS LE LEADERSHIP DU CENTRE INDUSTRIEL**

Au premier scénario d'une Europe faiblement intégrée correspondait la prédominance persistante des politiques nationales d'aménagement du territoire ; seule la politique régionale faisait l'objet d'une coordination, d'avantage d'ailleurs dans la collecte et la redistribution d'argent que dans leur utilisation et la définition de ses objectifs.

Dans le deuxième scénario, d'une Europe beaucoup plus intégrée sous le leadership de l'Europe industrielle du Nord, les conditions sont réunies pour que soit élaborée et mise en œuvre une politique d'aménagement du territoire à l'échelle de l'Europe, considérant le territoire européen non comme une juxtaposition d'Etats mais comme un ensemble dont les unités élémentaires sont les régions. C'est là la première base du scénario.

La deuxième, nous le rappelons, c'est la prééminence dans cette Europe intégrée des forces industrielles les plus avancées dans leur développement et dans des régions et Etats où elles sont les plus florissantes, ce qui revient à reconnaître un poids prépondérant à l'Allemagne et plus largement à l'Eu-

rope lotharingienne, ou, comme l'actualité monétaire nous le suggère, à une zone mark. C'est donc à partir de cette zone centrale de l'Europe et naturellement en fonction prioritaire de ses intérêts que se met en place cette politique d'aménagement.

#### A. L'EUROPE DES RÉGIONS

La mise en œuvre d'une telle politique suppose, comme préalable, une transformation complète de la structure des pouvoirs européens. Quelque soit le degré de la décentralisation des pouvoirs dans certains pays de la Communauté, en Italie ou en Allemagne, l'Europe d'aujourd'hui est encore principalement une Europe des nations. Non seulement parce que les aspects les plus vitaux de la vie nationale sont pris en charge par les Etats centraux (politique étrangère, politique monétaire, défense nationale, etc.), mais surtout parce qu'au niveau communautaire, ce sont les Etats nationaux qui sont représentés, à la Commission, comme au Conseil des Ministres, comme naturellement aux Conférences au sommet. Rien ne fait mieux apparaître l'Europe comme une collection (unie) d'Etats.

Dès lors qu'on envisage, dans le cadre d'une intégration accélérée de l'Europe, une politique d'aménagement du territoire commune, il faut trouver le moyen de surmonter l'obstacle des Etats nationaux, principaux représentants, mieux, les plus solides défenseurs des intérêts nationaux qui sont donc le frein le plus puissant à une union inégalitaire des pays européens. Cela ne peut se faire que par un affaiblissement de ces Etats et par un double transfert de ces pouvoirs à d'autres instances, communautaires d'une part et régionales d'autre part.

Les institutions communautaires : avec ou sans parlement élu au suffrage universel direct, nous supposons dans le scénario un pouvoir supranational étendu aux principales fonctions assumées aujourd'hui par les Etats nationaux. De ce point de vue, la politique d'aménagement du territoire européen serait le prolongement naturel d'autres politiques communes, dans les domaines financier, monétaire, industriel, technologique, bref, une direction européenne de l'aménagement du territoire, complétant une direction communautaire pour la politique économique et sociale.

Ces institutions supranationales, où la règle de la majorité aurait fini par s'imposer, garderaient leur composition multinationale et représentative. De fait, l'Allemagne et les pays de la zone mark y exerceraient leur prépondérance à l'abri d'un paravent communautaire. Ils le feraient d'autant plus facilement qu'ils auraient, par delà les appareils nationaux, le soutien des régions les plus industrialisées et les plus riches des pays, par ailleurs globalement lésés par l'action communautaire : Sud-Est britannique, Région parisienne, Nord italien, etc.

Dans une telle perspective, un fond européen de développement régional changerait totalement de fonction : non plus un instrument de péréquation des ressources que des bénéficiaires seraient censés utiliser à des fins de rééquilibrage des régions déprimées ; mais un important budget de l'aménagement du territoire aux mains du pouvoir européen, de sorte qu'il ne s'agirait plus d'en limiter l'usage à la reconversion industrielle ou à l'industrialisation des zones rurales. Il pourrait aussi bien financer des projets

d'urbanisme, de modernisation ou de déconcentration des zones traditionnellement surdéveloppées, ou aider des équipements d'envergure européenne (ports, transports, etc.), voire soutenir quelques pôles de développement — à la façon dont fut mise en œuvre en France la politique des métropoles d'équilibre. On voit par là comment un fonds européen, même dans sa conception actuelle, pourrait, si son montant était très élevé, contribuer à ce résultat. Dans un premier temps, par une emprise des organismes communautaires sur le choix des points d'application ; dans un deuxième temps, par la volonté du principal payeur de rentabiliser sa contribution.

Une régionalisation conférant de larges pouvoirs, y compris législatifs, sous le contrôle d'assemblées élues, serait le complément logique du renforcement des institutions supranationales. Non pas une manière de déconcentrer la décision, de décentraliser son application, c'est-à-dire de rationaliser l'intervention publique nationale, mais de véritables institutions de *self-government*, des collectivités autonomes. Non pas des intermédiaires entre le pouvoir central d'une part, les communes et les entreprises et l'ensemble des forces économiques ou sociales locales d'autre part, mais de nouveaux sujets politiques, représentatifs et responsables.

Il ne manque pas au demeurant d'arguments idéologiques pour justifier une telle entreprise : au nom de la démocratie, donner plus de pouvoir au citoyen, non pas à l'échelon communautaire, très lointain, non plus qu'à la commune, trop petite pour constituer un champ d'application de décisions adaptées à un monde moderne de ce type, mais à travers des instances régionales, suffisamment proches et légiférant sur une aire économiquement viable. Au nom de la tradition culturelle, si ce n'est ethnique, on voit aussi dans la région une occasion de renaissance et de promotion. Cependant la visée européenne, d'une Europe intégrée, semble la justification la plus forte et la plus fréquente de la régionalisation des pouvoirs : un antidote au nationalisme anti-européen. Un rapport à la Conférence européenne des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe le soulignait avec vigueur : « Il existe un rapport direct entre centralisation et nationalisme. Le fanatisme national est lié à un Etat national fort. Il en émane ou il le crée. Le nationalisme où aboutit la Révolution française postulait une république unie et indivisible, la destruction des dissidences et des résistances régionales... Le premier soin de Hitler, à son avènement, fut de détruire les Etats allemands, d'en dissoudre les pouvoirs élus et de leur substituer ses préfets d'empire... Au contraire, l'existence des pouvoirs locaux forts, de régions ayant leur vitalité politique, économique, culturelle, est une garantie contre le nationalisme... La régionalisation est donc un modérateur au nationalisme, un élément, par conséquent, de compréhension européenne par-delà les frontières nationales, dans la mesure où la région est une communauté vivante dotée de ressources et de pouvoirs, appelée à participer par une représentation adéquate aux délibérations nationales et européennes » (1).

Une telle évolution des structures administratives aurait probablement pour effet d'aiguiser la concurrence interrégionale et partant d'affaiblir les régions sous-développées relativement aux régions fortes qui en tireraient avantage.

■ ■ ■

(1) A. Chevallaz, Les problèmes de la régionalisation en Europe, rapport présenté à la huitième session de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1970, p. 35. Dans son rapport à la session suivante de la même Conférence : Participation des citoyens des collectivités locales et des régions à l'aménagement du territoire en Europe (septembre 1972), G. MARTINI défend avec autant d'ardeur le transfert des prérogatives nationales vers les institutions européennes et vers les régions.

Celles-ci gagneraient en initiatives ; plus attractives, elles acquerraient plus de moyens financiers, plus de pouvoirs. Les régions défavorisées auraient par contre beaucoup plus de mal à protéger une industrialisation naissante ou une reconversion difficile. Un pouvoir national peut tenter de réguler l'inégal développement des régions par une péréquation des ressources, ne serait-ce que pour des raisons d'équilibre social. Un pouvoir supranational sur lequel la société industrielle du Nord européen exercerait une sorte d'hégémonie n'aurait pas le même intérêt ni le même souci. Avec des capitaux milanais, et une impulsion étatique de Rome, le Mezzogiorno peut encore espérer une accumulation autonome et, au bout du compte, un raccrochage au Nord italien, dans le cadre de l'unité nationale. Livré aux forces industrielles rhénanes ou néerlandaises, il ne peut guère plus escompter que quelques relais pour des activités de première transformation au bord de l'eau, et des touristes.

On dira que l'Allemagne est précisément un contre-exemple positif de la régionalisation. C'est un Etat fédéral qui laisse le maximum de pouvoirs à ses Länder et en même temps il bénéficie d'un développement remarquablement équilibré sur l'ensemble de son territoire. Même s'il subsiste des disparités régionales entre le Schleswig-Holstein et la Rhénanie du Nord ou entre le Nord-Est de la Bavière et le Bade-Wurtemberg, on y trouve un réseau étendu de grandes villes et d'activités industrielles, une capacité des centres urbains des Länder à promouvoir et à diffuser leur propre développement dont Munich offre un brillant exemple. Mais cet équilibre territorial repose sur une tradition urbaine préindustrielle d'emblée très décentralisée et sur une tradition industrielle qui s'est elle-même constituée sur la base de ce réseau de villes. La première révolution industrielle en Allemagne ne s'est pas faite dans un Etat déjà unifié et centralisé, mais dans une confédération très souple d'Etats parfaitement autonomes. Depuis la dernière guerre, la position excentrique de l'ancienne capitale — qui n'a d'ailleurs jamais concentré autant d'hommes, d'activités et de pouvoirs que Londres ou Paris ne pouvait que renforcer le poids des différentes régions.

Rien de comparable donc avec ce qu'on pourrait attendre de l'introduction d'une structure administrative analogue dans des pays où l'opposition entre la capitale et la province d'une part, entre différentes régions, industrielles et rurales, riches et pauvres, modernes et archaïques, bien pourvues en population et à faible densité démographique d'autre part. Nous reviendrons sur les effets plus concrets d'une telle régionalisation inscrite dans le cheminement de ce scénario. Disons seulement qu'elle serait le support d'un aménagement non égalitaire des régions en favorisant prioritairement la vocation originale, naturelle. Mais qu'est-ce donc, en la matière, que la nature, sinon tout simplement le passé, le résultat d'une histoire dont les traits se trouveraient accusés sans qu'il soit possible de les modifier profondément.

## **B. UN AMÉNAGEMENT RATIONNEL DU TERRITOIRE EUROPÉEN**

Avec des pouvoirs économiques communautaires étendus et une structure administrative souple, appuyée sur la région plus que sur l'Etat national, il est possible de définir une politique d'aménagement pour tout le territoire européen. Quelles pourraient être les grandes lignes d'une telle politique ?

Le poids économique de l'axe It-Brit, spécialement de l'axe rhénan, qui tend à croître, devrait être sinon allégé, du moins transformé. La perspective d'une trop forte concentration industrielle dans ces régions, l'étouffement de leurs zones urbanisées, l'encombrement de débouchés portuaires aussi, conduira à une nécessaire décentralisation à l'échelle industrielle. Toute une série d'activités de première transformation, en particulier l'industrie lourde, aussi bien que les activités de montage, de l'automobile aux postes de télévision, fortes consommatrices de main-d'œuvre, voire des activités tertiaires d'exécution, pourraient avantageusement être déplacées vers des régions dont elles assureraient le développement, dans la périphérie de la Communauté, dans l'Europe extra-communautaire ou au-delà, dans le Tiers-monde.

Par contre, on maintiendrait dans les régions centrales de l'Europe, les activités à forte valeur ajoutée, les industries de pointe, à haute intensité technologique, les secteurs d'innovation et le tertiaire supérieur. Les centres de décision administratifs, industriels et financiers y seront rassemblés. Londres demeurant la première place financière européenne sera accompagnée dans cette fonction par Bruxelles et Francfort. De façon générale, Bruxelles bénéficiera de sa situation neutre en quelque sorte. Les capitales nationales voyant leur poids décroître dans la même mesure que le poids de leurs Etats face à la montée des pouvoirs supranationaux, Bruxelles accueillera de plus en plus de sièges sociaux des firmes européennes qui y trouveront une position géographique centrale et d'accès facile, à la fois la proximité des administrations communautaires et des services adaptés à leurs besoins.

En somme, on assisterait à une épuration, pour ainsi dire, de l'épine dorsale de l'Europe du Nord. Plus que jamais elle se constituerait en zone de commandement pour l'Europe tout entière.

Les activités industrielles traditionnelles seraient donc largement décentralisées. On peut suggérer, en tenant compte de tendances déjà sensibles :

- les activités « labor intensive » devraient se localiser dans les régions disposant d'une main-d'œuvre abondante et bon marché. On peut citer, par ordre de qualification et de coût décroissant : les zones de reconversion industrielle (Nord de l'Angleterre, Pays de Galles, Nord et Est français, etc.), les régions rurales en voie d'industrialisation, comme l'Ouest français ; des pays périphériques de l'Europe, comme la Grèce, la Turquie, ou d'autres pays méditerranéens et du Tiers-Monde ;
- les activités de première transformation, ou de façon plus large, fortes consommatrices de matières premières ou d'énergie devraient se localiser en priorité dans les zones industrialo-portuaires, bénéficiant des nouveaux courants d'importation. Nous y reviendrons. D'autre part la perspective d'une forte croissance de l'énergie nucléaire, dont les exigences de localisation sont très différentes de celles des centrales thermiques, renforcerait l'attraction de zones littorales excentriques. Mais il s'agit là non pas de nouveaux pôles ayant vocation à devenir des centres de développement, mais seulement de relais d'approvisionnement en produits lourds. Le gigantisme de ces implantations laisse clairement prévoir qu'aucun marché local d'entreprises en aval, même importantes et diversifiées, ne suffirait à absorber les premiers produits de la chimie ou de la sidérurgie ainsi disponibles : la présence et la multiplication des voies de communication vers les grandes zones industrielles de l'Europe semblent d'ailleurs être une condition de succès de ces ports industriels : ainsi s'explique la prépondérance actuelle de ceux du Northern Range. Fos, quant à lui, dispose du couloir rhodanien

déjà prolongé jusqu'au Rhin par pipe-line, en attendant de l'être par voie d'eau. Mais en même temps ces communications vers l'hinterland drainent pour ainsi dire les nouvelles implantations induites par l'arrivée des matières premières et des produits finis dans les régions déjà industrialisées. Si donc les grands complexes industriels portuaires espagnols, français ou italiens ont devant eux des perspectives d'expansion favorables, ils seront plus utiles à l'Europe, à l'Europe centrale surtout, qu'au développement industriel régional alentour. D'autant qu'on cherchera moins, sur un territoire aussi vaste et diversifié, à unifier partout les types d'activités et les niveaux de revenus.

Par ailleurs, de nouveaux axes de développement devraient s'affirmer à partir de l'axe It-Brit, des « voies de dégagement » pour ainsi dire, vers le Sud avec le projet du canal Rhin-Rhône, et surtout vers l'Est sur l'axe Rhin—Main—Danube. L'évolution des échanges internationaux devait renforcer ces axes de communication en les industrialisant. C'est un phénomène qui s'annonce dès aujourd'hui pour l'axe Rhin-Danube, puisque le développement spectaculaire de Munich et de Nuremberg vient conforter celui, plus ancien, de Stuttgart et de Francfort. Quant à la liaison Rhin-Rhône, elle ne bénéficierait guère pour commencer que d'un pôle industriel avec Lyon-Saint-Etienne, et d'un « terminal » avec Fos-Marseille. Il reste qu'il y a là un couloir privilégié qui relie les plus fortes régions industrielles de l'Europe à la Méditerranée.

Enfin des régions autrefois rurales, et en particulier le littoral de l'Europe du Sud, en dehors des enclaves portuaires industrialisées, seront essentiellement vouées au tourisme, aux loisirs et à la villégiature.

Si le littoral est déjà, en France notamment, un bien rare, il n'en sera pas de même pour ces zones vertes en voie de désertification que seront les régions rurales d'aujourd'hui. Il en dépendra beaucoup de l'évolution de l'agriculture. Tout porte à croire que la géographie européenne est défavorisée sur ce plan par rapport aux immenses étendues d'Amérique, du Nord et du Sud, par exemple, qui permettent d'obtenir des coûts de production beaucoup moins élevés qu'en Europe, pour l'élevage aussi bien que pour les céréales (exceptons la hausse conjoncturelle des prix agricoles mondiaux en 1973). A quoi il faudrait ajouter une autre concurrence, issue des progrès de la technologie (élevage stabulaire intensif, voire aquaculture, aliments de synthèse, protéines d'origine pétrolière, etc.). Sans aller jusqu'à imaginer une agriculture sans terre (1), on peut s'attendre, par la modernisation et la concurrence, à une réduction sensible des terres cultivées. Ainsi, contrairement à l'opinion qu'on peut avoir en milieu rural péri-urbain, ce ne sont pas l'urbanisation et l'industrialisation qui chassent les activités agricoles, c'est l'agriculture, par son évolution propre, qui abandonne la terre. Cela vaut et vaudra toujours davantage pour l'Irlande, l'Ecosse, la France, l'Espagne et l'Italie. Les fortes densités des Pays-Bas, de la Belgique, du Danemark et de l'Allemagne rendent ces pays moins sensibles à cette évolution.

Dans ces conditions, on doit se demander ce qu'il en adviendra de ces régions abandonnées. Le départ des populations actives de l'agriculture les condamnera rapidement à redevenir des zones sauvages. Elles ne se prêteraient pas pour autant au saupoudrage d'activités industrielles. On

■ ■ ■

(1) *Encore que l'hypothèse d'école vaille la peine d'être examinée. Cf. à ce sujet le scénario « L'agriculture sans terre en l'an 2000 », Scénarios d'aménagement du territoire (Travaux et Recherches de Prospective, n° 12, janvier 1971), édition épuisée.*

pourrait y maintenir encore un temps une agriculture de gardiennage, mais il en coûterait fort cher de parsemer ainsi ces territoires de jardiniers. En fait, la désertification agricole déjà avancée de la Provence, des Cévennes, de l'Ardèche ou de la Lozère laisse entrevoir la solution naturelle : l'implantation de résidences secondaires n'est que la manifestation spontanée d'un projet à organiser : l'aménagement de zones touristiques, de parcs naturels, de zones de loisirs. Tel pourrait être l'avenir de ces nouvelles zones vertes, plus propices à cet usage à mesure que l'on va vers le Sud. Le mode de vie urbain exigera au total toujours plus d'opportunités de ce genre : de grands espaces verts, ensoleillés ou simplement campagnards.

Ainsi s'esquisserait un espace européen sur lequel apparaîtraient de plus en plus clairement la division internationale du travail, la répartition des activités et les rapports de domination qu'elles sous-tendent : sur l'ancienne épine dorsale industrielle du continent, les activités nobles, très productives, les moins polluantes et les centres de décision et de direction ; ailleurs, suivant les opportunités, les productions banalisées, l'industrie lourde ou le tourisme.

L'image finale de cet aménagement n'opposerait pourtant pas uniquement une grande région centrale en tout point dominante et le reste du territoire européen entièrement livré à des activités d'exécution, subordonnées et sous-qualifiées. L'essor des pouvoirs régionaux permettrait à quelques régions, auparavant « bien parties », d'affirmer une vocation industrielle diversifiée, avec son lot de recherche-développement et de décision, et ses revenus élevés : la région londonienne — région « off-shore » d'une Angleterre sur le déclin —, le Nord de la France, part intégrante de l'Europe industrielle, la région parisienne, Rhône-Alpes, le Nord de l'Italie, le Pays basque et la Catalogne espagnole, telles seraient les régions privilégiées d'une Europe dominée dans l'ensemble par la puissance allemande, bénéficiaires de la concurrence interrégionale ainsi ouverte.

Nul doute qu'une telle division spatiale du travail, soutenue par de forts pouvoirs d'intervention, tant ceux des instances communautaires que ceux d'une économie de grandes entreprises, et accélérée par la compétition d'unités territoriales — les régions — plus faibles que les Etats nationaux, soit la plus favorable au développement optimal d'une société industrielle avancée en Europe. Elle serait en tout cas très rationnelle, de cette rationalité qui joint le libéralisme et l'autonomie à l'efficacité, sauf à faire naître ou ressurgir des déséquilibres régionaux créés ou renforcés, des oppositions régionales ou nationales qui remettraient en cause le bon fonctionnement de l'ensemble.

### **C. QUELQUES POINTS D'APPLICATION D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Nous n'aborderons pas ici tous les chapitres d'une politique d'aménagement du territoire afin de décrire la façon dont ils devraient être traités sur le plan communautaire dans le cadre de ce scénario. D'autant que de proche en proche nous retrouverions tous les éléments ressortissant à l'intégration économique de l'Europe. Nous avons préféré choisir trois points que nous croyons suffisamment exemplaires : l'organisation des flux d'inves-

tissements ; les plates-formes industrialo-portuaires ; le tourisme. Ces trois domaines, qui vont subir des transformations notables, feront l'objet de politiques qui auront une incidence décisive sur la localisation des activités.

### 1° Les flux d'investissements.

Ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, il faut prévoir que les pays de l'Europe du Nord — Allemagne, Pays-Bas, dans une moindre mesure — augmentent considérablement leurs investissements directs à l'étranger au cours de la prochaine décennie. Au contraire, les investissements britanniques et américains devraient s'infléchir en baisse, les investissements français s'élevant modérément, tandis que les investissements japonais à l'étranger devraient connaître une croissance spectaculaire. Il s'agit évidemment des tendances conformes aux hypothèses de ce scénario. Prenons acte que la conjoncture contrecarre quelques-unes d'entre elles : redéploiement des capitaux américains à la suite de la levée des restrictions aux sorties de capitaux, et du rétablissement du dollar, nécessité monétaire pour l'Allemagne et plus encore pour le Japon d'éponger leurs sorties de devises consécutives à la hausse du prix du pétrole avec leur excédent commercial. Mais pour l'essentiel qui nous intéresse ici, le mark reste une monnaie chère et forte, la balance des paiements de l'Allemagne reste positive et son commerce extérieur en expansion : on retiendra donc l'hypothèse à moyen terme d'un fort courant d'investissements allemands à l'étranger.

Ce changement important dans les sources de l'investissement international dans le monde se traduira-t-il par des changements concernant ses destinations ? Les tendances récentes laissent prévoir que les investissements américains se tourneront davantage vers certains pays en voie de développement et en ce qui concerne le marché européen vers les pays qui sont associés à la Communauté européenne ou géographiquement proches : Grèce, Espagne, Portugal. Cela vaut aussi pour les investissements japonais. En sera-t-il de même pour les investissements d'origine communautaire ? Cette question revient à apprécier la concurrence entre les régions de la périphérie européenne internes à la Communauté et les régions de la périphérie européenne externes à la Communauté. Tout effort massif et exclusif en faveur des unes ou des autres comporte des dangers.

La Communauté européenne ne peut se permettre de laisser se creuser des écarts trop importants de revenu par habitant entre ses Etats membres et ses voisins, plus ou moins développés. Elle a au contraire intérêt à y créer les conditions favorables à l'ouverture de nouveaux marchés. D'un autre côté elle ne peut s'abstenir de maintenir et étendre ses positions sur les pays du Tiers-Monde plus éloignés, en particulier en Afrique et au Moyen-Orient, sous peine d'y voir se renforcer l'influence américaine ou soviétique, et demain japonaise, et de laisser ces pays obtenir la priorité dans l'approvisionnement en matières premières. D'autant que la revendication des pays en voie de développement à l'investissement massif dans les secteurs en aval de l'extraction des matières premières est de plus en plus pressante. L'Europe devra donc pondérer ses investissements à l'étranger dans ces deux directions. Nul doute cependant qu'en ce qui concerne les activités de premières transformations ou de montage, les

pays périphériques de l'Europe aient l'avantage sur les pays du Tiers-Monde : les perspectives de marchés étendus y sont plus proches, la sécurité des investissements probablement mieux assurée.

Ceux-ci seraient donc consacrés en priorité aux pays et régions périphériques de l'Europe qui sont d'ores et déjà étroitement liés au Marché commun. Mais là encore se pose le problème de la concurrence entre les régions périphériques pour ces investissements. On peut s'attendre à la mise en œuvre d'une politique commune pour canaliser les investissements étrangers dans chacun des Etats européens. La nécessité devrait s'en faire en effet sentir sur deux points essentiels.

En premier lieu, le renforcement des mesures de dissuasion concernant l'investissement dans les régions les plus développées de l'Europe, qui sont aussi les plus saturées. A cet égard, les accords de 1971, établissant un plafond d'aide à l'investissement dans ces régions, constituent un premier pas et seront probablement renforcés.

Le deuxième point de l'orientation des flux d'investissements est plus délicat puisqu'il concerne le partage de ces investissements entre les divers pays de la Communauté. La doctrine communautaire aura longtemps été celle du libre mouvement des capitaux.

On peut néanmoins faire observer que ce principe n'aura qu'une signification de plus en plus formelle, à mesure que la vie économique européenne sera de plus en plus dominée par le dynamisme d'un petit nombre de grandes entreprises et que l'investissement allemand devancera tout autre parmi les sources de capitaux étrangers, intra ou extra-communautaires. La politique économique communautaire prendra alors la forme d'une concertation étroite avec ces entreprises. On s'orientera donc, sous la double pression de l'évolution naturelle des mécanismes économiques et du renforcement des pouvoirs communautaires, vers des contrats formels ou informels précisant sur plusieurs années les engagements respectifs des parties en présence : garantie de localisation, du type et du nombre d'emplois pour les entreprises, garantie d'aide de la part des pouvoirs publics européens.

On ne peut prévoir les modalités précises d'une telle concertation ; il est vraisemblable que les instances politiques et administratives communautaires seraient amenées à conjointre leur intervention avec celle des principaux investisseurs et des régions d'accueil.

L'intérêt déjà souligné des zones périphériques de l'Europe pour un grand nombre d'activités industrielles incite à penser que nous ne décrivons là que l'organisation d'une tendance pour ainsi dire spontanée. Cette organisation communautaire ne ferait que lui conférer plus de force et d'efficacité.

## **2° Les plates-formes industrialo-portuaires.**

Indépendamment des hypothèses retenues sur l'aménagement du territoire européen, il existe une tendance d'ores et déjà acquise à la localisation sur le littoral des industries lourdes. Traditionnellement les activités présentes au bord de la mer étaient étroitement liées aux fonctions portuaires : construction et réparation navale essentiellement. Mais l'industrie lourde se trouvait naturellement le plus près des gisements de matières premières : charbon et minerai de fer.

Le changement de nature et d'origine de ces matières premières, particulièrement en Europe, modifie complètement cet ordre spatial. Le recours massif au pétrole, au charbon américain ou au fer mauritanien ou brésilien et, de façon générale, la provenance lointaine de la plupart des matières premières rendent rentables l'implantation dans les ports des établissements de première transformation : sidérurgie, fabrication d'aluminium, centrales thermiques, raffineries et pétrochimie, cimenteries et usines d'engrais. Cette tendance est renforcée par l'abaissement des coûts de transport maritime. Mais celui-ci tient à des économies d'échelle (augmentation de la taille des navires) au moins autant qu'à des progrès techniques. Les installations industrielles sur l'eau doivent donc être de taille suffisamment importante pour pouvoir absorber, sur le lieu même de la rupture de charge, d'énormes quantités de matières premières. Il en résulte, pour ces installations, un certain nombre de contraintes de localisation sur le littoral.

- « Les zones industrielles littorales obéissent à diverses conditions. Tout d'abord elles doivent représenter une surface très importante de manière à créer une véritable concentration industrielle qui, seule, peut rentabiliser les investissements engagés pour disposer de parfaites conditions d'accès et de profondeurs d'eau nécessaires aux grands navires, de l'ordre de 22 à 24 mètres pour des minéraliers de 200.000 tonnes et des pétroliers de 200 à 300.000 tonnes, et de 30 à 32 mètres pour des pétroliers de 500.000 tonnes et plus. Un lien étroit s'établit ainsi entre la superficie et les profondeurs d'eau disponibles ou pouvant être atteintes, il faut également à ces zones industrielles littorales une parfaite desserte terrestre, ferroviaire, routière ou par canal à grand gabarit, les rendant proches (en terme de coût de transport), un arrière-pays économiquement puissant. Cette proximité d'un marché intérieur large paraît incontestablement comme un élément déterminant de la réussite. Enfin, il leur est nécessaire de se situer à faible distance d'une puissante source d'énergie, la possibilité d'établissement d'une centrale électrique étant désormais un argument majeur. De manière plus générale, les possibilités de refroidissement par eau de mer sont un atout supplémentaire d'une zone littorale (1). »

Compte tenu de ces contraintes au développement des plates-formes industrialo-portuaires, on peut rappeler sommairement les perspectives et les projets industriels des principaux ports européens. Nous verrons ensuite comment ils s'insèrent dans notre scénario d'aménagement du territoire européen, comment celui-ci en modifie l'orientation et comment il pourrait limiter leur réalisation ou en susciter d'autres.

On peut distinguer, dans l'organisation actuelle du système portuaire trois grands ensembles : la Mer du Nord, la façade atlantique, la façade méditerranéenne.

■ ■ ■

(1) « Les grandes zones industrielles littorales d'Europe occidentale », note établie par la Direction des Ports maritimes et Voies navigables, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, en annexe au rapport de Michel Piquart, Littoral français, Perspectives pour l'aménagement, p. 134 (Paris, La Documentation française, 1973). Nous nous sommes plus d'une fois référés à ce document pour les données qui suivent.

\* *Mer du Nord.*

Parmi les ports de la Mer du Nord, ceux de la Scandinavie occupent une place à part. Leur trafic est dominé par trois produits principaux. Pour les importations, il s'agit des produits pétroliers, poste en forte croissance à l'avenir, pour les exportations, du minerai de fer (Narvick) et des bois et pâtes à papier.

Cependant, en dépit d'un taux d'activité portuaire relativement élevé, la Scandinavie va se trouver confrontée dans l'avenir à de sérieuses difficultés qui risquent d'affaiblir sa position au sein de l'Europe de l'Ouest. Elle souffre en effet de sérieux handicaps liés en partie à sa situation périphérique. Le plus important est l'absence d'un véritable hinterland. Pour une superficie totale comparable à celle de l'Europe des Six, elle ne compte guère plus de 21 millions d'habitants. Alors que la concentration des zones industrialo-portuaires autorise d'importantes économies d'échelle, les ports scandinaves restent très dispersés à cause des caractéristiques de l'arrière-pays. L'insuffisante concentration des équipements et des courants commerciaux entraîne une relative faiblesse des structures portuaires. Ces différents éléments conduisent à penser que les ports scandinaves se spécialiseront dans le transport par conteneurs, la construction de navires de moyen tonnage, les industries de transformation aval, plutôt que dans la transformation massive des matières premières.

Le seul projet portuaire d'envergure en Allemagne est celui de Neuwerk-Scharhörn, port en eau profonde entre ces deux îles qui seraient englobées par un remblai, avec une superficie de 7 à 8.000 hectares. La profondeur à quai serait de l'ordre de 22 mètres. Un peu plus à l'Ouest, le creusement d'un chenal permettrait d'accueillir des navires de 500.000, voire de 700.000 tonnes, passant par le Nord de l'Ecosse. Le projet prévoit un complexe industriel comprenant sidérurgie, pétrochimie, chantiers navals, stockage, etc. Aucune décision n'a cependant été prise.

Ailleurs, à Bremerhaven, Wilhelmshaven, Emden, on ne trouve que des projets d'extension limitée. Le plus ambitieux, mais le plus coûteux serait la construction d'un nouveau port à Wilhelmshaven recevant des unités de 250.000 tonnes.

En Angleterre un projet propose l'établissement à Maplin, en aval de Londres, à l'embouchure de la Tamise, d'une vaste zone de remblai avec un aéroport, un terminal pour conteneurs et un port pétrolier capable de recevoir des supertankers de 500.000 tonnes. Il n'est pas sûr que ce projet soit réalisé à cet endroit. Une localisation plus septentrionale pour un grand port pétrolier, qu'appelle l'approvisionnement en Mer du Nord, éviterait un surcroît de concentration de la région londonienne.

Les perspectives de développement de Rotterdam à l'horizon 2000 sont à la mesure du premier port du monde : la superficie du port et de la zone industrielle attenante devrait passer de 14.000 à 33.000 hectares, et le trafic annuel de 270 millions de tonnes à 1 milliard de tonnes. Une telle croissance repose sur deux paris : la prédominance permanente de l'axe rhénan comme couloir où se concentreront le plus gros des forces industrielles européennes, y compris l'industrie lourde ; d'autre part la poursuite de la croissance du trafic pétrolier, qui représente actuellement plus des deux tiers du trafic total de Rotterdam.

Il ne manque pas de freins ou de contre-indications à ces perspectives. D'une part il n'est pas sûr que quelques milliers d'hectares remblayés et

quelques chenaux supplémentaires permettraient de surmonter l'encombrement et la saturation sensibles dans les limites actuelles. D'autre part, quels que soient les travaux et les efforts de financement consentis, Rotterdam n'accueillera probablement jamais des navires de plus de 300.000 tonnes. C'est un handicap indéniable pour l'avenir. Enfin la population du Rijnmond manifeste une hostilité croissante à l'égard de tout ce qui contribue à aggraver la détérioration de l'environnement et la pollution de l'air et de l'eau, tandis que le reste des Néerlandais, ceux des provinces côtières notamment, revendiquent un rééquilibrage des fonctions portuaires et industrielles à leur profit.

Aussi bien les initiatives gouvernementales en faveur de Delfzijl à l'embouchure de l'Ems, et du Sloe, sur la rive nord de l'Escaut, en attendant des interventions analogues à Ijmuiden, laissent présager qu'on s'attache à diversifier et étaler l'équipement industrialo-portuaire plutôt qu'à laisser l'Europoort croître sans mesure.

Anvers est le seul port belge doté d'un important projet de développement. Gand, où les fonctions industrielles, de plus en plus nombreuses, semblent l'emporter nettement sur les fonctions portuaires n'a que des projets d'extension de sa base industrielle. Cette tendance est d'ailleurs aussi apparente à Anvers qui, après travaux, devrait recevoir des navires de 125.000 tonnes. Limité par la frontière néerlandaise au nord, par l'Escaut à l'ouest et des zones d'habitation à l'est, Anvers projette une extension sur la rive gauche du fleuve, portant sur plus de 5.000 hectares. Des usines chimiques et des centrales électriques, dont une centrale nucléaire, sont déjà installées. Mais la réalisation complète du projet reste encore suspendue à l'accomplissement de travaux d'accès (chenal, écluses), à des impératifs d'environnement et des négociations avec les Pays-Bas, concernés au premier chef.

Dunkerque enfin voit ses perspectives de développement vers l'ouest déjà bien assurées : 8.000 hectares en direction de Calais, un port en eau profonde (plus de 22 mètres), une diversification de ses activités industrielles qui restent néanmoins axées sur le type même des fonctions nouvelles de ces plates-formes portuaires : sidérurgie, chantiers navals, chimie, raffinage, cimenterie, fabrication de tubes, construction de plates-formes de forage et d'extraction de pétrole off-shore, et production d'énergie en grande quantité avec un projet de centrales thermique et nucléaire d'une puissance de 10.000 mégawatts.

\* *Façade atlantique.*

La façade atlantique bénéficie de conditions particulièrement favorables à l'implantation ou à l'agrandissement des ports de demain. Elle offre en particulier des eaux profondes, propices à la circulation des gros minéraliers et des tankers. Elle permet aussi, par sa situation géographique, d'éviter le Pas-de-Calais trop peu profond et encombré par un trafic déjà trop abondant. En revanche ses côtes se prêtent souvent mal à l'établissement de zones industrielles nécessitant plusieurs milliers d'hectares de terrain plat disponible. Et généralement elles ne disposent pas, comme à Rotterdam ou à Dunkerque, d'un arrière-pays équipé et industrialisé.

C'est ainsi que le projet d'Hunterston, successeur moderne de Glasgow, à l'entrée du firth of Clyde se heurte au manque de place. Si les travaux en mer sont réalisés, les navires de 350.000 tonnes pourront y accéder ; mais les 800 hectares de zone industrielle actuellement disponibles permettront difficilement de loger tout à la fois une usine de la British Steel Corporation qui voudrait y installer une capacité de production de l'ordre de 10 millions de tonnes d'acier, une importante raffinerie et une centrale thermique (déjà là).

Liverpool est mieux armé tant par le site que par l'arrière-pays. Mais les travaux de grande ampleur qui pourraient y être faits ne sont pas encore décidés.

Bantry en Irlande n'est, pour le moment, que le terminal européen de la Gulf Oil. Mais son immense baie dont la profondeur varie entre 30 et 60 mètres, pourrait, moyennant des remblais, offrir une opportunité remarquable pour une zone industrialo-portuaire géante. A condition toutefois d'en faire un port européen — comme le fait d'ailleurs Gulf Oil — et non un port irlandais.

Le développement du Havre est d'ores et déjà largement planifié : terminal pétrolier d'Antifer accueillant les tankers de plus de 500.000 tonnes, canal central maritime conduisant à quai, à travers la plus grande écluse du monde, les navires de 250.000 tonnes. Une zone de 10.000 hectares pourrait autoriser la diversification et le développement d'activités industrielles aujourd'hui surtout centrées sur le pétrole. Le Havre qui bénéficie, avec la vallée de la Seine, le relais de Rouen, et la région parisienne d'un arrière-pays industriel de premier plan, pourrait l'élargir notablement par la construction d'un pipe-line vers le nord.

Il reste encore à Brest à mettre en valeur sa rade exceptionnelle, assez profonde pour recevoir les unités de 250.000 tonnes et près de laquelle passent la plupart des navires à destination de la Mer du Nord. Si le site littoral se prête peu à de grandes zones industrielles, on pourrait en revanche y développer la réparation navale.

Nantes-Saint-Nazaire avec Cheviré, Montoir, Donges, le Carnet, Paimbœuf, et Bordeaux avec Bassens, Ambès, Pauillac, l'île Cazeau, semblent s'attacher à multiplier des activités industrielles de moyenne importance plutôt qu'à créer une grande plate-forme industrialo-portuaire. Seul le site du Verdon, susceptible d'accueillir à l'avenir des pétroliers de plus de 500.000 tonnes et d'offrir 8.000 hectares de terrains industriels, pourrait y prétendre, n'étaient la proximité de vignobles réputés et un arrière-pays généralement peu enclin à l'industrie.

Bilbao prévoit d'accroître ses capacités portuaires : il s'agit là d'une œuvre d'adaptation. Tout autre est le projet « Iberpuerto » : la baie d'Arosa, couvrant 25.000 hectares, avec une profondeur à l'entrée de 62 mètres, devrait, avec l'aménagement de trois îles au centre du plan d'eau, accueillir, avec les équipements nécessaires, les navires les plus gros. Reste à préciser les fonctions : terminal de redistribution, réparation navale, industrie lourde ? Le projet attend encore la décision.

Déjà engagé, et planifié pour une vingtaine d'années, l'aménagement du port de Sines a été encouragé par le succès des chantiers de réparation navale de Lisbonne. Ce sera le type même du nouveau complexe industrialo-portuaire avec plus de vingt postes terminaux spécialisés, suivant la taille des navires (de 15.000 à 1 million de tonnes et plus) et surtout la nature du chargement (pétrolier, minéralier, divers), sa raffinerie, ses usines pétrochimiques et sa sidérurgie.

\* *Façade méditerranéenne.*

Des deux débouchés de la Méditerranée sur les océans, l'un, le détroit de Gibraltar, est largement ouvert, l'autre, le canal de Suez, quand il sera remis en service, limitera son accès tant pour le nombre que pour la taille (moyenne) des navires. Un atout de cette façade : la profondeur des eaux proches du littoral. Un handicap : le relief des côtes qui offre peu de sites aptes à l'établissement des grandes zones industrielles ; les ports méditerranéens souvent adossés à la montagne, sont ainsi mal reliés à l'arrière-pays, à quoi il faut ajouter une sensibilité de la mer à la pollution beaucoup plus grande que celle des océans, élément d'autant plus gênant que la compétition entre le tourisme et l'industrie est ici beaucoup plus vive que sur n'importe quelle autre partie du littoral européen.

En Espagne, deux projets sont en cours de réalisation : une unité sidérurgique (6 millions de tonnes de production annuelle d'acier prévue) à Sagonte près de Valence, avec un port recevant des navires de 200.000 tonnes ; une raffinerie (7 millions de tonnes par an) et un complexe pétrochimique à Tarragone, au sud de Barcelone, avec un port recevant des pétroliers de 350.000 tonnes.

Le site de Fos est, en Méditerranée, exceptionnel par l'étendue de sa zone industrielle. Aussi bien les principales industries lourdes y sont présentes : sidérurgie, pétrochimie, chimie, production d'électricité. Les projets de développement porteraient à 13.000 hectares la superficie aménagée et à 500.000 tonnes la taille des navires recevables.

Tandis que le développement du port de Gênes est à terme littéralement bloqué par la géographie, Tarente projette d'accueillir des pétroliers de 500.000 tonnes et de produire 12 millions de tonnes d'acier. Les ambitions de Marghera sont plus diversifiées mais beaucoup plus modestes quant au volume. En revanche des projets d'une tout autre ampleur pourraient voir le jour entre Venise et Trieste.

En quel sens la politique intégrée d'aménagement du territoire européen dont nous avons esquissé les grands traits dans ce scénario infléchirait-elle les orientations du développement industrialo-portuaire dont nous venons de faire un rapide survol ?

Tout d'abord le développement des ports du « Northern Range » devrait être sinon freiné, du moins modifié. Non plus la croissance illimitée des industries lourdes et des plus grosses capacités portuaires, mais une industrie plus diversifiée, l'accent mis sur les transports par conteneurs, bref une orientation plus « scandinave » des ports néerlandais, belges, allemands et anglais. Si le pétrole de la mer du Nord incite au renforcement des capacités pétrochimiques de la région, elles devraient se déplacer vers le Nord de l'Angleterre et vers l'Ecosse, plutôt que se concentrer sur Rotterdam.

Par conséquent, l'industrie lourde sur l'eau devrait être décentralisée. Le plus loin. Là où les coûts de main-d'œuvre sont les plus faibles n'est pas forcément le mieux, d'autant que, en l'occurrence, les investissements en capital fixe l'emportent de beaucoup sur le prix de la force de travail nécessaire. Dans un premier temps, les ports, disposant comme hinterland d'une de ces régions fortes dont nous avons dit qu'elles assureraient leur avenir, devraient être les bénéficiaires de cette décentralisation. Priorité donc à Dunkerque, au Havre, et, à leur mesure, à Bilbao, Tarragone. Tandis que ces plates-formes industrialo-portuaires sont aux régions industrielles

qu'elles desservent ce que le port était à sa ville, Fos ferait davantage figure de relais, assez éloigné, mais bien relié à la région Rhône-Alpes. Au même registre, il manque au Nord de l'Italie un débouché à ses dimensions. Gênes ne pouvant l'assurer, les projets évoqués entre Trieste et Marghera devraient donc passer à réalisation.

Au-delà, s'agissant simplement de centres de première transformation du pétrole ou du minerai de fer, on a vu les avantages techniques de la façade atlantique sur la façade méditerranéenne. Il faudrait ajouter qu'en ce qui concerne les activités pétrolières, l'intérêt autant que la nécessité privilégieront, en Méditerranée, la façade méridionale par rapport à la façade européenne. Et la revendication des pays producteurs autant que la volonté des Etats consommateurs d'équilibrer leurs échanges conduiront à localiser sur le lieu même de la production une quantité toujours plus grande du raffinage et de la pétrochimie de base. Par conséquent les fonctions pétrolières de l'ensemble des ports européens devraient s'en ressentir.

Reste à savoir si les besoins de l'Europe industrielle du Nord seront satisfaits par les projets que nous avons évoqués. Se contentera-t-on d'une dispersion de ce qui aura été ôté des ports du Northern Range — ou de ce qui n'y aura pas été localisé par la suite en fonction de l'augmentation de la demande ? Ou bien faudra-t-il créer quelques Rotterdam d'un type nouveau ? Sines est un bon exemple de ces complexes portuaires, terminaux, relais distributeurs, qui travailleraient essentiellement pour l'Europe ; non pour un marché local ou national, mais presque entièrement pour l'extérieur. Sous réserve qu'on y ajoute les infrastructures de transport nécessaires, ce genre de zones industrialo-portuaires, au service de l'Europe lotharingienne, pourrait recevoir quelques répliques le long de la façade atlantique. En tout état de cause, les concurrences inutiles, les risques d'échec qui suivraient la juxtaposition de projets nationaux sans concertation, la difficulté de rassembler les financements nécessaires à l'aménagement portuaire comme à l'équipement, en transports notamment, de l'arrière-pays, l'origine multinationale des investisseurs dans les zones industrielles, tout contribue à renforcer l'intervention communautaire dans la création et le développement de ces plates-formes industrialo-portuaires.

### 3° Le tourisme.

Nous avons évoqué, chemin faisant, l'avenir des zones vertes de l'Europe, régions traditionnellement touristiques, ou anciennes régions rurales désertées par les agriculteurs. Nous reviendrons plus précisément sur ces aspects spatiaux du tourisme. Mais la consommation touristique n'est pas seulement tributaire de la géographie, du climat et des sites. Elle dépend aussi de données sociales et idéologiques : niveau des revenus, durée du temps de travail, organisation et emploi du temps de repos et nature des besoins créés et perçus.

Toute la population européenne n'est donc pas également concernée par les mêmes produits de l'industrie du tourisme. Dans notre scénario, toutes les régions, tous les pays européens n'auront pas la même offre — c'est évident — ni non plus la même demande touristique. On peut dire, en gros, que les hasards de la géographie et les effets du développement économique se combinent de façon contradictoire : les régions à haut revenu sont généralement peu propices au développement touristique.

Nous tenterons d'esquisser une image de ces disparités à l'horizon des années 1990, les grands traits du système touristique d'une Europe sous l'hégémonie-lotharingienne.

A la base d'une remarquable croissance des activités touristiques, il faut noter une transformation des besoins et des possibilités des populations. De plus en plus de gens vivent dans les villes ; l'extension des régions urbanisées et des agglomérations repousse toujours plus loin la nature et la campagne ; la vie urbaine ne gagne pas toujours en qualité, il s'en faut. Le besoin de changer de cadre de vie et spécialement la recherche du contact avec la nature, d'un environnement non pollué, de l'eau et du soleil se font plus pressants et sont désormais le fait de tous. D'autant qu'à des degrés divers, le progrès des revenus, celui des transports et la réduction du temps de travail donnent au plus grand nombre des possibilités touristiques qui lui étaient auparavant refusées.

Les agents chargés d'organiser ce développement touristique diffèrent alors considérablement selon qu'on est en Allemagne ou en Suède d'une part, en France ou en Espagne de l'autre. Là, de grandes entreprises touristiques, généralement liées à des compagnies de transport et en particulier de transport aérien, ou bien à des entreprises de promotion immobilière, voire directement à des groupes bancaires offrent toute une gamme de produits complets et finis : circuits culturels, croisières, séjour en camps de vacances, location d'appartement, vente d'équipements de camping et de caravanning avec location jointe des terrains de séjour, séjour en hôtel, etc. Dans tous les cas, le transport, le gîte, la nourriture et les loisirs sont liés dans un même service vendu.

Dans les pays d'Europe du Sud, l'organisation du tourisme est beaucoup plus artisanale. En dehors des agences de voyage, occupant encore une part marginale du secteur, une multitude d'agents — hôteliers, petits commerçants, particuliers louant quelques appartements de vacances, prestataires de services spécialisés pour tel ou tel type de loisir — constituent l'essentiel de l'« industrie » nationale du tourisme. Longtemps préoccupés par la modernisation de leur appareil industriel, ces pays ont tardé à se résoudre à rationaliser avec autant de vigueur leurs fonctions touristiques. Par rapport aux entreprises allemandes ou britanniques qui proposent par exemple des circuits culturels en France ou en Italie, dans lesquels sont combinés tous les éléments du tourisme, l'hôtellerie fait fonction de sous-traitant. Ces grandes entreprises procèdent à la manière des firmes agro-alimentaires vis-à-vis de l'agriculture. Cette forme de sous-traitance a un effet cumulatif. Si elle élimine du circuit hôtelier l'artisanat le plus retardataire, elle favorise dans une certaine mesure un artisanat mieux adapté, bien organisé et retarde ainsi la concentration sur des bases nationales. A terme, elle entraîne la mainmise des entreprises de l'Europe du Nord sur les activités touristiques du Sud. De plus, la petite spéculation foncière et immobilière ou simplement le goût des particuliers pour la propriété de la terre et de la pierre ont freiné le développement des grandes opérations touristiques ou les ont contraintes à n'être que le moment intermédiaire vers l'acquisition définitive d'une résidence secondaire. C'est ainsi que les anciennes zones rurales ont été dans un premier temps littéralement colonisées par de nouvelles couches sociales aisées qui ont trouvé dans les Cévennes, en Auvergne, ou en Haute-Provence, en Catalogne ou en Lombardie, ou plus au Sud encore en Espagne et en Italie, le moyen d'acquérir à bon compte une maison de vacances, comme leurs prédécesseurs l'avaient fait longtemps avant sur la Côte d'Azur puis sur la côte bretonne. De telles pratiques s'opposent naturellement à l'organisation industrielle du tourisme.

Renforçant cette différenciation du système touristique à travers l'Europe, il faut aussi compter avec les mœurs, les traditions et les goûts des consommateurs. Les populations du Nord se sont beaucoup mieux adaptées à l'étalement de leur période de repos. On reste attaché en France au tourisme de week-end et plus encore au congé annuel. On s'habitue beaucoup mieux en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Suède au congé hebdomadaire en toute saison. Ce type de consommation touristique conforte les tendances à la rationalisation du secteur puisqu'elle autorise à la fois une diversification des services offerts et une rentabilisation supérieure des investissements réalisés.

Nous ne nous attarderons pas sur le tourisme de luxe, tourisme très diversifié d'une minorité, depuis le séjour exotique aux Bahamas ou le safari au Kenya jusqu'à la traditionnelle villa-piscine-plage privée sur la Côte d'Azur ou la riviera italienne, mais qui diffère peu d'un pays à l'autre de l'Europe. Plus important, économiquement et socialement, est le tourisme de masse qu'il convient en tout cas de prendre en compte dans l'évolution de l'aménagement du territoire.

La souplesse de la demande, qui renvoie aux habitudes de consommation, celle de l'offre aussi, qui repose sur une grande industrie touristique moderne, l'élaboration des revenus enfin confèrent au tourisme de l'Europe du Nord plus de moyens, plus de diversité, un développement supérieur. Il se déploie volontiers à travers des complexes touristiques variant suivant le niveau du revenu des utilisateurs depuis la location ou l'achat d'une semaine d'appartement dans une tour roumaine ou bulgare au bord de la mer Noire jusqu'à l'achat de villas ou d'appartements plus sophistiqués en Languedoc, en Espagne, au Portugal ou en Italie du Sud. Mais le tourisme populaire d'Europe du Nord atteint aussi, en dehors de l'été, et dans des conditions analogues, des contrées plus lointaines : l'Afrique du Nord d'abord, le Maroc et la Tunisie ; l'Afrique noire ensuite. De plus en plus d'ailleurs ce sont de véritables migrations de masse qui sont ainsi organisées dans les pays du Tiers-Monde qui l'acceptent, ceux-là même qui n'ont pour toute matière première que le soleil, le sable et la mer.

Maintes régions de cette Europe du Nord à la recherche du soleil sont aussi susceptibles de trouver un créneau dans son système touristique : un tourisme de week-end notamment avec des centres de loisirs où les sports (en particulier les sports d'hiver), l'activité physique et la seule nature jouent un grand rôle. A cet égard, l'Irlande et l'Écosse ne sont pas négligées non plus que la Scandinavie, les pays d'Europe centrale, l'Autriche, la Tchécoslovaquie ou la Hongrie, et, de façon générale, les zones de montagne.

Les pays d'Europe du Sud sont avant tout des zones d'accueil du tourisme étranger et de ce point de vue, l'Italie et l'Espagne possèdent, dans le Sud, des ressources encore inexploitées. Mais ce développement touristique posera essentiellement deux problèmes : d'une part des risques de réactions régionales ou nationalistes face à ce qui pourrait être vécu comme une « invasion » de touristes étrangers ; d'autre part la conquête de la maîtrise nationale des activités touristiques où, dès le départ, les entreprises allemandes ou néerlandaises seront mieux armées.

Quant au tourisme de masse de ces pays, il sera moins extraverti, moins diversifié et moins dispersé que celui de l'Europe du Nord, en raison des revenus plus modestes de leurs populations et des habitudes de congés groupés et sédentaires auxquelles elles sont attachées. Sur ce point, les entreprises touristiques mèneront d'intensives campagnes de propagande en vue d'y implanter la pratique d'un tourisme plus rentable et plus ration-

nel. Les consommateurs les moins aisés pourraient bien être les premiers gagnés, qui ne pourront acquérir autant de lotissements au soleil que leurs besoins l'exigeraient, les salariés mieux payés ayant, eux, les moyens de sacrifier à la tradition terrienne et foncière de pays plus marqués que leurs partenaires du Nord par un passé rural.

Nul doute en tout cas que le développement du tourisme modifiera profondément l'économie et le paysage des régions d'accueil, ainsi que les mentalités — par le contact des populations au gré des migrations permanentes qu'il comporte. Il devrait en outre, dans le cadre de ce scénario, renforcer la dépendance des régions périphériques par rapport aux régions industrielles et plus précisément au centre dominant de l'Europe du Nord.

\*  
\*\*

Tels nous livrons ces deux scénarios d'aménagement du territoire. L'un et l'autre s'inscrivent, quoique à des rythmes différents, dans la poursuite de la construction de l'Europe, dans l'affirmation de son unité : une nouvelle puissance plus ou moins intégrée suivant les hypothèses, mais une entité autonome vis-à-vis de l'ensemble du monde capitaliste développé.

Faut-il accentuer les traits qui les opposent ? D'un côté la priorité donnée, pour un temps encore long, à l'aménagement des territoires nationaux, à la résorption des déséquilibres régionaux internes à chaque Etat. Mais rappelons que c'est là le lot de quelques pays privilégiés, de ceux qui, au centre de l'Europe, disposent des plus hauts revenus, de sorte qu'ils peuvent en distraire une partie de l'accumulation pour mieux la répartir parmi leurs régions défavorisées. Mais en dehors de ces trois ou quatre puissances qui font l'Europe, les autres, l'Irlande, l'Espagne, — l'incertitude demeure pour l'Italie — et bien sûr les pays associés de la Méditerranée se lancent dans une politique d'industrialisation et de rattrapage économique qui ne leur laisse ni le temps ni surtout les moyens d'un développement régional équilibré : leurs efforts sont concentrés sur quelques points forts, sectoriels et régionaux, de leur croissance. Si bien que dans le temps où la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne ont acquis un double équilibre, entre elles d'une part et interne d'autre part, elles sont prêtes à passer à un stade supérieur de l'intégration, y compris dans la coordination de leurs politiques d'aménagement, alors que les pays de la périphérie européenne accuseront encore un retard quantitatif et qualitatif dans leur développement. L'Europe des nations, intermédiaire nécessaire, n'aura pas profité à tous également ni de la même façon.

Notre deuxième hypothèse repose davantage sur le triomphe immédiat de « l'impératif industriel », c'est-à-dire l'emprise accélérée des forces les plus modernes, les plus dynamiques, les plus compétitives aussi à l'échelle internationale, du capitalisme industriel sur l'Europe. Les effets spatiaux d'un tel phénomène ne se font pas attendre : rationalisation de l'utilisation de l'espace, de la division interrégionale du travail sous l'égide, c'est-à-dire dans l'intérêt des régions où ces forces sont concentrées : la Lorraine et ses annexes. Les régions qui n'ont pas accédé à temps à ce statut de pôles d'équilibre, n'ont pas les moyens de tirer un parti positif des pouvoirs que les nouvelles structures administratives de l'Europe leur ont octroyés. Elles subissent le développement naturellement induit par les opportunités du moment : situation géographique, main-d'œuvre, espace libre, etc.

Nous n'avons pas retenu, dans notre étude du devenir spatial de l'Europe, un scénario possible d'arrêt ou de rupture de la construction européenne. C'est qu'une telle hypothèse dissout précisément notre objet et nous ramène, pour l'aménagement du territoire, à l'intérieur des frontières nationales de chaque Etat. Même si, sur d'autres plans, politique, militaire et économique, l'éclatement de l'Europe insérerait chaque pays qui la compose dans un monde atlantique beaucoup plus vaste, même si par conséquent il ouvrirait plus largement ses frontières aux investissements, aux marchandises étrangères, aux échanges internationaux, les décisions d'aménagement n'en seraient pas moins réservées aux pouvoirs nationaux, dans les limites de leur indépendance. Une hypothèse en revanche mériterait attention et réflexion : le détachement de l'Europe latine d'avec l'Europe du Nord et la constitution d'un nouvel ensemble géographique autour du Bassin méditerranéen. C'est qu'il y aurait là la source de profonds changements dans les flux économiques et les rapports politiques qui ne manqueraient pas d'imprimer, spontanément d'abord, délibérément ensuite, leur marque sur les espaces concernés. Cet horizon pourrait bien être plus proche qu'il ne paraît.

**LA CONFÉRENCE  
EUROPÉENNE  
DES MINISTRES  
RESPONSABLES  
DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE**

**Deux documents**

Publiées par le Conseil de l'Europe, les deux études suivantes ont été réalisées pour la Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du territoire, qui s'est tenue à la Grande-Motte les 25, 26 et 27 septembre 1973.

Elles sont une contribution à un des thèmes choisis (n° II) : Prospective et aménagement du territoire.

La première « *Les scénarios européens d'aménagement du territoire - Etat des travaux, difficultés et perspectives* » a été rédigée par la Délégation française au Groupe de travail « Prospective » du Comité des Hauts Fonctionnaires chargés de préparer cette Conférence ministérielle.

Reproduite comme rapport de Conférence pour ce thème n° II, la seconde étude « *La coopération européenne dans le domaine de la recherche prospective* » se base sur les travaux de ce groupe de travail, et notamment sur les rapports préparés respectivement par la délégation française et la délégation allemande.

La Délégation allemande était conduite par le Dr DIETRICH, Ministerialrat, Referatsleiter für Anglegenheiten des Bundesraumordnungsprogramms und Regionale Prognosen (Bundesministerium des Innern) et la Délégation française par M. Jacques DURAND, Chargé de mission à la DATAR.

# LES SCÉNARIOS EUROPÉENS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

## Etat des travaux - Difficultés et perspectives

### Etudes présentées par la délégation française

#### I. L'ETAT DES TRAVAUX

##### 1. INTRODUCTION

Dans le but de promouvoir une collaboration en matière de prospective entre les administrations chargées de l'aménagement du territoire dans les pays du Conseil de l'Europe, il a été convenu d'engager, à titre expérimental, la réalisation d'un projet visant à l'élaboration de « scénarios européens d'aménagement du territoire ».

Qu'est-ce à dire ?

Disons d'emblée qu'il ne saurait s'agir seulement d'un examen comparatif des politiques régionales ou des politiques d'aménagement du territoire des différents gouvernements concernés, d'en tester l'efficacité et d'envisager les voies de leur unification ou de leur complémentarité en vue d'atteindre des objectifs communs à l'échelle du territoire européen. Ce travail, essentiellement technique, est fait par d'autres et fort bien fait, dans différents organismes internationaux (1). Il nous est précieux, nous devons en utiliser les résultats. Mais notre projet est autre. Il s'agit de décrire les avenir possibles de l'organisation de l'espace européen, compte tenu bien sûr des politiques d'aménagement mises en place, compte tenu aussi des efforts communs qui pourraient être mis en œuvre dans ce domaine, mais compte tenu aussi des tendances d'évolution spontanées, des tendances et des objectifs propres à chaque pays ou à chaque région de l'Europe, qui ne sont pas forcément convergentes, il s'en faut. Bref, il n'est pas dans notre propos, il n'est surtout pas de notre compétence de prétendre esquisser un plan européen d'aménagement du territoire, nous voudrions seulement dégager les lignes de force de l'avenir de l'espace européen pour en dessiner quelques images possibles à long terme. Quelle sera, à cet horizon, la nouvelle division du travail qui prévaudra suivant les régions ? A quelles activités seront affectées les différentes régions de l'Europe ? Assistera-t-on, par

■ ■ ■

(1) Citons seulement les travaux effectués dans le cadre de la C.E.E., ceux de l'O.C.D.E., et naturellement le rapport sur « Les bases prospectives des politiques d'aménagement du territoire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », réalisé dans le cadre de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire.

exemple, à un renforcement des disparités actuelles entre un centre surindustrialisé et une périphérie sous-développée ? Ou, au contraire, verra-t-on un ré-équilibre du développement européen vers cette périphérie ? Et, dans ce dernier cas, quel type de développement, quel type d'activités sont susceptibles d'apparaître dans cette couronne qui, du Sud italien au Nord de la Scandinavie, tend encore, malgré les efforts des gouvernements nationaux, à se vider de sa population ?

Si l'on veut bien admettre — et l'on admet de plus en plus généralement — que l'aménagement du territoire ne se réduit pas à un certain nombre de techniques plus ou moins sophistiquées, et d'ailleurs parfaitement utiles, visant l'équipement ou l'équilibre de l'emploi dans une zone ou une région, mais qu'en définitive, il est plus largement, le reflet sur l'espace d'un certain état du développement économique et social, on comprendra qu'il nous était nécessaire de commencer notre étude par une approche globale, socio-économique et politique. Cette première phase de l'étude, qui constitue en quelque sorte une grille de lecture de l'avenir européen, a consisté en trois esquisses de scénarios, dont on peut ainsi résumer les grandes lignes.

● La réussite du projet européen ; quels que soient les délais et le rythme, on assiste à un élargissement et surtout à une intégration plus poussée de l'Europe. On reconnaît là, la réalisation du projet européen qui, à partir d'une union commerciale (le Marché commun), parfait la construction économique, par l'intégration progressive des appareils technologiques et de production — l'émergence de firmes européennes —, par une concertation des gouvernements visant à l'unification des politiques monétaires et financières. L'union économique appelle une unité de commandement : l'Europe politique couronnerait naturellement l'Europe économique. Ce cheminement de la construction européenne requiert un certain équilibre entre les pays européens, à tout le moins entre les plus grands d'entre eux qui ne peuvent s'engager pleinement dans l'union européenne sans avoir l'assurance de n'être pas mis en situation de subordination vis-à-vis de voisins trop puissants par les délégations de pouvoirs qu'un tel projet implique. Cet équilibre des puissances devrait avoir sa traduction dans l'espace : déconcentration de l'Europe du Nord-Ouest, équipement et développement de l'Europe périphérique.

- Les disparités nationales s'accroissent ; l'Europe du Nord, l'Europe lotharingienne et notamment l'Allemagne accroissent leur puissance économique à travers leur supériorité industrielle et des rapports sociaux particulièrement bien adaptés aux exigences modernes. L'Europe poursuit son intégration mais s'achemine à travers une certaine division internationale du travail, vers des déséquilibres croissants entre sa partie riche et sa partie pauvre, entre des régions surindustrialisées et des régions relativement sous-peuplées et sous-développées, entre une Europe socialement adaptée à l'impératif d'une forte croissance dont les fruits sont de mieux en mieux répartis, et une Europe conflictuelle où l'archaïsme des relations sociales correspond à un certain retard des structures économiques. A cette hypothèse correspondent des disparités spatiales renforcées entre le centre et la périphérie qui sont encore eux dans des rapports inégalitaires et de domination.

- Le troisième scénario qui pourrait être une variante ou un prolongement du précédent, mentionné ici pour mémoire : les disparités prennent le pas sur les solidarités européennes. On s'achemine vers la rupture ou seulement l'arrêt de la construction européenne.

Les résultats de cette première partie des travaux nous ont permis de constituer une grille de lecture nécessaire pour aborder concrètement, mais avec quelques idées directrices indispensables, les problèmes d'aménagement du territoire. En effet, une prospective de l'aménagement du territoire en Europe ne peut se limiter à l'examen des problèmes techniques qui se posent dans ce domaine précis. Elle nécessite au contraire que soit définie la place de l'aménagement du territoire dans le jeu des acteurs de la construction européenne, et par là même, que soient précisées les données fondamentales de ce processus de construction de l'Europe.

Dans une deuxième phase, étant acquis le préalable de la grille de lecture, il nous est apparu nécessaire d'approfondir un certain nombre de points et d'aborder quelques dossiers concernant directement l'aménagement du territoire. La poursuite de l'étude s'organise donc de la façon suivante :

- a) Un travail de projections économiques, par grands agrégats de la comptabilité nationale et par secteurs sera réalisé, utilisant le modèle « Explor » de l'Institut Battelle de Genève, et cela pour six pays : Grande-Bretagne, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg. Ces projections seront établies de façon contrastée, conformément aux deux principaux scénarios esquissés. En tant que prévisions à long terme (horizon 1990) elles auront surtout un caractère illustratif. Mais en même temps, elles assureront une cohérence intersectorielle pour les deux types d'hypothèses retenus.
- b) Une étude des perspectives de développement comparée de la France et de l'Allemagne : ce parallèle, représentatif de l'opposition que nous avons cru devoir souligner entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud dans la phase précédente des

travaux méritait d'être approfondi. Il confronte deux pays de taille démographique et économique et de niveau de développement voisins. L'un et l'autre, à des rythmes différents et pour des raisons différentes, ont connu une forte croissance dans les années 60. On sait que certaines prévisions par le moyen de projections passablement mécaniques, accordent à la France — et de façon générale aux pays méditerranéens de l'Europe — un avenir économique particulièrement brillant, la France devant dépasser, par son niveau de vie, l'Allemagne dès 1980, et la Suède vers 1985. A examiner de plus près les facteurs de croissance en France et en Allemagne, y compris et en particulier les facteurs sociaux, il nous paraît audacieux d'afficher un tel optimisme. En tout cas, il convient, par cette confrontation représentative de deux types de développement en Europe — sans prétendre réduire à l'un ou l'autre la spécificité de certaines situations, comme celle de l'Angleterre notamment — d'affermir ou de modifier sur ce point notre diagnostic.

- c) Une série d'études prospectives sectorielles, relativement légères ; davantage des aperçus sur la base des données disponibles qu'un faisceau de prévisions systématiques par secteur. Ces dossiers sectoriels doivent constituer plus qu'un préliminaire, une entrée directe dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ils n'en recouvrent pas toute l'étendue. Nous avons fait des choix, retenant quelques éléments ou quelques problèmes particulièrement sensibles pour l'avenir :
  - la politique industrielle ;
  - l'énergie ;
  - la main-d'œuvre immigrée ;
  - l'urbanisation ;
  - le tourisme.

Nous laissons délibérément de côté les transports, pourtant décisifs pour notre sujet, puisqu'ils sont l'objet d'études prospectives dans le cadre de la Conférence des Ministres des Transports du Conseil de l'Europe.

Il s'agira de dégager, pour les cinq secteurs cités, les tendances d'évolution autonomes qui s'y dessinent, et de les confronter au cadre d'hypothèses globales sur l'avenir de l'Europe, afin d'examiner comment elles s'y insèrent, et de façon à les confronter en les nourrissant d'éléments plus concrets, ou au contraire de les infléchir, voire de les infirmer.

Pour illustrer ce programme et en préciser le contenu, nous présentons, dans les pages qui suivent, les grandes lignes de la problématique de chaque étude sectorielle.

## 2. LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN EUROPE

Cette étude se propose de rassembler données et informations sur l'industrie, de recenser les principales tendances du devenir industriel sur les plans du développement, de la croissance et de la localisation, pour enfin étudier l'influence, sur ces ten-

dances autonomes d'évolution de l'industrie, du contexte économique, social et politique tel qu'il apparaît dans l'avenir décrit par les scénarios.

Deux approches ont été retenues pour cette étude : une approche par branches et une approche par firmes. Pour chaque approche, les problématiques sont différentes, ainsi que les méthodes. Nous exposerons successivement chacune d'elles en précisant ses objectifs spécifiques.

## 2.1 Approche par branches

L'outil qui sera utilisé pour cette approche est le modèle mathématique Explor mis au point par l'Institut Battelle. Ce modèle donne en output des précisions de croissance par branches industrielles, pour les pays d'Europe occidentale, dans les vingt années à venir, en fonction d'un input constitué par diverses hypothèses concernant les économies nationales et les échanges internationaux. Cette partie de l'étude a pour but de choisir les hypothèses les plus pertinentes en fonction des scénarios pour obtenir des prévisions de croissance par branches.

## 2.2 Approche par firmes

Une première interrogation portera sur l'influence de l'évolution industrielle sur le développement du projet européen. A ce sujet, quatre points semblent déterminants :

- les possibilités pour l'Europe de conquérir son indépendance technologique dans certains domaines stratégiquement importants ; on pense bien sûr aux télécommunications spatiales, à l'aérospatiale, au nucléaire ;
- la capacité des industries européennes à résister à la concurrence commerciale des firmes autres qu'européennes (américaines, japonaises) sur les marchés intérieurs d'Europe ;
- les possibilités d'expansion commerciale hors d'Europe des grandes entreprises européennes ;
- l'apparition d'une organisation supranationale du système industriel européen, au niveau juridique et réglementaire : il s'agit là d'étudier les possibilités d'intervention des institutions européennes sur les problèmes industriels qui se posent en Europe, tels que la législation antitrust, le statut de société européenne, la protection des consommateurs, la réglementation des marchés publics.

L'étude de ces questions est susceptible de préciser certains points des scénarios européens en apportant des informations relatives au projet européen, au niveau stratégique, politique ou économique.

Un second domaine sera abordé, celui des localisations : il s'agit de déterminer par secteurs les grandes tendances de la localisation des activités, telles qu'elles sont déterminées de manière autonome par les facteurs d'évolution de chaque secteur. Ceci suppose la connaissance des zones de localisation en Europe, de la signification et des tendances de la localisation (renforcement des « zones de polarisa-

tion » sur les grands axes européens ou déconcentration). On prendra également en compte d'autres facteurs : contraintes technologiques, politiques, régionales, au niveau national ou européen ; enfin, il est nécessaire de reprendre la théorie du cycle du produit, pour examiner son application à l'échelle européenne, compte tenu des différences et spécificités propres à l'industrie et à l'espace européens.

La démarche retenue consiste à choisir un certain nombre de secteurs industriels qui feront l'objet d'une étude orientée par les préoccupations issues de la problématique que nous avons exposée. Pour cela, il faudra rassembler les données nécessaires sur l'état actuel d'un secteur, recenser et étudier les facteurs d'évolution à tous les niveaux et esquisser une prospective tendancielle du devenir de ce secteur.

Dix secteurs seront abordés :

- industries agro-alimentaires ;
- sidérurgie ;
- automobile ;
- aéronautique ;
- construction navale ;
- construction électrique ;
- industries antipollution ;
- transmission et traitement de l'information ;
- constructions mécaniques ;
- une branche à déterminer ultérieurement.

Parmi ces secteurs, trois seront examinés de manière plus approfondie, choisis pour leur spécificité quant à certains problèmes (exportations, indépendance technologique) :

- automobile ;
- transmission et traitement de l'information ;
- constructions mécaniques ou électriques (à déterminer ultérieurement).

Au terme de ces recherches, il sera possible d'étudier les conséquences sur l'avenir des secteurs retenus à partir des tendances propres de leur développement et de l'évolution globale exposée dans les scénarios européens.

## 3. L'ENERGIE

Nous présentons ici quelques questions qui nous semblent devoir être posées en priorité sur le sujet. S'agissant d'un domaine souvent traité, et très souvent dans une perspective à long terme, nous nous contenterons pour l'établissement des diverses projections (consommation d'énergie, part du pétrole, part du nucléaire), d'une synthèse des études existantes, raisonnée et adaptée à nos hypothèses de travail globales sur l'avenir de l'Europe.

La base technique de cette étude devrait être une projection de la demande énergétique globale à long terme (horizon 2000), en Europe, par pays. On considérera que la consommation d'énergie croît, en gros, au rythme du P.N.B. De ce point de vue, il sera nécessaire de considérer deux hypothèses : l'une

correspondant au succès de la construction européenne, s'appuie sur une croissance dynamique des pays européens, et sur l'harmonisation à moyen terme des taux de cette croissance ; l'autre correspondant à la persistance, voire au renforcement des disparités nationales, s'appuie au contraire sur une diversification de ces taux de croissance. Toutes les projections dépendant de la demande énergétique globale devront donc tenir compte de ces deux hypothèses.

Nous ne traiterons pas de l'énergie hydraulique, ni du charbon dont la place dans la production énergétique est soit mineure, soit en net déclin. Nous nous attacherons aux deux sources énergétiques les plus importantes et qui connaîtront à long terme les plus grandes mutations : les hydrocarbures et le nucléaire.

### 3.1 Les hydrocarbures

Nous aborderons ici deux aspects du problème : l'évaluation de la demande aux fins énergétiques (on extraira donc, dans les projections, la part de la pétrochimie) et les sources d'approvisionnement.

**L'évaluation de la demande :** le résultat devrait être encore une fois consigné dans quelques projections.

A l'heure actuelle, la part du pétrole dans la production énergétique européenne continue d'augmenter. En perspective, on admet la substitution progressive du nucléaire au pétrole. Il s'agit donc de savoir quand la part du pétrole devrait commencer à diminuer et à quel rythme. L'essentiel des débats à ce sujet repose sur :

- l'appréciation des coûts futurs respectifs du pétrole et du nucléaire (extraction, transformation et transport) ;
- la sécurité d'approvisionnement et l'autonomie que l'une ou l'autre source d'énergie garantira le mieux.

Il convient d'apprécier dans ce processus de substitution du nucléaire au pétrole non seulement les politiques (Inter-) gouvernementales, mais aussi le jeu propre des firmes pétrolières européennes et américaines qui, par les investissements que certaines réalisent dans le secteur du nucléaire, peuvent acquérir pour leur intérêt propre une influence (laquelle ?) sur ce processus de substitution.

Nous envisageons probablement deux hypothèses de substitution : l'une proche, l'autre plus lointaine.

**Les sources :** aujourd'hui les principales sources d'hydrocarbures, actuelles ou potentielles, pour l'Europe sont : le Moyen-Orient (Maghreb compris) ; la mer du Nord (et autres gisements européens, y compris d'éventuelles exploitations off-shore dans l'Atlantique et en Méditerranée) ; l'U.R.S.S.

On pourrait faire le point sur une triple évaluation :

- quantitative : volume des réserves en Europe et au Moyen-Orient, estimation des capacités exportatrices de l'U.R.S.S. ;

- économique : coûts probables selon les sources ;
- politique : sécurité à long terme des approvisionnements selon les sources.

Une politique pétrolière européenne aurait à combiner deux objectifs contradictoires (c'est-à-dire en fait à privilégier l'un ou l'autre) : indépendance ou sécurité de l'approvisionnement d'une part, fourniture aux plus faibles coûts d'autre part.

On pourra, dans cette perspective, esquisser ce que pourrait être une politique pétrolière européenne suivant les différentes hypothèses d'évolution globale de l'Europe qui ont été mises en place ; et, en retour, tenter, par l'examen des tendances propres et autonomes du secteur pétrolier, de confirmer ou d'infirmer telle ou telle de ces hypothèses, tel ou tel scénario.

### 3.2 Le nucléaire

On déduira sans difficultés quatre projections de la demande d'énergie d'origine nucléaire, en les déduisant des projections correspondantes de la demande énergétique globale et de la part du pétrole dans la satisfaction de cette demande.

Deux questions devront être dès lors soulevées :

- l'approvisionnement minéral : les sources principales pour l'Europe sont : France-Espagne, accessoirement Allemagne et surtout Afrique francophone. Il ne semble pas dans ces conditions qu'il se pose pour l'Europe de problèmes majeurs d'approvisionnement ;
- la technologie du nucléaire. Dans ce domaine, les Etats-Unis disposent d'une avance considérable, principalement dans la séparation isotopique. Par ailleurs, les coûts de la recherche et de l'industrialisation des découvertes sont tels que seul le rassemblement des efforts des principaux pays européens peut laisser espérer un rattrapage du retard qu'ils ont accumulé. Or, jusqu'à présent, la relative dispersion des différentes politiques nucléaires européennes a mis l'Europe dans la dépendance vis-à-vis de la technologie nucléaire américaine.

Il s'agit donc de savoir si cet état de choses est susceptible de se prolonger ou si, au contraire, on va assister, à travers la coopération des Etats et des firmes, à l'émergence d'une technologie nucléaire européenne compétitive.

On voit assez que cette dernière hypothèse correspond au scénario de la réussite de l'intégration européenne, tandis que l'autre s'accorde plutôt avec une stagnation de la construction de l'Europe.

Enfin, on essaiera de rassembler quelques éléments sur l'insertion des activités énergétiques dans l'aménagement du territoire. Il faudrait étudier ici non seulement les nouvelles localisations : mobilité des centrales nucléaires, hormis la contrainte du refroidissement qui tend à être de plus en plus souvent maritime. Mais qu'en est-il des autres activités liées à l'énergie nucléaire ?

Les activités pétrolières qui auraient dû largement bénéficier de la baisse du coût de transport par voie d'eau ne semblent pas avoir été décentralisées par rapport à l'axe industriel Nord-Ouest, Sud-Est, autant qu'on pouvait s'y attendre. C'est donc que des facteurs centripètes par rapport à l'ensemble des activités et infrastructures industrielles subsistent.

Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Il faudrait aussi, et pour en décider, évaluer les effets d'entraînement induits par une implantation énergétique : minimes, sinon nuls, dans le cas du nucléaire, à préciser qualitativement et quantitativement dans le cas du pétrole.

#### 4. LA MAIN-D'ŒUVRE IMMIGRÉE

Les pays industrialisés de l'Occident connaissent vis-à-vis des besoins en main-d'œuvre une double évolution contradictoire. Dans le même temps, on voit le besoin en personnel très qualifié croître considérablement et le secteur du travail non qualifié se consolider, quelles que puissent être les prévisions sur ce dernier point faites au cours des dix dernières années.

La réponse à cette dernière question varie beaucoup en Europe selon les pays. Dans certains d'entre eux subsistent des secteurs retardataires où une main-d'œuvre disponible existe potentiellement. Dans tous une main-d'œuvre féminine non qualifiée est recherchée et utilisée. Dans tous également, on fait appel aux travailleurs immigrés, le plus souvent de l'Europe du Sud et du Tiers-Monde. L'objet du présent projet est d'analyser comment, selon des politiques implicites ou explicites, s'organise l'appel à la main-d'œuvre non qualifiée étrangère dans les pays de l'Europe des Neuf.

Trois zones géographiques ont été distinguées :

- l'Europe des Neuf (à laquelle sont rattachées la Suisse et la Suède) ;
- le reste de l'Europe (Turquie et Europe de l'Est comprise) ;
- le reste du Monde.

On n'étudiera pas les migrations professionnelles à l'intérieur de la première zone. On étudiera comment, dans les principaux pays de la zone des Neuf, il est fait appel à la main-d'œuvre non qualifiée des deux autres zones.

Dans chaque pays, l'appel aux travailleurs immigrés s'insère dans une évolution complexe de la société et de l'économie. C'est en fait l'évolution dans le grand capital industriel de la part du capital par rapport au travail, liée à l'évolution technologique, qui détermine le plus ou moins grand besoin en travailleurs non qualifiés, donc en travailleurs immigrés.

Chaque État définit un certain nombre de droits (syndicaux, politiques, civiques, sociaux) aux travailleurs immigrés. La collecte fine de ces renseignements (il faudrait aller jusqu'au niveau de pratique effective de ces droits) serait très longue. On étudiera sur ce point comment, dans chaque pays, est conduite ou pas la politique d'intégration.

Enfin, on n'analysera pas les évolutions des États sources de main-d'œuvre, qu'elles aient des causes internes ou qu'elles soient commandées par des orientations politiques et économiques européennes. On considérera donc que ces États, surtout ceux de la troisième zone, du Tiers-Monde, ne réduisent pas leur offre de main-d'œuvre non qualifiée.

On relèvera ainsi dans chaque pays :

- les besoins en emplois non qualifiés pour lesquels on fait appel aujourd'hui et pour le futur aux deux zones extérieures précédemment définies ;
- la politique d'intégration ou non des travailleurs immigrés. On insistera sur la dimension spatiale de celle-ci (relation avec l'urbanisation, zones de regroupement ou diffusion spatiale, etc.) ;
- les politiques d'entente avec les États sources.

Selon les deux scénarios envisagés pour la construction européenne, la question des travailleurs immigrés sera posée et résolue différemment. On tentera d'analyser comment, en insistant particulièrement sur les deux points essentiels : les besoins et l'intégration.

#### 5. L'URBANISATION

L'urbanisation est un processus multidimensionnel que l'on a toujours tendance à lier à la croissance des villes. En réalité, à notre époque, l'urbanisation, prise par exemple dans sa dimension « mode de vie », ou sa dimension culturelle peut très bien s'effectuer en dehors des villes, dans des espaces que l'on aurait sans doute du mal à cerner. Aussi, nous avons choisi une approche qui spécifie le problème tout en lui conservant le caractère de globalité exigé par les études prospectives.

Cette approche se fonde d'abord sur une constatation. L'espace n'a pas la même signification pour le secteur industriel et pour le secteur financier. Depuis son origine, l'industrie s'est trouvée liée à l'espace, que celui-ci ait fourni les matières premières ou qu'il lui ait permis d'implanter ses usines et de loger ses ouvriers. Le capital industriel a transformé ou créé des villes. Il utilise l'espace et l'organise conformément à ses projets de développement industriel. Cette utilisation et cette organisation de l'espace se sont modifiées au cours des dernières décennies au fur et à mesure du développement des transports et de la technologie.

Toutefois, à d'anciennes contraintes, de nouvelles ont succédé ; à l'heure actuelle par exemple, certaines usines commencent à se détourner des villes, soit parce que le coût d'entretien de la main-d'œuvre y atteint des seuils prohibitifs, soit parce que les risques sociaux que font courir les grandes concentrations ouvrières deviennent trop grands. Des unités entières de production peuvent désormais quitter les grandes villes, leur déplacement modifiant les réseaux d'échanges et la localisation des populations employées dans le secondaire. Ces phénomènes sont,

sinon bien connus, du moins admis. Ce qui est plus obscur, c'est d'arriver à bien saisir le ou les projets du secteur industriel sur le long terme.

A côté du secteur industriel, le secteur financier se caractérise, du moins certaines analyses tendent à le montrer, par son absence de projet quant à l'organisation de l'espace. Avec une marge de manœuvre beaucoup plus large que les entreprises, son seul objectif est la rentabilité des capitaux qu'il doit faire fructifier. Quand les taux de profit sont élevés dans un secteur, les capitaux financiers s'y investissent. Or, l'industrie n'est pas toujours un secteur à taux de profit élevé. Dans ce cas, le secteur financier lui préfère par exemple l'immobilier. La spéculation foncière urbaine parallèlement à la croissance du secteur tertiaire permet de réaliser des taux de profit importants.

Il peut donc y avoir opposition entre le projet d'utilisation de l'espace — et particulièrement de l'espace urbain — du système industriel et l'organisation de l'espace par les propriétaires fonciers qui, par leur intervention collective et spontanée, peuvent apporter un frein au développement du projet du système industriel. Le secteur financier, lorsqu'il investit le domaine immobilier, n'ayant pas d'objectif défini, a tendance à se comporter comme les propriétaires fonciers et à renforcer leur poids relatif face aux secteurs industriels.

Par ailleurs, le morcellement de la propriété foncière, en contraignant à l'édification ponctuelle d'immeubles, ralentit la rationalisation de la construction, accroissant les coûts et diminuant les profits.

Les survols aériens, ainsi que l'observation, au sol montrent des différences d'organisation spatiale importantes entre, par exemple, l'Angleterre, la Hollande et l'Allemagne, la France et l'Italie. Est-on en droit, sans oublier le rôle de l'histoire et du découpage administratif des différents pays, d'établir un rapprochement entre l'organisation spatiale, et singulièrement la restructuration récente des villes, et les jeux de forces entre les secteurs industriel, financier et foncier ?

L'établissement de relations et le sens dans lequel elles jouent constitueraient un élément important pour les trois scénarios.

## 6. LE TOURISME

Le développement considérable du tourisme et les formes qu'il revêt ne peuvent être considérés comme un phénomène indépendant du cadre social et politique dans lequel ils s'insèrent. C'est là un premier point qui éclaire la recherche qui sera menée, et qui a pour objet spécifique d'étudier l'ensemble des aspects du tourisme dans le cadre européen à l'horizon 2000, compte tenu de la grille de lecture adoptée lors de la première phase de l'étude « Europe ».

Le développement du tourisme est, par sa nature, lié à l'augmentation des revenus et à la réduction du

temps de travail, cette dernière correspondant aux revendications des travailleurs, mais aussi aux considérations des chefs d'entreprise sur le temps nécessaire aux hommes pour reproduire leur force de travail.

Cette réduction du temps de travail n'est pas homogène ; elle est liée à trois éléments essentiels : la nature du pouvoir d'État, le rôle et la nature des classes et des catégories sociales sur lesquelles s'appuie l'ensemble des pouvoirs (politiques, économiques, syndicaux, etc.), les habitudes historiques de chacun des États.

Cela signifie pour l'étude que nous entreprenons, l'absolue nécessité de faire au départ (ou des) hypothèse politique sur le cadre européen à l'horizon 2000, et de tirer de cette hypothèse les conséquences sociales qui s'imposent concernant la réduction du temps de travail, l'évolution des valeurs culturelles, etc. Nous considérons donc que, dans une première étape, il nous faudra étudier l'emploi du temps annuel des différentes catégories sociales d'aujourd'hui, énoncer une hypothèse politique et en tirer les conclusions quant à l'évolution future de cet emploi du temps.

Si le développement du tourisme est lié à une fonction sociale — la réduction du temps de travail — la forme du tourisme, elle, est soumise à des facteurs idéologiques. Elle est entièrement conditionnée par les modèles idéologiques que se donne la société. On peut résumer la problématique de départ en disant que d'une part le public se fait une certaine image du repos — indépendance des contraintes et des contradictions imposées par la norme sociale — qui constitue un « fond » sur lequel d'autre part viennent se greffer des marques sociologiques et politiques imposées par le système économique et social. Cela va de l'image culturelle par le système économique et social. Cela va de l'image culturelle des loisirs et du tourisme : mythes de la beauté, du sport, de « la revanche du beau sur l'intelligent » (pour reprendre l'expression qu'employait encore récemment une agence de tourisme pour vanter ses produits), de l'exotisme, de la connaissance (tourisme de connaissance) au fonctionnement économique du système : rôle de thérapeutique sociale des vacances (« donnez quinze jours de plus de vacances, vous aurez deux fois moins d'hôpitaux psychiatriques à construire » déclarait l'an dernier un médecin de renom), place qu'un pays développé peut laisser au tourisme, compte tenu des contraintes qu'imposent les développements économiques et industriels des régions généralement vouées au tourisme (rôle économique de la mer par exemple), rôle assigné aux pays en voie de développement.

Cet ensemble conditionne le développement du tourisme en Europe. Le fait objectif est constitué par les problèmes soulevés par la réduction du temps de travail et les conséquences sur l'organisation du temps qu'elle entraînera, compte tenu des distinctions entre classes sociales. Le fait idéologique est constitué par l'image sociale que l'on attribuera au tourisme.

De ces deux éléments émerge le profil de ce que pourra être « l'Europe touristique » dans ses aspects d'aménagement du territoire, de choix et d'organisation des sites, de formes et de normes touristiques. Il induit la détermination d'un autre domaine, celui des modes de transports que ce développement touristique impose.

\* \*

Au terme — provisoire — de ces études prospectives sur l'Europe, nous tenterons une synthèse, du point de vue de l'aménagement du territoire. Il s'agira, dans un premier temps, sur la base du cadre d'hypothèses global, des deux scénarios généraux de la construction européenne, nourris et infléchis par les études sectorielles, d'examiner les politiques et plans d'aménagement du territoire des principaux pays européens ; il n'est pas question ici d'évaluer ou de comparer des techniques, mais de dégager la signification économique et sociale de ces politiques, de déterminer quels en sont les supports et les bénéficiaires, mais peut-être aussi les adversaires plus ou moins déclarés, voire les victimes ; comment, en un mot, ces politiques résultent du jeu des acteurs sociaux ; comment aussi ces politiques émergent dans l'évolution naturelle spontanée de l'organisation spatiale de ces pays, les problèmes qu'elles projettent de résoudre, leur conformité aux finalités générales de l'économie et de la société — dont elles sont probablement un bon révélateur. Il s'agira ensuite, en envisageant les connections cohérentes ou contradictoires entre les différentes évolutions spatiales nationales — qu'elles soient conduites par les politiques proclamées ou par celles qui sont simplement pratiquées de fait — de rassembler les grands traits de l'avenir possible de l'aménagement du territoire européen, ce qui revient à « spatialiser » les scénarios généraux précédemment esquissés, ou, si l'on veut, de les traduire en termes d'aménagement du territoire, d'en refaire le cheminement en s'attachant à décrire les aspects spatiaux : ainsi devraient s'élaborer les scénarios européens d'aménagement du territoire.

## II. DIFFICULTES ET PERSPECTIVES

### 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la collaboration souhaitée par les Ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de prospective, la Délégation française avait proposé, au cours du colloque organisé à Arc-et-Senans en septembre 1972, d'élaborer des scénarios européens d'aménagement du territoire en s'appuyant sur l'expérience qu'elle avait acquise en France même, sur le plan régional et national.

Le Comité des Hauts Fonctionnaires avait ratifié la proposition de faire de cette initiative une expérience de collaboration sur le plan européen.

Dix-huit mois se sont écoulés ; les scénarios ne sont pas achevés, ne le seront pas avant plusieurs mois et, en tous cas, contrairement aux prévisions, ne seront pas présentés aux Ministres lors de la session de La Grande-Motte en septembre 1973.

Il paraît dès lors important d'analyser les raisons de ce retard et des difficultés rencontrées : ce peut être là, pour les Ministres, un sujet de réflexion pour une meilleure appréciation des problèmes touchant à la prospective en matière d'aménagement du territoire et plus généralement aux possibilités d'une meilleure collaboration européenne.

### 2. LES OBSTACLES MATÉRIELS

On ne saurait trop insister sur les obstacles matériels de tous ordres auxquels l'ensemble des délégations, et naturellement en premier lieu la Délégation française, se sont heurtées.

#### 2.1 L'échange d'informations s'est avéré particulièrement difficile

Les données statistiques ne sont pas toutes homogènes et lorsqu'elles le sont, notamment en ce qui concerne les pays membres de la C.E.E., elles ne couvrent pas tout le champ nécessaire à l'élaboration des scénarios. Nous connaissons ce problème pour l'avoir rencontré nous-mêmes en France où les données disponibles sont abondantes en matière démographique et économique, moins nombreuses sur le plan social, très faibles quant aux données spatiales, dispersées et d'inégale valeur lorsqu'elles portent sur les transformations des structures de la société, dispersées sur d'autres sujets.

Nous avions pressenti cette difficulté dès l'origine et pensé la surmonter en partie par l'envoi d'un questionnaire à la fois très général par le champ des domaines couverts et très précis quant aux questions posées et qui devait nous permettre de compenser par le volume des informations qualitatives recueillies l'insuffisance des informations quantifiées nécessaires. Le fait que nous ayons reçu très peu de réponses provient sans doute dans une certaine mesure de la difficulté réelle que nos partenaires ont eux-mêmes éprouvée pour trouver les données chiffrées capables de fonder leur réponse. Nous reviendrons plus loin sur d'autres raisons supplémentaires.

Les informations générales concernant l'aménagement du territoire et la planification régionale sont assez nombreuses en Europe. La plupart des délégations ont bien voulu nous envoyer la documentation existant à ce sujet dans leur pays. Cependant la difficulté, ici, a tenu à des obstacles linguistiques.

Si les délégations néerlandaise et suisse par exemple ont pu nous faire parvenir en langue française des rapports sur l'aménagement du territoire dans leur pays, s'il nous a été possible de prendre con-

naissance des documents adressés par la délégation italienne sur « *Progetto 80* », nous n'avons pu malheureusement ni étudier les volumes adressés par la délégation allemande intitulés « *Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung* », faute de connaître la langue allemande, ni le document intitulé « *Landesplanerische leibilder du Schweig* » que nous a envoyé la délégation suisse, ni, non plus, les trois importants volumes du « *III<sup>e</sup> plan de desarrollo economico y social* » envoyés par la délégation espagnole, en raison de notre insuffisante compétence en espagnol.

Nous nous sommes efforcés de surmonter ce handicap en demandant aux différents fonctionnaires des pays membres, lors d'une réunion organisée à Paris par le Conseil de l'Europe, de nous exposer les grandes lignes de la politique d'aménagement du territoire de leur pays. Naturellement, nous avons ainsi pris connaissance seulement des grandes lignes de ces politiques dont nous savons, pour connaître l'exemple de notre pays, qu'elles ne peuvent se réduire à un exposé d'un quart d'heure.

Les documents de travail émanant de la délégation française, de la même manière, n'ont pu répondre dans beaucoup de cas aux besoins manifestés par les autres délégations, malgré les efforts déployés par les services du Conseil de l'Europe. Même si, pour les raisons sur lesquelles nous reviendrons, la responsabilité en incombe à la Délégation française qui a remis certains documents en séance même, force est de remarquer qu'il n'était pas possible de traduire sans de grands frais et de longs délais certains des travaux intermédiaires que nous avons diffusés, par exemple : « *Le survol industriel de l'Europe* » (53 pages), « *Éléments pour des perspectives de l'Europe* » (165 pages). Les services du Conseil ont pu utilement faire un excellent résumé de ce dernier volume, mais un résumé, aussi bien fait soit-il, ne saurait reproduire l'ensemble des réflexions de chercheurs ayant travaillé plusieurs mois sur un sujet, réflexions déjà elles-mêmes condensées.

La politique d'aménagement du territoire n'a pas toujours été dans tous les pays conduite par les mêmes organismes et l'on ne peut être assuré que les structures actuellement en place à ce sujet en Europe ne seront pas encore modifiées dans l'avenir. Récemment, par exemple, les problèmes d'aménagement du territoire étaient traités en R.F.A. par le Ministère de l'Intérieur ; il n'en est plus ainsi désormais.

Si nous examinons la situation dans notre pays, nous constatons qu'elle a évolué et, dans une certaine mesure, qu'elle est complexe.

Avant 1963, l'aménagement du territoire dépendait d'une direction particulière du Ministère de la Construction et de l'Urbanisme ; cependant, durant la même période, le Commissariat général du Plan était conduit à intervenir plus fréquemment dans un domaine qu'il estimait à juste titre plus étroitement lié au développement économique général qu'aux problèmes touchant à l'urbanisme et à la construction.

En 1963, il est apparu avec évidence que l'aménagement du territoire ne pouvait être que l'affaire de

l'ensemble du Gouvernement et non d'un seul ministère, de toutes les administrations et non d'une seule. La création de la DATAR, à compétence interministérielle et dépendant directement du Premier Ministre, consacra cette volonté des autorités de l'Etat.

Cependant, le Commissariat général du Plan devant prendre en compte la mise en œuvre du Plan sur l'espace territorial, il fut créé une Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT) qui, tout en étant organiquement liée à la DATAR, dépend institutionnellement du Commissariat du Plan.

La DATAR elle-même, bien que gardant son originalité d'organisation et de compétence, fut à un moment placée sous la responsabilité d'un « Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire ». Dans la période actuelle, enfin, la DATAR dépend du « Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme ».

Certes, la compétence interministérielle et le statut de service du Premier Ministre de la DATAR sont demeurés inchangés, mais ces modifications témoignent néanmoins des ambiguïtés — qui tendent aujourd'hui à s'estomper — sur la nature de la Mission de l'aménagement du territoire en France. Nous supposons que des phénomènes analogues se sont produits dans d'autres pays. De telles situations ne sont pas sans conséquence sur le plan international. Par exemple, lors d'un congrès sur la planification régionale qui s'est tenu en 1972 à Dublin, sous l'égide de l'O.N.U., nous n'avons — à l'exception de la Délégation néerlandaise — rencontré aucun membre des délégations avec lesquelles nous sommes habituellement en contact dans les réunions organisées par le Conseil de l'Europe.

De même, les responsables qui suivent les développements de la politique régionales au niveau de la Communauté européenne des Neuf sont rarement ceux qui suivent les mêmes travaux au Conseil de l'Europe.

Une telle situation ne favorise naturellement pas la meilleure « synergie » sur le plan européen.

## 2.2 Questions de méthode

Ces difficultés ne peuvent nous en faire oublier d'autres, d'un autre ordre, tenant aux disparités nationales.

Le compte rendu de la réunion d'Arc-et-Senans avait fait mention de ces disparités quant aux modes d'intervention des Etats en matière d'aménagement du territoire, aux horizons de temps des études de prévisions et de perspectives et aux méthodes utilisées.

Chaque pays choisit tout naturellement le cadre qui lui semble le plus opportun pour étudier les problèmes qu'il se propose de résoudre. Mais ce cadre peut ne pas convenir aux investigations prospectives. Nous savons, par expérience, la différence essen-

tielle qui marque les études à moyen terme (cinq ou dix ans) et les réflexions prospectives (vingt-cinq ou trente ans). La DATAR dont les interventions sont conjoncturelles dans certains domaines, à plus lointaine échéance dans certains autres, sait aussi que la prospective présente une différence de nature : c'est d'ailleurs à dessein que nous avons employé le terme de « réflexions » à son sujet.

Le Commissaire général du Plan en France distingue de la même manière ce qu'il appelle les « réflexions à long terme » ou encore « les études contextuelles » et l'élaboration proprement dite du Plan à cinq ans.

Il est possible en effet de définir des politiques à moyen terme dans le domaine économique, mais celles-ci ont pour objectif d'infléchir des situations et de mieux coordonner les interventions ; elles ne peuvent jamais prendre en compte des transformations profondes du système économique et social, de l'organisation générale de l'espace dont les effets sont lents à se faire sentir mais peuvent déboucher sur des états de tension, voire de crise. Or, l'évolution générale des rapports internationaux, des difficultés du système monétaire international, les grands phénomènes sociaux comme le développement scientifique et technique, la transformation du monde agricole, l'urbanisation contribueront à modifier la physionomie de l'espace géo-économique de l'Europe dans les trente ans qui viennent. Cette physionomie ne peut être déduite de l'ensemble des prévisions à moyen terme que fait faire chacun des pays.

Si bien que, s'il n'existe aucune antinomie entre planification à moyen terme et prospective, il est nécessaire de faire à cette dernière une place spécifique et sa spécificité réside pour une large part dans l'horizon de temps pris en compte.

La disparité des horizons adoptés par les Etats est donc un obstacle majeur pour des études prospectives que voudraient mener en commun les pays européens, obstacle que ne peuvent surmonter ni l'utilisation d'une même langue, ni la similitude des statistiques.

La méthode des scénarios est mise en œuvre par des chercheurs, qu'ils appartiennent au SESAME ou à des organismes qu'il contrôle.

Les études qu'elle implique ne se déroulent pas selon un rythme préalablement planifié. Certaines difficultés apparaissent, des documents sur lesquels on comptait ne parviennent pas ou ne peuvent être traduits, des divergences d'appréciations naissent entre les experts consultés, qui nécessitent un nouvel examen. Le déroulement des travaux est donc heurté, fait d'avancées rapides et de retours en arrière. Il s'agit là d'un long processus particulièrement alourdi par les difficultés indiquées plus haut.

Naturellement, cette absence de rythme ou, si l'on préfère, le rythme particulier des études de prospective ne concorde pas avec les réunions nécessaires du groupe de travail « Prospective » et du Comité des Hauts Fonctionnaires, lesquelles au contraire sont programmées pour préparer la session des Ministres de l'Aménagement du territoire ; les

séances sont préparées en sorte que tout progresse en fonction de cette échéance. L'expérience prouve que ce rythme ne peut être tenu par des chercheurs.

Par exemple : pour que les Ministres aient pu valablement examiner en septembre 1973 les scénarios d'aménagement du territoire, il aurait fallu que ceux-ci fussent prêts à la fin de février pour pouvoir être traduits en temps utile, soumis en avril au groupe de travail « Prospective » et en juin au Comité des Hauts Fonctionnaires. Or, s'il est certain qu'en septembre 1973, nous aurons sérieusement progressé dans l'élaboration des scénarios, nous ne pouvons soumettre en février 1973 qu'un simple état d'avancement des travaux. Le délai entre les deux dates est donc de plus de six mois.

Ce délai ne tient pas aux lenteurs des chercheurs ou à celles des services du Conseil, mais à l'incompatibilité des rythmes d'avancement des recherches et de progression des travaux généraux de coopération européenne.

Dernière difficulté enfin : la méthode des scénarios elle-même.

Depuis les travaux américains en matière de futurologie, il est généralement admis qu'on peut effectivement élaborer des scénarios sur l'avenir du monde en fonction d'éventualités diverses, du rapport des forces en présence, des politiques pratiquées par les pays, du développement technologique et scientifique, etc.

Il paraît plus difficile de faire admettre qu'on puisse utiliser la méthode des scénarios en matière d'aménagement du territoire. Nous avons nous-mêmes, en France, connu des difficultés de cet ordre : plusieurs années se sont écoulées entre le moment où nous avons entrepris de construire « une image de la France en l'an 2000 » (février 1969), celui où nous l'avons publiée (juillet 1971) et celui enfin où elle a commencé d'être sérieusement prise en considération, étudiée et utilisée comme instrument de référence par les milieux responsables du secteur public ou privé (milieu de l'année 1972).

Il existe plusieurs raisons à cela :

- instrument nouveau, inattendu, nombre de personnes s'interrogent sur la manière de l'employer : les scénarios ne débouchent pas directement sur des directives d'action politique et ils présentent un caractère général qui dérouté les techniciens de l'aménagement ;
- déroulant une ou des histoires « futures », nécessairement subjectives pour une part, on leur dénie tout caractère prédictif et toute rigueur scientifique.

Ces objections sont tout à fait fondées. Tout au moins le seraient-elles si de tels scénarios prétendaient « révéler » un ou des futurs inéluctables ou s'ils se présentaient en quelque sorte comme des exposés de motifs de politiques précises à mettre en œuvre.

Pourtant, ils sont tout à la fois beaucoup moins et beaucoup plus que cela.

La méthode des scénarios que nous avons élaborée en France — et qui demande d'ailleurs sans cesse de nouvelles évaluations en fonction du sujet traité et de l'expérience acquise — ne vise à nulle prophétie, ni ne propose de taux de probabilité quant à la réalité des résultats auxquels elle conduit. Seuls les hommes font leur histoire et nulle équipe de spécialistes ne peut en aucun cas affirmer pouvoir dire « l'état du futur ».

Elle vise simplement à mettre en lumière un certain nombre de phénomènes qui apparaissent dans telles et telles circonstances et risquent d'aboutir à telles ou telles situations si on laisse se développer tel ou tel processus.

C'est donc moins les images qui sont utiles que les cheminements qui y conduisent, les mécanismes qui se mettent en place et qui déroulent ensuite leur propre logique, les problèmes et les tensions qui se font jour et qui méritent attention et réflexions.

Instruments d'analyse permettant à tous de méditer sur la signification, le contenu et l'origine de phénomènes touchant à l'aménagement du territoire, les scénarios d'aménagement du territoire ne sont porteurs d'aucune vérité, mais sont destinés à éviter la quiétude d'esprit et à rendre plus apparente et plus compréhensive l'évolution des problèmes qui touchent à l'aménagement du territoire.

Tout naturellement, les scénarios ne sont pas toujours agréables à lire : ils sont au sens propre du terme « déroutants » et ne peuvent être assimilés, voire utilisés, qu'au prix d'une sorte d'éducation de la sensibilité et de l'intelligence aux travaux relatifs au futur.

Cependant, il semble bien que finalement ce ne soit pas seulement ces raisons qui déconcertent nos partenaires, mais aussi le caractère global des scénarios et le fait qu'ils débordent largement l'aménagement du territoire au sens donné habituellement à ce terme.

A première vue, la redistribution des forces économiques et politiques dans le monde paraît en effet de peu d'influence sur l'aménagement des régions. Peut-on en dire autant de l'ensemble du territoire européen ? L'échelle de l'espace compte. Il est important de savoir à propos des grandes firmes européennes et japonaises dans quelle région (au sens large du terme) elles auront tendance à localiser leurs investissements : dans la région centrale ou dans les zones périphériques de l'Europe ? dans des régions périphériques par rapport à l'Europe ou dans d'autres Tiers-Monde ? La tendance actuelle en Europe, dans un certain nombre de secteurs, est centripète. Qu'en sera-t-il dans l'avenir ? Cela dépendra du développement politique de l'Europe et de sa capacité ou non à maîtriser, à contrôler et à négocier avec ces firmes.

Le développement économique de l'Europe, et par conséquent les conditions de son organisation territoriale, sont liés par une large part à la stabilisation du système monétaire international et des possibilités de l'Europe de faire face à l'offensive commerciale que préparent les dévaluations du dollar.

L'approvisionnement énergétique de l'Europe dépendra en grande mesure des conditions politiques existantes dans le Bassin méditerranéen, des rapports qui se noueront entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est (gaz naturel) et des possibilités d'accord des pays européens sur la technologie de production nucléaire, d'électricité et sans doute aussi des possibilités d'exploitation off-shore. Or, les oléoducs, les plates-formes de forage, les industries de construction et de réparations navales, les zones de stockage, les industries de raffinage, les steam-crackings, tout ceci s'inscrit dans un espace géographique concret. Où se trouveront les points d'arrivée du pétrole : en Méditerranée ? sur la façade atlantique ? en mer du Nord ? Le transport de gaz se fera-t-il par gros navires ? par gazoducs marins ou terrestres ? De quel poids pèsera la lutte anti-pollution sur les localisations ? La Manche sera-t-elle interdite aux tankers en raison de ses hauts fonds et la Méditerranée, par l'absence des marées, ne sera-t-elle pas un lac facilement polluable dans les prochaines trente années ?

Que l'on examine les problèmes de technologie, d'organisation monétaire, d'évolution politique, que l'on prenne en compte les nouvelles formes d'organisation et de conditions de travail, les besoins nouveaux des citoyens, les transformations des mentalités et des systèmes de valeurs, il n'est pas un problème qui ne provoque des conséquences sur l'aménagement du territoire. Surtout si l'on se place d'emblée au niveau spatial européen.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous sommes persuadés de la grande portée de la méthode des scénarios — que l'on appelle d'aménagement du territoire parce qu'ils s'efforcent de donner une traduction économique et spatiale à leurs résultats — qui sont par essence une manière de connaître et d'apprécier l'importance des phénomènes de tous ordres dont dépend finalement l'aménagement du territoire. Les scénarios d'aménagement du territoire sont aussi des scénarios socio-politiques ou géopolitiques : c'est un de leurs grands intérêts, mais c'est une des raisons pour lesquelles ils ne débouchent pas directement sur des schémas directeurs d'aménagement. Entre un scénario et un schéma d'aménagement s'insèrent de nombreuses réflexions, études, ébauches et esquisses intermédiaires qui ne peuvent être entreprises que par l'autorité locale, régionale ou nationale compétente en matière d'aménagement.

### 3. L'EUROPE ET LES PAYS EUROPÉENS

La disparité entre les pays ne tient pas seulement, ni même principalement à leurs structures administratives, ni aux méthodes qu'ils utilisent pour résoudre leurs problèmes d'aménagement du territoire.

Elle tient également et surtout à la différence des problèmes qui se posent à eux. Prenons deux exemples significatifs, ceux des Pays-Bas et de la France.

Sur un territoire de 33.000 kilomètres carrés, les Pays-Bas avaient en 1968 une population de 13 millions d'habitants ; l'O.N.U. prévoit que la population pourrait être de plus de 15 millions en 1985 et le Gouvernement néerlandais envisage la possibilité qu'elle atteigne 20 millions en l'an 2000. La densité moyenne s'y élevait en 1968 à 380 habitants/kilomètre carré et serait voisine de 600 habitants/kilomètre carré à la fin du siècle. On conçoit donc que le plan national d'aménagement du territoire soit dominé par deux préoccupations majeures : l'organisation la mieux adaptée possible d'un espace territorial restreint, eu égard à l'importance relative de la population presque totalement urbanisée, l'amélioration de la qualité de la vie et la préservation du milieu naturel dans une situation que les concentrations de population et d'activités peuvent, si l'on n'y prend garde, rendre délicates.

La France, par contre, dispose d'un territoire de 550.000 kilomètres carrés et la densité de sa population ne dépassera pas en moyenne 120 à 130 habitants/kilomètre carré en l'an 2000. A l'inverse des Pays-Bas, ce n'est pas le manque d'espace qui pose problème, mais sa relative abondance au regard de la population et les menaces d'effondrement démographique et économique à long terme de zones entières au profit de zones polarisées et plus denses.

En outre, la France connaît une profonde transformation de ses structures sociales due à un développement économique rapide et ce dernier ne s'effectue pas sans disparités sérieuses au plan régional au point que le P.I.B. par habitant est presque deux fois plus élevé entre la région la plus avancée sur le plan économique (la région parisienne) et la région la moins avancée (alors que cette différence n'est que de 50 % aux Pays-Bas).

On conçoit donc que l'aménagement du territoire en France soit dominé par des priorités très différentes de celles des Pays-Bas : diminution progressive des distorsions régionales sur le plan économique, social et culturel, mise en œuvre de politiques facilitant les mutations des activités (conversions industrielles et des hommes (transformation du monde rural, industrialisation).

Il résulte des disparités entre pays — que nous venons d'illustrer de manière schématique — une façon de comprendre et d'aborder les problèmes d'aménagement du territoire sensiblement différente. Ce qui a pour effet de compliquer le dialogue des experts et des fonctionnaires.

La DATAR étant confrontée de manière permanente à des problèmes qui touchent aux problèmes des transformations de la société française, le questionnaire qu'elle a adressé aux autres délégations a pu surprendre certaines d'entre elles par les sujets qui étaient abordés, soit que les questions ne leur paraissent pas pertinentes pour leur pays, soit qu'elles leur semblaient ne pas toucher à des problèmes d'aménagement du territoire au sens le plus strict du terme. Un questionnaire rédigé par telle ou telle autre délégation aurait peut-être pu,

*a contrario*, apparaître à la délégation française ou trop économique ou organisé selon une approche de géographie humaine classique.

Les situations diverses que connaissent les pays européens s'appliquent en particulier à ce qu'il est convenu d'appeler « les régions périphériques ».

On connaît l'importance qu'attachent les hautes autorités responsables de l'aménagement du territoire aux problèmes de ces régions. Mais de quelles régions s'agit-il ? Assurément le Sud de l'Italie est à l'esprit de tous ; en France, l'Ouest et le Sud-Ouest ; en Grande-Bretagne, l'Ecosse et l'Ulster ; en Suède, le Nord du pays, etc. Mais la signification donnée à la notion d'équilibre des régions périphériques est-elle comparable en R.F.A., ou encore aux Pays-Bas, ou encore au Danemark ? Y a-t-il, sauf dans l'expression, une identité de problèmes entre ceux qui se posent en termes très différents si l'on veut simplement se limiter aux problèmes géographiques et sans même aborder les questions socio-politiques qui leur sont liées d'une manière ou d'une autre.

La situation dissemblable des pays engendre des différences dans les conceptions de l'aménagement du territoire : ici priorité est accordée à l'organisation de l'espace (physical planning), ailleurs prédominance est donnée aux transformations sociales ; ici prépondérance des problèmes du développement économique, là de ceux de la réorganisation des espaces industriels.

Il ne suffit pas, chacun le sait aujourd'hui, de concentrer investissements et infrastructures dans une région isolée ou peu développée, ni de la relier par des moyens de communication de tous ordres aux régions développées de l'Europe, pour que s'instaure un processus de rééquilibre économique et social.

Nous avons constaté que les différences entre les espaces peuvent être un élément d'incitation pour le développement industriel (moindre coût et parfois abondance relative de la main-d'œuvre, charges foncières moins lourdes) ; mais ces différences peuvent également engendrer de nouvelles inégalités sociales tenant au fait qu'il s'agit souvent de fonctions industrielles plus banales, nécessitant une main-d'œuvre moins qualifiée (souvent féminine). Ou bien encore, dans les régions côtières en particulier, elles peuvent être un attrait pour l'installation de plates-formes industrielles et portuaires, d'industries lourdes (utilisant fréquemment une main-d'œuvre étrangère), de stocks et de dépôts, d'installations de raffinage couvrant de grandes surfaces mais utilisant peu de main-d'œuvre, fonctionnant parfois — c'est le cas dans les pays de l'Europe du Sud — de manière peu intégrée à la vie locale et ne permettant pas de former un véritable tissu industriel capable de développement autonome.

La disparité des problèmes selon les pays n'engendre donc pas seulement des différences dans les conceptions de l'aménagement du territoire, mais aussi dans la nature des politiques à mettre en œuvre. Et quand bien même les meilleures solutions

seraient-elles apportées, les rapports d'influence réciproque entre les divers grands espaces de l'Europe ne sont pas de ceux que l'on peut transformer par de simples efforts de financement, fussent-ils massifs.

La question des disparités régionales, leur analyse, leurs causes et leurs solutions sont essentielles pour quelques-uns des pays européens et pour l'Europe dans son ensemble. Mais couvrir d'une expression uniforme des problèmes si différents nous paraît peu propice à une meilleure approche des problèmes réels et à leur solution par des efforts conjoints.

Nous nous sommes efforcés de souligner les différences existant à propos des conceptions d'aménagement du territoire des divers pays, de la manière dont ils entendent aborder l'examen et la solution des problèmes qui se posent à eux (moyen terme, long terme, planification économique, planification physique, voire organisation de l'évolution sociale). Il existe également des divergences sur la signification même de l'aménagement du territoire.

Certes, nul ne met en discussion des questions ayant trait aux transports dont les réseaux s'inscrivent dans l'espace géographique et sont liés au développement des régions sur le plan économique, encore que l'effet structurant ou non des transports apparaît souvent comme controversé. Nul ne conteste l'importance du développement des agglomérations urbaines, quoique bien des relations entre urbanisation et industrialisation sont loin d'être admises. Mais dès lors qu'on aborde des problèmes moins directement dessinés sur l'espace géographique, les écoles divergent.

Au cours des réunions d'experts ou celles de fonctionnaires, deux séries d'observations ont été contradictoirement formulées : d'un côté, il était suggéré à la délégation française d'aborder plus franchement le problème des valeurs humaines, de la liberté collective et individuelle, des finalités de la société, de ses buts moraux ; d'un autre, certains craignaient que ne soient étudiés des problèmes sans lien réel avec l'aménagement du territoire.

Nous reviendrons sur le premier point. Nous illustrerons le second en prenant pour exemple la question des entreprises Internationales (1).

Plusieurs délégations n'ont pas estimé justifié que nous nous intéressions à ces questions dans le cadre de l'aménagement du territoire en Europe. Les arguments avancés par plusieurs délégations l'ont été à partir de l'expérience dans leur pays respectif. Il se trouve par contre que le phénomène multinational présente une très grande importance pour notre pays.

Prenons le cas du secteur agro-alimentaire.

■ ■ ■

(1) La DATAR vient de publier dans la collection Travaux et Recherches de Prospective un document intitulé « Les firmes multinationales » et l'un des trois chapitres de ce document avait été adressé antérieurement aux autres délégations sous le titre « le phénomène multinational américain en Europe ».

Il existe en France 63 firmes dont le chiffre d'affaires dépasse 200 millions de F et ces firmes détiennent 34 % du marché total français. Il en existe un nombre double en Grande-Bretagne qui détiennent environ 80 % du marché britannique. En outre, parmi les 25 plus grandes entreprises du secteur agro-alimentaire dans l'Europe des Neuf en 1971, 19 sont britanniques et 4 françaises.

La moindre concentration des entreprises françaises et leur faiblesse relative apparaissent au travers de ces chiffres.

Le secteur agro-alimentaire en France est aujourd'hui en voie de concentration, mais différents obstacles en freinent quelque peu l'évolution. En particulier si ces entreprises « dominant » le petit commerce, elles sont par contre en rapport moins favorable à l'égard de ce que l'on appelle « les grandes surfaces ». Si bien que le contrôle du secteur de la distribution permet de couvrir tout à la fois le petit commerce, le secteur agro-alimentaire et certaines branches de l'agriculture.

Aussi, ce n'est pas l'évolution de l'agriculture, ni même ses efforts d'industrialisation qui conditionnent celle du secteur agro-alimentaire, mais l'organisation de la distribution qui, dans une grande mesure, conditionnera les transformations de l'agriculture en France.

Si certains secteurs agricoles ne semblent pas poser à terme de sérieux problèmes, il en est d'autres qui peuvent être menacés par la tendance des firmes agro-alimentaires à s'approvisionner en Grèce, au Portugal, au Maroc, dans d'autres pays du Bassin méditerranéen ou dans les pays de l'Europe de l'Est. De sorte que cette tendance peut conduire les entreprises agro-alimentaires européennes, contrôlant par ailleurs la distribution et orientant les goûts de la clientèle vers des produits de consommation de masse, à s'installer hors de France et hors d'Europe sur les lieux d'approvisionnement au détriment de certaines régions agricoles françaises et européennes.

Enfin, la pression des firmes étrangères pour pénétrer le secteur agro-alimentaire en France tend à provoquer une concentration plus accentuée de ce secteur et à déséquilibrer le rapport des forces entre les industries du secteur et les agriculteurs français.

On comprendra l'importance que revêt, pour les autorités françaises responsables de l'aménagement du territoire, le comportement des firmes internationales du secteur agro-alimentaire, dans une période où le monde rural en France est en rapide transformation (diminution de 50 % de la population active agricole en 15 ans et de 50.000 exploitations en moyenne par an).

L'intervention des firmes risque, si l'on n'y prend pas garde, d'accélérer de manière inopportune le rythme de cette transformation et d'introduire des facteurs nouveaux et parfois cumulatifs dans les disparités régionales.

Que faut-il en conclure ? Que la situation à l'égard des firmes internationales varie d'un pays à l'autre ;

ici elles font en quelque sorte partie du décor naturel et leur comportement ne se distingue pas de celui des firmes nationales ; ailleurs leur existence et leur implantation n'ont pas modifié profondément la situation économique et sociale existante ; ailleurs encore, leur insertion dans la vie économique nationale peut s'avérer préoccupante pour certaines régions.

Mais sans doute doit-on aller plus loin encore. Si l'un des pays membres du Conseil de l'Europe s'estime préoccupé, le moins que puissent faire les autres, c'est de s'interroger sur les raisons de cette inquiétude. La conception de l'aménagement du territoire européen n'est ni la somme des conceptions singulières des Etats nationaux, ni le résultat d'un arbitrage sur la meilleure conception : celle en vigueur dans un pays ou celle reconnue pour telle dans un autre pays. L'aménagement du territoire européen résultera de la confrontation des problèmes réels qui se posent aux niveaux nationaux et au niveau européen : ainsi pourront se constituer à la fois des politiques et un corps de doctrine originaux et progressivement enrichis.

Aussi bien, à propos des grandes firmes, doit-on se poser deux questions : les relations nouées entre elles par les entreprises multinationales européennes, dont on connaît les formes spécifiques et distinctes de leurs homologues américains, contribueront-elles à modifier le visage à long terme de l'organisation du territoire européen ? La concurrence des firmes multinationales américaines peut-elle modifier les équilibres économiques, sectoriels et régionaux, dans les vingt ou trente ans qui viennent ?

A ces deux questions, nous sommes obligés de répondre par l'affirmative.

Trois indications significatives parmi bien d'autres :

- la production à l'étranger des firmes internationales représente actuellement 23 % du produit national brut mondial des pays non socialistes et certaines estimations conduisent au chiffre de 53 % à la fin du siècle ;
- les investissements américains en Europe sont passés de 1,5 milliard de dollars à 17 milliards de dollars de 1950 à 1969 ;
- la production des firmes américaines en Europe a été multipliée par 4 de 1958 à 1965 cependant que celle des firmes européennes a seulement été multipliée par le coefficient 1,5 pendant la même période.

Les réponses concrètes qu'apporteront les Etats et les autorités européennes à ce phénomène, dépendront du degré de coopération intereuropéenne et de l'échelle d'espace et de temps dans laquelle les uns et les autres entendront agir. Des entreprises ayant des établissements disséminés à travers le monde et une vision planétaire des problèmes raisonnent dans un cadre géographique d'une ampleur considérable et leur « politique régionale » n'a que peu de rapport, nous le constatons dans notre pays, avec notre manière d'aborder la politique régionale au sens classique du terme.

Enfin, outre les différences de structures administratives existant entre les divers pays en matière d'aménagement du territoire, leur évolution et leur représentation sur le plan international, il existe un certain nombre de difficultés dues à l'existence d'un arrière-plan diplomatique que l'on ne saurait sous-estimer même si l'on estime qu'il devrait en principe n'avoir aucune influence sur les travaux d'un groupe de travail chargé d'examiner comment pourrait être menée une action coopérative en matière de prospective.

Il reste qu'un état de fait existe et que les fonctionnaires ne peuvent ignorer ici ce qui se passe ailleurs : ils sont donc conduits, *volens, nolens*, à prendre les précautions qu'ils croient indispensables pour ne pas obérer, par leur attitude ou leur prise de position, le jeu délicat de leurs instances nationales.

Or, la perspective, de ce fait, présente deux inconvénients : d'une part, les perspectives qu'elle étudie ou les cheminements « historiques » que connaissent les scénarios peuvent ne pas concorder avec le point de vue des gouvernements ; d'autre part, certaines des analyses auxquelles elle conduit peuvent ne pas concorder avec celles de tel ou tel pays. Si bien que les divergences sur un aspect ou un autre de la méthode des scénarios ou des scénarios eux-mêmes — qui ne peuvent pas faire l'objet de négociations (on ne négocie pas une méthode ou des résultats d'étude) et qui d'ailleurs ne méritent pas d'en faire l'objet (il s'agit souvent de spéculations intellectuelles dont le seul intérêt peut être d'appeler l'attention ou de soulever des débats) — paraissent comme devant porter l'adhésion ou rejet à partir de positions étrangères à l'étude elle-même.

Bien entendu, l'intention de la délégation française n'a jamais été, par le biais de la méthode des scénarios, de faire adopter aux autres pays une quelconque orientation en matière d'aménagement du territoire, elle a été cependant conduite à se rendre compte des limites imposées par ce contexte général.

Une telle situation est certes due en grande partie au fait que nos partenaires connaissent moins bien que nous-mêmes l'objet et les limites des scénarios, désormais assez couramment utilisés en France au niveau national et régional. Mais cette difficulté — que nous avons rencontrée en France lorsque nous avons porté à la connaissance des personnalités et des experts *Une Image de la France en l'an 2000* — qui tient à l'originalité de la méthode et aux résultats contrastés et nécessairement schématiques auxquels on parvient, cette difficulté donc prend un caractère plus complexe dès lors qu'on passe à un niveau international. Les désaccords qu'ont pu manifester certaines catégories de la population en France, ou les responsables de certaines régions à propos d'un scénario les concernant ont demandé de longues et patientes discussions : près de trois ans ont été nécessaires pour qu'en France même, cette approche nouvelle des problèmes d'aménagement du territoire soit consi-

dérée comme positive et particulièrement fructueuse. Il serait donc convenable qu'il en soit ainsi pour l'Europe.

Mais en fait, il ne peut en être tout à fait ainsi à l'heure actuelle. Toute une série d'organismes intermédiaires, d'instances de dialogue et d'intervention fonctionnent normalement et de longue date dans notre pays, comme dans chaque pays européen, si bien que toutes les formes de régulation existent pour qu'un scénario soit discuté, parfois avec passion, mais soit finalement compris.

Tout autre est la situation sur le plan européen. L'existence de nations indépendantes, conscientes du bien-fondé de leur politique nationale et internationale, et en contrepartie le nombre très faible d'instances de dialogue rendent beaucoup plus difficile l'élaboration de scénarios de manière conjointe.

Il ne s'agit pas en effet de travaux ordinaires effectués par des experts extérieurs aux instances nationales et discutés par des experts indépendants, mais de travaux de prospective préparés sous la responsabilité d'une organisation gouvernementale d'un pays (la DATAR) et présentés à un groupe de fonctionnaires des pays membres du Conseil de l'Europe dont certains ont au surplus comme arrière-plan de discussion, des négociations menées au sein d'une autre instance européenne, la C.E.E.

On ne saurait incriminer les fonctionnaires du groupe de prospective, ni les membres du Comité des Hauts Fonctionnaires : force est cependant de constater le caractère particulièrement complexe de la situation dans laquelle nous nous trouvons engagés.

#### 4. CONCLUSIONS

Ces constatations, les difficultés qu'elles révèlent, devraient conduire à un certain nombre de décisions.

Pour sa part, la délégation française fait les propositions suivantes :

- La coopération européenne en matière d'aménagement du territoire ne pourra progresser de manière sensible sans amélioration de l'échange des informations.
- le budget affecté aux traductions de documents devrait être accru : qu'il s'agisse des services du Conseil de l'Europe ou de ceux des administrations nationales ;
- parallèlement, les plus importants des documents nationaux (plan de développement, d'aménagement du territoire, etc.) devraient être traduits par chaque pays dans, par exemple, deux autres langues européennes ;
- des échanges d'experts devraient être envisagés pour participer pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, non pas aux tâches d'administration et de gestion des pays, mais aux travaux d'études préparatoires aux grandes décisions ;
- de nouveaux groupes de travail plus spécialisés pourraient être créés : nous ferons des propositions précises plus loin.

- Les études et recherches en matière d'aménagement ne peuvent en l'état de l'organisation européennes être concentrées en un seul lieu. La diversité des équipes s'imposent et sans doute le meilleur niveau est-il national.

Il faudrait donc instituer des rencontres des équipes d'études et recherches (administratifs, privés ou universitaires) qui travaillent sur de longs termes et/ou en matière d'aménagement du territoire.

Chaque pays devrait indiquer la ou les équipes qu'il estime les plus qualifiées ou qu'il habilite pour de telles rencontres, et transmettre aux autres pays leur programme de travail pour l'année ou les années en cours.

Les services du Conseil de l'Europe devraient informer de toutes études portées à sa connaissance, entreprises en Europe ou hors d'Europe ayant pour sujet l'avenir européen dans ses divers aspects.

- La délégation française s'est efforcée de mettre en lumière plusieurs points importants pour l'aménagement du territoire européen qui nécessitent des discussions plus approfondies : les problèmes des régions périphériques, l'avenir des grands espaces européens, les firmes multinationales.

Trois groupes de travail pourraient être constitués à ce sujet pour faire rapport aux Ministres :

- a) la spécificité des problèmes des régions périphériques, la nature particulière des questions qui s'y posent, les initiatives prises par les Etats nationaux et celles qui pourraient être amenées à recommander les Ministres sur un plan coopératif ;
- b) en relation avec les problèmes des régions périphériques, une attention spéciale pourrait être portée sur l'avenir des grands espaces européens à propos desquels la délégation française a fait une note en son temps ;
- c) l'évolution du comportement des firmes internationales, selon différents secteurs industriels, et les conséquences possibles sur l'aménagement du territoire en Europe et dans certains pays particulièrement.

- L'étude des scénarios européens d'aménagement du territoire fera sans doute apparaître de nombreuses autres questions pouvant faire l'objet de travaux préparatoires plus précis pour la session ultérieure des Ministres européens de l'aménagement du territoire.

Les scénarios mis au point seront présentés par la délégation française — sans que la responsabilité des gouvernements soit d'ailleurs engagée à leur sujet quant à leur contenu, leurs analyses ou leurs résultats — pour que les hautes autorités responsables des différents pays membres du Conseil de l'Europe puissent en débattre et en tirer des recommandations quant aux travaux ultérieurs en matière de prospective et d'aménagement du territoire et quant aux orientations générales qu'ils estimeraient devoir prendre pour un aménagement du territoire européen élaboré en plus étroite coopération.

# LA COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE PROSPECTIVE

## Rapport de conférence présenté par la délégation de la République fédérale d'Allemagne.

### I. INTRODUCTION

1. Lors de la première Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, il est apparu hautement souhaitable de jeter les bases communes d'une politique européenne d'aménagement du territoire. Aussi les Ministres ont-ils adopté à l'unanimité, à la date du 11 septembre 1970, une résolution (1) qui prévoit notamment :

- « — une collaboration sur le plan de la recherche prévisionnelle à long terme ;
- « — une coopération continue sur le plan de la recherche prévisionnelle à long terme entre les organismes publics de recherche dans le domaine de l'aménagement du territoire. »

2. Lors de leur première Conférence, les Ministres ont, également reconnu l'importance primordiale d'une coordination des recherches prospectives au niveau européen en vue de leur future collaboration, tendant à dégager les grandes lignes d'une politique européenne d'aménagement du territoire.

3. Au cours de cette même réunion, les Ministres ont décidé la création d'un groupe de travail « Prospective et Aménagement du territoire » placé sous l'autorité du Comité des Hauts Fonctionnaires. Ce groupe a reçu pour mission d'engager les contacts préliminaires et d'établir les bases nécessaires à une concertation régulière dans le domaine de la recherche prospective.

4. Enrichis par les travaux menés depuis lors, les Ministres peuvent utilement tirer les premières conclusions de cette expérience.

5. Le bien-fondé de la décision des Ministres apparaît aujourd'hui de façon incontestable :

a) les premiers résultats auxquels les différentes délégations ont abouti individuellement ou collectivement montrent, à l'évidence, le grand intérêt de la recherche prospective pour l'aménagement du territoire européen ;

b) les difficultés rencontrées, loin d'affaiblir la portée des résultats auxquels on a abouti, sont une preuve supplémentaire de l'intérêt des recherches entreprises. Chaque difficulté, chaque équivoque, chaque lacune étant l'occasion pour les partenaires européens d'améliorer leurs propres méthodes de recherche, d'approfondir certains domaines d'études ou de tenir un plus grand compte de l'environnement européen.

6. Bien que l'argument ne soit pas à lui seul décisif, l'intérêt croissant manifesté pour la prospective dans les différents pays du monde, tant par les responsables de l'administration publique que par les responsables des entreprises rend à la fois plus facile, plus opportune et plus profitable l'utilisation de cette démarche en matière d'aménagement du territoire.

7. Le Conseil de l'Europe se trouve actuellement dans une situation privilégiée pour poursuivre la réflexion prospective entreprise sur l'aménagement du territoire européen. Il est par conséquent utile de préciser les avantages que représente une telle orientation et les efforts qui s'avèrent nécessaires pour conserver et développer le bénéfice des travaux entrepris.

8. Par ailleurs, un premier colloque sur ce thème a été organisé en septembre 1971 à Arc-et-Senans en France. Les contributions présentées à cette occasion par les différentes délégations nationales sont devenues des documents de référence pour un groupe de travail des Hauts Fonctionnaires. En se fondant sur ces contributions et les discussions auxquelles elles ont donné lieu, la délégation de la République fédérale d'Allemagne présente, en son rôle de rapporteur, une première esquisse synthétique des échanges de vues sur les expériences dans ce domaine.

■ ■ ■

(1) Résolution finale, Doc. CMAT (70), 11, paragr. 43 c).

## II. LA RECHERCHE PREVISIONNELLE A LONG TERME COMME INSTRUMENT DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

9. Telle qu'elle est comprise par les pays membres, la politique d'aménagement du territoire n'est pas censée élaborer des objectifs propres qui seraient justifiables dans le seul contexte de la situation géographique. Tout au contraire, elle tend à déduire ses objectifs des orientations générales de la politique économique et sociale.

10. Ces dernières peuvent être formulées comme dans les exemples ci-après, selon lesquels il convient de :

- créer dans toutes les parties du territoire national des conditions de vie équivalentes pour tous les citoyens ;
- réduire les différences régionales dans le produit national brut par habitant et le rythme de croissance économique ;
- atténuer les disparités régionales dans le domaine de l'infrastructure générale ;
- tendre à instituer, dans toutes les parties du pays, une allocation optimale des facteurs travail et capital ;
- assurer que les objectifs à atteindre au moyen d'une planification comportent — hors d'une distribution équilibrée des places de travail et des services — un environnement favorable et une manipulation à long terme des ressources naturelles.

11. Cependant, ces grandes orientations de principe ne permettent pas de mettre en œuvre une véritable politique d'aménagement du territoire. Les objectifs de l'aménagement du territoire doivent être formulés dans un langage opérationnel.

12. Cela exige la construction d'un modèle global de simulation qui permet une étude approfondie des interrelations entre les principales variables et de leurs effets sur la transformation structurelle de l'espace national.

13. Certes, on peut construire un modèle qui représenterait une structure « idéale » de l'espace national. Toutefois, on se trouve, dans la réalité, en face d'une structure régionale qui découle d'une évolution historique, de sorte qu'on ne saurait concevoir le processus de planification de l'aménagement du territoire à partir d'une situation de « table rase ». Par conséquent, le processus de planification sera d'autant plus efficace que les tendances d'évolution d'un territoire pourront être anticipées et analysées en vue de rendre possible une politique de réorientation.

14. Dans la mesure où elles explicitent les problèmes d'aménagement, les prévisions constituent, pour les instances gouvernementales responsables, le point de départ des activités portant sur le futur. Elles fournissent en particulier une projection dans

l'avenir des préoccupations actuelles, ce qui permet de préciser les contours de chaque catégorie de problèmes (tels que, par exemple, les disparités régionales). Ce n'est que de cette manière qu'il est possible de reconnaître à temps et de justifier les mesures de politique d'aménagement du territoire. C'est donc seulement grâce à la recherche prévisionnelle que l'on peut appréhender les processus fondamentaux d'équilibrage et d'adaptation entre les phénomènes de croissance et de changement au sein du système socio-économique ainsi que d'analyser et d'orienter leur structure de répartition géographique.

15. La politique d'aménagement du territoire implique donc une bonne connaissance de la situation actuelle, des interrelations entre les variables et des tendances d'évolution prévisibles. En conséquence, les mesures envisagées doivent être soigneusement vérifiées quant à leur cohérence interne. Il convient de préciser en particulier les paramètres de la politique nationale d'aménagement du territoire et ses trajectoires temporelles à venir qui doivent permettre d'atteindre les objectifs de la politique d'aménagement du territoire dans un laps de temps donné.

16. Dans la plupart des cas, les aspects structurels de l'organisation territoriale sont considérés comme des constantes dans ce modèle de prévision. Comme exemple d'un tel état d'invariance de la structure géographique à court et à moyen terme d'un système économique et social, on peut citer le réseau des voies de transport, étant donné l'importance des investissements nécessaires et de son manque de souplesse, tandis que certains facteurs, comme les transports, deviennent flexibles dans les prévisions à long terme.

17. Par contre, on ne saurait s'attendre à trouver, à une cinquantaine d'années d'intervalle par exemple, le même degré d'invariance en ce qui concerne les grands complexes industriels et leur milieu d'implantation géographique. Il faut tenir compte du fait que les complexes industriels nouveaux exigent souvent de grandes ressources naturelles et que souvent ils détruisent l'environnement à un tel degré qu'il faut prendre en considération la tolérance de l'écologie envers différentes sortes de nuisances lors de l'implantation d'une telle industrie. De même, on ne saurait prendre comme une constante historique la répartition structurelle de la population européenne : celle-ci ne peut plus être considérée comme une donnée paramétrique pour la politique d'aménagement du territoire, étant donné — entre autres — la réglementation administrative en matière d'émigration et d'immigration ainsi que le degré de mobilité relativement élevé d'une fraction importante de la population.

18. Les inégalités de développement économique engendrent, à l'échelle européenne, des zones d'immigration et des zones d'émigration. Le pourcentage de la population active étrangère était en 1969 de 2,2 % aux Pays-Bas, 7 % en Allemagne fédérale, 21 % au Luxembourg, 28 % en Suisse.

19. A l'intérieur de certains pays européens, se produisent également de forts mouvements migratoires dus principalement au déclin des activités agricoles et rurales et à la concentration des zones d'emploi industriel et tertiaire.

20. Pour ces raisons, une politique rationnelle d'aménagement du territoire ne peut se passer de la recherche prévisionnelle, dont la valeur s'appuie plutôt sur sa contribution à une identification des tendances positives et négatives que sur sa capacité à réaliser des résultats quantifiés.

21. Si l'homme s'est de tout temps interrogé sur le futur, la prospective telle qu'elle est actuellement pratiquée est d'origine récente (une quinzaine d'années environ). A une série de réflexions individuelles assez peu coordonnées entre elles s'est substituée une réflexion collective, permanente et diversifiée. L'intuition et le talent des philosophes et des hommes de science sont actuellement secondés par de puissants moyens de calcul et d'analyse qui transforment les possibilités d'investigation.

22. La prospective apparaît comme une réponse au défi lancé par la plus grande complexité des problèmes et par la rapidité des transformations qui affectent notre société.

23. Cependant, discipline en voie de formation, la prospective ne connaît pas encore de définition satisfaisante et son champ d'application reste assez mal délimité. Ses méthodes d'analyse se forment progressivement sans qu'il en soit résulté jusqu'à présent un corps de doctrine clairement articulé. L'ampleur du travail qui reste à effectuer dans ce domaine est le meilleur gage des résultats que l'on peut en attendre.

24. Un élément en commun à l'ensemble des analyses prospectives : l'intérêt porté au futur. L'aménagement du territoire est de ce fait un domaine privilégié pour la recherche prospective. Toute décision d'aménagement du territoire a la particularité de s'inscrire simultanément dans l'espace et dans le temps. Une route, un champ, une usine, une ville, s'adressent à plusieurs générations successives. Ils ne peuvent être pensés qu'en termes de durée et d'avenir.

25. Un élément de divergence rend, cependant, les discussions entre experts malaisées : la prospective dans son contenu, dans ses méthodes, dans ses objectifs change de signification suivant l'objet auquel elle s'applique. Or, la notion et les politiques d'aménagement du territoire dépendent étroitement du niveau de développement économique des pays concernés. Ceci revient à dire qu'il existe plusieurs degrés, plusieurs phases dans l'aménagement du territoire qui impliquent des approches prospectives différentes.

26. On peut sommairement distinguer trois phases dans les politiques d'aménagement du territoire en fonction du niveau de développement économique national :

a) pour les pays à faible niveau de développement, l'aménagement du territoire est essentiellement appréhendé en termes d'équipements collectifs. Equipements qui accompagnent ou favorisent la croissance économique ;

b) pour les pays en voie d'industrialisation rapide, l'aménagement du territoire est soucieux principalement des disparités régionales, des politiques de modernisation et de conversion ;

c) pour les pays, enfin, qui connaissent une croissance régulière et un développement homogène, l'aménagement du territoire perd une partie de son acuité et devient un problème de gestion générale de l'espace.

27. Les différences retenues ont des incidences profondes sur la manière dont on peut utiliser la prospective :

a) dans le premier cas, on attache une importance particulière à la prospective technologique : technologie des transports, du bâtiment, étude des filières de production, etc. Les analyses qui concernent le futur sont essentiellement des prévisions quantitatives à long terme : production, consommation, population, emploi, commerce extérieur, balance des paiements, etc. ;

b) dans le second cas, la recherche technologique et les analyses sectorielles perdent de leur importance au profit d'analyses économiques et sociales plus globales. Les inégalités de développement créent tensions, crises et déséquilibres. L'aménagement du territoire ne peut plus se limiter à des efforts d'équipement, il doit prendre en compte l'ensemble des aspects qualitatifs du développement ;

c) dans la dernière hypothèse, enfin, l'aménagement du territoire, tout comme la prospective prennent une dimension assez accomplie et intègrent l'ensemble des problèmes économiques, politiques, sociaux, culturels, scientifiques, technologiques, pour sous-tendre l'ensemble d'un projet de société.

### III. LES EXPERIENCES NATIONALES

28. Dans toute politique d'aménagement du territoire, la réflexion prévisionnelle précède nécessairement la prise de décisions. Mais cette réflexion peut être plus ou moins formalisée. Pour qu'elle puisse contribuer pleinement à clarifier les choix des décideurs et permettre une discussion démocratique des objectifs, elle doit devenir une activité reconnue et suivie. Elle doit être en mesure de fournir un faisceau d'informations pertinentes sur le futur, tout en explicitant non seulement les résultats, mais aussi les hypothèses retenues et les marges d'incertitude.

29. L'examen des expériences en matière d'application de la recherche prévisionnelle à la formulation des politiques nationales d'aménagement du territoire montre qu'il existe des différences importantes

entre les pays membres. Il est encore rare que la recherche prévisionnelle soit organisée comme une partie intégrante du processus de planification régionale. Dans la plupart des cas, les indications prévisionnelles pour l'aménagement du territoire sont induites d'un effort prévisionnel plus général.

30. Un certain nombre de pays possèdent des organismes de planification ou de programmation chargés d'élaborer, d'une manière continue, des plans à moyen terme et, parfois, d'entreprendre des vues exploratoires à long terme. D'autres pays se contentent des études prévisionnelles ad hoc, destinées à éclairer un aspect particulier de leur politique générale.

31. Dans la plupart des cas, la démarche prévisionnelle consiste en une série de projections dans le cadre d'un modèle général, plus ou moins élaboré et formalisé. Le point de départ est constitué par des projections démographiques, celles de main-d'œuvre et de sa répartition par grands secteurs de l'économie. Viennent ensuite les projections de productivité et du produit national brut et de ses principales composantes.

32. Ces données peuvent être « désagrégées » par branches industrielles dans une nomenclature plus ou moins fine. Le plus souvent, on se contente de répartir les valeurs ainsi obtenues entre les diverses régions, selon leur potentiel économique respectif. La stratégie régionale consiste alors en un processus itératif d'ajustements destinés à modifier les schémas régionaux de croissance dans le sens d'un meilleur équilibre.

33. Toutefois, on peut concevoir une démarche inverse qui remonterait de l'analyse de la problématique régionale vers une agrégation au niveau du pays tout entier. Cette approche est encore relativement peu fréquente. Bien qu'elle soit prometteuse, elle se heurte à de nombreuses difficultés, notamment lorsqu'on aborde la définition de la structure socio-économique et socio-culturelle optimale de chaque région et la question d'une intégration des schémas de développement régionaux dans un modèle global de société. Il reste donc un travail important à accomplir pour élargir le champ d'application de la recherche prévisionnelle aux problèmes d'aménagement du territoire.

#### IV. APPLICATION DE LA PROSPECTIVE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPEEN

34. En changeant d'échelle, l'aménagement du territoire a changé de nature. La prospective permet de repérer et de définir les nouveaux facteurs de transformation de l'espace européen. Le contexte international et la dimension sociale (au sens le plus général de ce terme) de l'aménagement du territoire illustrent ce phénomène.

35. La prospective permet d'apporter aux responsables de l'aménagement du territoire en Europe, l'éclairage du contexte international dans lequel se situent les problèmes. Deux exemples suffisent à le prouver :

- les firmes multinationales ;
- le commerce mondial et le système monétaire international.

36. Les investissements américains en Europe sont passés de 1,5 milliard de dollars à 17 milliards de dollars de 1950 à 1969. La production des firmes américaines en Europe a été multipliée par 4 de 1958 à 1965, cependant que celle des firmes européennes n'a été multipliée que par 1,5 pendant la même période. Que signifient ces chiffres pour l'aménagement du territoire ?

37. Les Ministres européens de l'aménagement du territoire sont amenés à se prononcer sur la localisation des firmes multinationales sur leurs territoires respectifs. Il existe pour chaque pays des critères de choix spécifiques : priorité aux régions en voie de développement, prise en compte des problèmes d'emploi, renforcement des pôles de développement existants, etc.

38. Cependant, les responsables des firmes raisonnent à l'échelle de l'espace européen et souvent mondial. Pour eux, les alternatives de localisation se font entre pays éloignés parfois de milliers de kilomètres les uns des autres. La multinationalisation de la production amène à répartir les diverses phases de la fabrication du produit dans différents pays européens et ceci même si le marché de consommation est différent de celui de la production. Là où les industriels parlent en termes de « réseaux », les Etats ne peuvent répondre uniquement en termes de localisations ponctuelles. La stratégie des uns appelle la stratégie des autres.

39. De plus, les firmes multinationales ne peuvent s'analyser uniquement comme des unités de production et d'emplois. Avant de se prononcer sur le choix de la localisation, il faut se prononcer sur l'opportunité et les conditions de l'investissement lui-même. Les firmes multinationales peuvent présenter des avantages à court terme (apport de capitaux, création d'emplois, transferts technologiques, amélioration de la balance des paiements) et des inconvénients à moyen et long terme (domination d'un secteur de pointe, concurrence aux industries locales sur le marché des capitaux, détérioration de la balance des paiements).

40. La pression des investissements américains va-t-elle se poursuivre au cours des prochaines années en Europe ? La réponse à cette question dépend pour partie de la volonté des pays européens et pour partie de la situation de l'économie américaine et du commerce mondial. L'aménagement du territoire est tributaire des réponses qui seront apportées à ces interrogations.

Les négociations qui se déroulent actuellement dans le cadre du GATT montrent l'ampleur des réorganisations mondiales en cours. L'avenir économique de l'Europe en dépend pour une large part.

41. Schématiquement, on peut résumer l'attitude des Etats-Unis par son désir d'abaisser au maximum les barrières douanières européennes pour faciliter l'écoulement de leurs produits sur les marchés extérieurs et rééquilibrer leur balance des paiements à long terme. Le maintien du dollar comme monnaie internationale de réserve favorisant une vaste zone de libre-échange atlantique.

42. Les nations européennes se trouvent en position inversée par rapport aux Etats-Unis. La mise en place de plusieurs zones monétaires avec parités fixes consoliderait la mise en place de plusieurs zones commerciales relativement indépendantes les unes des autres. Dans cette seconde hypothèse, l'Europe a toutes les chances de devenir un de ces grands pôles de développement. L'aménagement du territoire européen dépend de l'issue des négociations, dans la mesure où la division internationale du travail, et partant de l'espace, a tendance à se faire à l'intérieur des grandes zones d'échange. La constitution de la CEE a d'ailleurs amplement confirmé cette hypothèse.

43. Pour des raisons identiques, le développement des échanges avec les pays de l'Est est une autre composante importante de l'aménagement de l'espace européen. Ne voulant pas affaiblir leur balance des paiements, les pays de l'Est chercheront, selon toute vraisemblance, à échanger leurs matières premières contre les produits fabriqués d'importation. La localisation nouvelle des sources de matières premières et des marchés de consommation aura pour conséquence une nouvelle répartition des activités économiques en Europe et dans le reste du monde. Les localisations industrielles, les infrastructures de transport, les zones d'emploi se trouveront modifiées en conséquence.

## V. DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE DEVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE PROSPECTIVE ENTRE LES PARTENAIRES EUROPEENS

44. Les difficultés rencontrées par les partenaires européens en matière de recherches prospectives appliquées à l'aménagement du territoire sont nombreuses et d'inégale importance : certaines sont d'ordre uniquement matériel, d'autres tiennent à des divergences de vues plus profondes sur la prospective et l'aménagement du territoire (comme l'indiquent les développements ci-dessous).

45. Les activités industrielles nouvelles ont une tendance naturelle à se fixer dans les régions déjà développées au détriment des régions de faible dé-

veloppement. Le scénario de la France en l'an 2000, réalisé par la DATAR, a mis en lumière les conséquences spatiales de cette logique du développement. Lors de sa publication, ce scénario qui prolongeait les tendances d'évolution de la société française, en l'absence de toute volonté d'intervention politique, a été appelé : « scénario de l'inacceptable ». Ceci confirmerait s'il en était besoin l'ampleur du problème politique que pose la dimension sociale de l'aménagement du territoire.

46. A l'échelle de l'Europe, les mêmes forces économiques se développent, et opposent des zones de forte concentration économique et ce que l'on convient d'appeler les zones périphériques : Sud de l'Italie, Ouest et Sud-Ouest de la France, Nord de la Suède, Ecosse et Irlande du Nord en Grande-Bretagne, etc. Les responsables de l'aménagement de l'espace européen ne pourront manquer de tenir le plus grand compte des répercussions sociales des choix qu'ils seront amenés à effectuer.

47. L'aménagement du territoire ne prend sa véritable dimension que dans une conception globale de l'évolution économique et sociale. La réorganisation, en cours, de l'espace européen, justifie que soit plus largement développée la réflexion prospective entreprise.

48. Une interrogation est sous-jacente à l'ensemble des réflexions sur la prospective en matière d'aménagement du territoire : quel est le degré d'utilité de la prospective pour les praticiens de l'aménagement du territoire ?

Autrement dit, en forçant un peu l'opposition, la prospective est-elle uniquement objet de connaissance ou est-elle directement liée à l'action ?

49. Des malentendus interviennent fréquemment entre experts à ce sujet. Dans le domaine des prévisions technologiques, l'utilité et l'utilisation peuvent être immédiates. Par contre, l'analyse prospective des évolutions sociales (liées de près à l'aménagement du territoire) n'a pas directement valeur opérationnelle, moins encore, l'étude des futurs possibles des sociétés.

50. Le caractère opérationnel des études prospectives dépend des sujets traités. Ceux-ci ne peuvent être choisis arbitrairement ; ils sont imposés par la réalité du développement économique des différents pays et par les préoccupations d'aménagement du territoire qui en découlent.

51. Cependant, on ne peut manquer de constater que dans le cadre européen, l'aménagement du territoire pose des problèmes d'ordre très général et de nature complexe qui nécessitent un degré de connaissance élevé de l'ensemble des facteurs qui sont à l'origine de la formation de l'espace aménagé, et sur lesquels les Ministres de l'aménagement du territoire ont à se prononcer (localisation des firmes multinationales, travailleurs immigrés, choix des pôles d'industrialisation européens, etc.).

52. La prospective se situe, par conséquent, en amont de la planification et conditionne la nature des choix à effectuer.

Les politiques des planifications régionales et nationales ont pour but de fixer des priorités de développement, tout en précisant les modalités techniques, financières, etc., de leurs réalisations, en tenant compte des options globales retenues au préalable.

53. Les techniques prévisionnelles largement développées dans les pays européens ont fait la preuve de leur efficacité (cf. appendice).

L'analyse prospective permet une meilleure compréhension des domaines d'intervention, l'établissement de complémentarités entre certaines politiques sectorielles.

54. Ce qui semble faire défaut à l'heure actuelle, c'est une meilleure liaison entre la connaissance précise et objective d'un phénomène et la définition de stratégies d'aménagement du territoire correspondantes, c'est-à-dire le passage entre la prospective et la planification.

55. La prospective est devenue une dimension indispensable du choix politique. Il paraît souhaitable qu'un effort soit fait dans une double direction pour aider les Ministres européens de l'aménagement du territoire dans leur tâche :

- a) une investigation prospective approfondie tenant un compte de plus en plus précis de l'interdépendance des phénomènes politiques, sociaux, culturels et de l'environnement ainsi que de la généralité de l'aménagement du territoire ;
- b) une analyse des nouvelles approches des stratégies d'aménagement et de planification à long terme, impliquées par la prospective.

56. Des améliorations importantes pourraient être apportées dans la coopération entreprise, au prix d'efforts relativement modestes.

57. Le premier handicap tient à l'horizon des études. Le choix des périodes de réflexion varie pratiquement à l'infini suivant les études qui sont menées et les équipes qui les effectuent : cinq ans, dix ans, quinze ans, vingt ans, trente ans.

Sans prétendre fixer de façon arbitraire des limites aux études, on peut préciser néanmoins que si l'horizon de la planification est généralement de cinq à dix ans, l'horizon de la prospective est nettement plus lointain : quinze ans à trente ans. Il est important de remarquer que les horizons ne se recouvrent pas. En effet, la réflexion prospective, pour être fructueuse, doit nécessairement être détachée du poids des politiques conjoncturelles et des options prises par les planificateurs. La prospective ne peut pas ignorer les contraintes du présent, mais elle doit les dépasser.

58. Pour que les éléments chiffrés, obtenus à l'aide des extrapolations de tendance, des projections raisonnées et des projections normatives, donnent des résultats valables, il faut choisir un horizon prévi-

sionnel approprié, en deçà duquel les évolutions demeurent discernables et réparables. Cet horizon semble pouvoir être fixé à dix — quinze ans pour les projections démographiques et les prévisions des besoins de main-d'œuvre. Au-delà de cette période, la recherche prévisionnelle prend nécessairement un caractère plus spéculatif et semble pouvoir être abordée par les méthodes de réflexion prospective.

59. La « prospective raisonnée du *statu quo* » étudie le futur, un horizon de dix — quinze ans, les tendances nationales et régionales pour la population et la main-d'œuvre, l'infrastructure et le développement de l'environnement ; l'objectif principal est de fournir des aides à la décision pour la planification.

60. Lors d'une réflexion à long terme (an 2000), la prospective prend un caractère spéculatif et futuriste et ne coïncide plus avec l'horizon de la planification. Dans ce cas, on peut construire, par exemple, des scénarios (décrits dans l'appendice), qui complètent la prospective du *statu quo* et l'élargissent du point de vue temporel, mais qui remplissent de ce fait des tâches tout à fait différentes.

## VI. POSSIBILITES D'UNE COOPERATION EUROPEENNE PLUS ETROITE DANS LE DOMAINE DES RECHERCHES PREVISIONNELLES

61. La mobilité croissante des hommes et des capitaux, liée à une grande perméabilité des frontières nationales soulève un nombre également croissant de problèmes importants et jusqu'alors inconnus pour la politique d'aménagement du territoire de tous les pays membres :

62. L'évolution des marchés du travail régionaux dans les pays membres est sensiblement plus marquée par les migrations internationales que par les migrations nationales. En liaison avec la mobilité de la main-d'œuvre augmente aussi la propension à la mobilité de la population non active. Ce phénomène fait croître fortement les besoins en infrastructure dans certaines régions. Cela entraîne la nécessité d'établir, pour l'ensemble des pays membres, des bilans régionalisés de l'offre et de la demande de main-d'œuvre.

63. Les mouvements de population tout en répondant à des nécessités d'ordre économique (déclin d'activités traditionnelles, développement de certains secteurs de production en expansion) posent parallèlement d'importants problèmes sociaux (logements, équipements scolaires, sanitaires, sociaux, communautés linguistiques et culturelles pour les travailleurs étrangers, etc.), les responsables de l'aménagement du territoire sont ainsi appelés à porter un intérêt tout particulier aux aspects qualitatifs du développement économique. Les inégalités de développement régional peuvent engendrer des inéga-

lités sociales difficilement admissibles au niveau national ou au niveau européen. Chaque localisation industrielle nouvelle peut ainsi réduire ou accroître les difficultés sociales existantes.

64. Indépendamment de la mobilité à caractère migratoire, on observe des mouvements saisonniers de population de plus en plus importants à travers les frontières dans le cadre des flux touristiques. Ces flux sont orientés surtout vers les régions très recherchées pour leur attrait naturel particulier (régions côtières ou régions de montagne). Or, les régions qui vivent du tourisme ressentent le besoin de prévisions à long terme concernant le nombre de touristes potentiels ainsi que leurs lieux de séjour préférés. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette condition que les pays membres sont en mesure d'orienter la promotion des zones touristiques dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire.

65. En ce qui concerne la politique européenne d'aménagement, le manque d'indicateurs comparables pour définir les régions les moins avancées se fait sentir de plus en plus vivement. Or, l'adoption par tous les pays membres d'indicateurs uniformes paraît indispensable si l'on veut mettre au point un ensemble d'instruments véritablement européens pour le développement des régions moins avancées — en particulier des régions frontalières. De tels indicateurs doivent prendre en considération non seulement les données sur les revenus et les besoins minima en infrastructure, mais aussi les critères permettant de juger de la qualité de la vie, notamment en relation avec le danger de dégradation de l'environnement.

66. L'importance croissante des systèmes de transport internationaux ainsi que l'interdépendance internationale des grands centres d'échanges (tels que les ports maritimes par exemple) exigent une coordination plus étroite dans le domaine de la politique d'aménagement du territoire.

67. Les Ministres européens de l'aménagement du territoire sont actuellement confrontés à un problème nouveau. Leur concertation est le signe qu'il n'y a plus désormais d'aménagement du territoire strictement national. Les échanges économiques, les mouvements de capitaux, la mobilité des individus ont défini un nouvel espace qui est l'espace européen. Cet espace dont les Ministères ont collectivement la charge impose de nouvelles frontières à l'aménagement du territoire.

68. Chaque pays est ainsi confronté, avec l'ouverture des frontières, à une nouvelle problématique de l'aménagement du territoire.

69. Considéré d'un point de vue général, l'aménagement du territoire européen semble se rattacher à la deuxième hypothèse formulée ci-dessus : juxtaposition de régions d'inégal développement, larges zones de conversion, tensions sociales accrues, etc. Il apparaît clairement que les aspects contrastés de l'espace européen dépendent pour une large part des disparités de développement économique et

social des divers partenaires nationaux. La mutation économique et politique de l'Europe donne une acuité toute particulière à l'aménagement de son espace territorial.

70. Cette dernière indication situe la particularité dominante de l'espace européen. Elle n'exclut évidemment pas la nécessité des autres approches mentionnées ci-dessus : prévisions technologiques, schémas à long terme, analyses sectorielles à long terme ; ou gestion quotidienne de l'espace en fonction de l'évolution globale de la société. Dans ce cadre européen nouvellement défini, les approches ne s'excluent pas, elles s'additionnent.

## VII. LES BASES D'UNE COORDINATION EUROPEENNE EN MATIERE DE LA RECHERCHE PREVISIONNELLE

71. Etant donné la grande diversité des activités prévisionnelles dans les pays membres, il paraît utile et opportun d'harmoniser ces efforts dans l'optique d'un intérêt européen commun. Cela ne signifie pas qu'il faille élaborer une méthode de prévision uniforme, mais bien au contraire faire plutôt appel à toutes les méthodes de prévision qui peuvent s'avérer utiles pour l'étude des aspects spécifiques de l'aménagement du territoire.

72. Il convient donc de préciser et de définir de manière uniforme les éléments de base d'une perspective commune des pays membres. Ces éléments sont les suivants :

- horizon prévisionnel (par exemple 1985/2000) ;
- délimitation de l'unité régionale qui fait l'objet de la prévision. Il peut être opportun de choisir comme notion de référence une région comportant un grand centre régional qui exerce une influence déterminante sur l'ensemble de l'unité territoriale concernée ;
- les difficultés de choisir une région typique peuvent cependant être considérables, étant donné les différences dans la densité de population, le degré d'urbanisation, etc., dans les différents pays. Il semble plus probable que le travail se basera sur un nombre de différents types régionaux, adaptés aux conditions spéciales praticables dans les différentes régions. En tout cas, il faut tenir compte du fait que le choix d'un type régional ou le choix de différents types régionaux aura *ipso facto* une signification importante en ce qui concerne l'orientation d'une coopération continue ;
- données statistiques comparables à l'échelle européenne sur :
  - a) l'évolution démographique et la répartition de la population par régions ;
  - b) la création des emplois et de leur répartition par régions ;
  - c) le pourcentage d'étrangers par régions dans la population totale et dans la population active ;

- d) les données comparables sur l'évolution économique régionale (produit intérieur brut) ;
- e) les données par régions sur l'infrastructure ;
- f) les données par régions sur l'état de l'environnement.

73. Cela suppose que les données soient d'abord définies d'une façon uniforme sur le plan statistique et qu'elles soient ensuite rendues comparables à l'échelle européenne.

74. Chaque analyse prospective nécessite la sélection minutieuse d'indicateurs ou de séries statistiques pertinentes par rapport à l'objet de la recherche. Or, il est rare que les statistiques des divers partenaires européens soient homogènes les unes par rapport aux autres.

Outre la diversité des dates de recensement, les quantités mesurées sont parfois différentes et la définition des objets pris en compte également. Lorsque, comme c'est le cas pour les pays de la C.E.E., les statistiques sont homogènes, il arrive néanmoins qu'elles ne répondent pas aux besoins de la recherche prospective, notamment sur le plan régional et dans les domaines culturels et de l'environnement.

S'il est difficile d'agir de façon trop systématique en ce domaine, il est possible au prix de quelques ajustements de faciliter l'utilisation des statistiques par les divers partenaires européens.

75. Un effort tout particulier peut ainsi être effectué dans le domaine de l'échange d'informations entre délégations. Bon nombre d'études sont effectuées chaque année sur la prospective et l'aménagement du territoire par divers organismes qu'il est difficile à chacun de bien connaître. Pour faciliter les travaux des chercheurs, il y aurait avantage à définir quelques règles simples pour accroître la circulation de l'information et des documents.

76. Bien souvent, l'obstacle principal à la circulation de l'information tient à la diversité des langues de travail. Des efforts de traduction importants devraient être entrepris pour faciliter le dialogue européen au niveau des études et de la recherche.

77. Dans la mesure où se posent des problèmes scientifiques importants dans le domaine de la recherche prévisionnelle, la mise au point d'un pro-

gramme de recherches commun permettant à chaque pays membre de se concentrer sur une certaine catégorie de thèmes pourrait permettre de progresser plus rationnellement et de manière plus efficace.

78. Dans le cadre de l'effort prévisionnel commun des pays membres, il conviendrait de procéder à une analyse approfondie de l'apport de la recherche prévisionnelle à long terme à la politique de l'aménagement du territoire.

79. Compte tenu de la problématique complexe de la recherche prévisionnelle à long terme et de sa grande utilité pour la politique européenne d'aménagement du territoire, il paraît nécessaire d'entreprendre les travaux en commun sur une base institutionnelle assurée.

80. La première esquisse d'un questionnaire qui aura pour objet de recueillir les renseignements nécessaires pour orienter les travaux futurs dans ce domaine a été élaborée. Ce questionnaire est appelé à mettre en évidence les caractéristiques fondamentales des travaux entrepris en commun (une version améliorée suivra).

81. En vue de mettre en œuvre les diverses orientations préconisées, les Ministres proposent la création, sur une base permanente, d'un Comité d'experts gouvernementaux. Ce Comité, composé de responsables nationaux des questions de prospective et d'aménagement du territoire, relèverait de la responsabilité de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire.

82. Le Comité aurait pour mission :

- de veiller à la mise en œuvre des recommandations énoncées ci-dessus ;
- de confronter les plans nationaux à long terme d'aménagement du territoire ;
- d'assurer la coopération avec les organisations internationales intéressées ;
- d'assurer la coopération avec les instituts de recherche spécialisés lorsqu'il l'estimera nécessaire.

83. Les Ministres chargent le Comité des Hauts Fonctionnaires de leur faire rapport sur l'état d'avancement des travaux et la mise en œuvre de la présente Résolution.

## ANNEXE I

### LA PANOPLIE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE PREVISIONNELLE

1. Quelles sont les possibilités méthodologiques offertes par la recherche prévisionnelle ?

2. L'étude des futurs peut être définie comme une activité systématique, visant à appréhender les différents aspects du futur et à esquisser les avènements souhaitables ou les avènements possibles. Elle est un effort conscient et méthodique en vue d'analyser les tendances et les composantes du changement social, tel qu'il peut être discerné dans les fonctions essentielles de la société.

3. Selon son orientation et l'objectif qu'on lui assigne, l'étude des futurs peut être divisée en trois grandes catégories :

#### i) La recherche projective

4. L'essence de la recherche projective est de projeter dans le futur un modèle de comportement, dégagé par l'observation d'un ensemble de variables représentatives d'un phénomène et liées entre elles par une relation fonctionnelle significative.

5. Les projections comportent une série d'hypothèses de base qui en délimitent la problématique, l'horizon et la portée. Pour juger de leur intérêt intrinsèque, il faut donc connaître toutes les « conditions » du fonctionnement du modèle, sans oublier les conventions implicites qui concernent les variables « exogènes », autrement dit celles qui sont considérées comme des « données ».

6. Les projections peuvent prendre des formes plus ou moins élaborées et aller d'un simple prolongement d'une courbe ou d'une tendance à des modèles mathématiques très complexes. Le fondement de toutes les méthodes de la recherche projective est le postulat de continuité. Elles reposent sur l'idée d'un lien fonctionnel constant qui sert de passerelle entre le passé, le présent et l'avenir.

#### ii) La recherche prospective

7. Dans la recherche prospective, on s'efforce d'inverser la démarche, en partant d'une image du futur pour explorer ensuite les voies qui pourraient le relier au présent. Le futur n'est plus conçu comme un héritier inévitable du passé, mais au contraire comme une possibilité de création, une discontinuité ou une modification importante par rapport à la situation présente.

8. Pour esquisser, en particulier, les contours d'avenirs lointains, hypothétiques ou désirables, on recourt

à un modèle conceptuel dont on déduit les images des futurs possibles qui sont confrontées, à leur tour, aux contraintes du présent pour déterminer la faisabilité des itinéraires politiques.

9. On attend donc de la recherche prospective des suggestions imaginatives susceptibles d'infléchir l'évolution dans une direction qui rompt avec le déterminisme tendanciel de l'observation passée. Par conséquent, ses méthodes font appel au jugement éclairé, à la conceptualisation scientifique et au dépiégage des innovations technologiques et sociales. Elles comprennent l'utilisation systématique des opinions des experts, les analogies, les paradigmes, l'élaboration des scénarios et les modèles de simulation qui permettent d'explorer un large éventail de potentialités non décelables dans l'expérience passée.

#### iii) La recherche décisionnelle

10. Après avoir formulé plusieurs variantes de futurs possibles, il faut choisir. Le problème du choix est le centre de gravité de la recherche décisionnelle. Cette catégorie d'investigations s'interroge sur l'enchaînement logique des éléments et des événements nécessaires pour atteindre un but donné. Son orientation générale est donc téléologique. Elle se place d'emblée dans une optique de décision et s'efforce d'ordonner les variables en fonction d'un objectif.

11. Selon la prépondérance de la principale technique utilisée, on peut distinguer trois groupes de méthodes, à savoir les modèles opérationnels, les modèles basés sur la théorie des réseaux et l'analyse de systèmes.

12. La recherche décisionnelle prépare le passage à la programmation ou à la planification, autrement dit à l'expression politique des choix à long terme qui paraissent traduire le mieux à la fois les possibilités tendancielles et les aspirations du corps social.

13. Ces différents modes de recherche prévisionnelle ne sont pas exclusifs, mais complémentaires. La méthode projective est particulièrement apte à dévoiler les problèmes, les difficultés et les incohérences d'une vision tendancielle, prolongeant dans le futur les structures et les forces d'évolution présentes. La recherche prospective permet de s'interroger sur la possibilité de mutation des structures et des tendances actuelles, en formulant des futurs conjecturaux. La recherche décisionnelle explore les voies et les moyens pour atteindre un objectif futur et optimiser la prise de décision.

## ANNEXE II

### LA RECHERCHE PROSPECTIVE RAISONNEE

14. Dans quelle mesure ces différents modes de recherche prévisionnelle sont-ils utilisés dans le domaine de l'aménagement du territoire ? Deux grandes orientations peuvent être distinguées :

- i) la recherche projective raisonnée, incorporant des éléments correctifs ;
- ii) la recherche prospective, se fondant sur la méthode des scénarios.

15. La méthode de projection raisonnée — dite aussi de *statu quo* — a été mise au point à partir de l'extrapolation des tendances. Mais contrairement à cette dernière, elle ne se contente pas d'un simple prolongement de l'évolution observée dans le passé, mais s'efforce de prendre en considération la possibilité d'un renversement de tendance. Partant de l'hypothèse d'un cadre structurel et d'une politique d'aménagement du territoire inchangés, elle cherche à déceler, dans l'intervalle de l'horizon prévisionnel choisi, les effets négatifs ou positifs d'une politique d'aménagement du territoire sur un secteur ou sur une région.

16. Son complément logique est la méthode de projection normative qui est conçue comme un mode d'orientation pour la formulation de la politique d'aménagement future. Le rôle de la projection raisonnée est de montrer comment la politique d'aménagement doit être modifiée en vue d'optimiser les tendances d'évolution positives et de neutraliser les tendances négatives. De son côté, la projection normative contient déjà une modification de la politique d'aménagement qui prend en considération les tendances d'évolution prévisibles.

17. La confrontation des résultats obtenus par la projection raisonnée d'une part et la projection normative de l'autre permet de dégager des différences

qui constituent autant d'indications pour les changements à apporter à la politique d'aménagement. On ne saurait établir des objectifs d'aménagement réalistes pour un espace territorial donné que si toutes les conditions de cohérence sont remplies, autrement dit si l'on tient compte des tendances d'évolution prévues pour toutes les autres régions, des objectifs fixés aussi bien que des moyens dont dispose la politique d'aménagement.

18. En conséquence, la projection normative doit être élaborée à partir des prévisions. En effet, elle doit s'efforcer de réaliser une concordance optimale entre les vues d'une évolution désirable et les tendances d'évolution prévues. Cela exige une appréciation correcte des moyens disponibles et de leur efficacité à l'échelle régionale. Plusieurs régions entrent en compétition pour les moyens disponibles destinés aux installations industrielles, aux travaux d'infrastructure, à l'amélioration des structures agricoles, à la construction de logements, etc.

19. En plus, il arrive souvent que les objectifs sectoriels qui paraissent réalisables en soi doivent être réduits à cause de leur influence sur la structure régionale. Une élaboration optimale des projections normatives suppose donc la coordination de tous les plans d'aménagement. Ces projections ne peuvent être formulées d'une manière réaliste que si elles prennent pour base les indications sur les possibilités et les limites de l'évolution régionale qui sont fournies par des études prévisionnelles.

Les différents plans sectoriels sont à examiner et à modifier en ce qui concerne les perspectives à long terme en vue de promouvoir la politique régionale et les objectifs d'une politique de l'environnement.

## ANNEXE III

### LA METHODE DES SCENARIOS

20. La prospective géographique peut être abordée par la méthode des scénarios. Selon les travaux effectués notamment en France, cette méthode peut être envisagée sous deux angles :

21.

i) le scénario tendanciel — qui s'efforce de décrire le futur à partir de la situation actuelle, en explorant les modalités tendancielle de l'évolution observable. Conceptuellement, ce genre de scénario ressemble à maints égards à la projection raisonnée, dans la mesure où il part de la situation initiale du système considéré pour cheminer ensuite — en introduisant l'intervention des changements successifs — vers une image terminale qui est le résultat de cette évolution ;

22.

ii) le scénario contrasté — qui, en poussant volontairement à l'extrême le traitement d'un thème privilégié, rend explicite une certaine image du futur dont il s'efforce de déduire des objectifs pour la politique d'aménagement du territoire. Ce type de scénario s'organise donc sur des hypothèses qui s'écartent du cheminement tendanciel ; il vise à confronter la structure régionale présente à des futurs possibles.

23. La méthodologie des scénarios met en œuvre deux analyses :

a) une analyse synchronique qui consiste en une étude des éléments et de leurs interrelations en un point donné de temps et dans le cadre d'une contrainte de cohérence globale ;

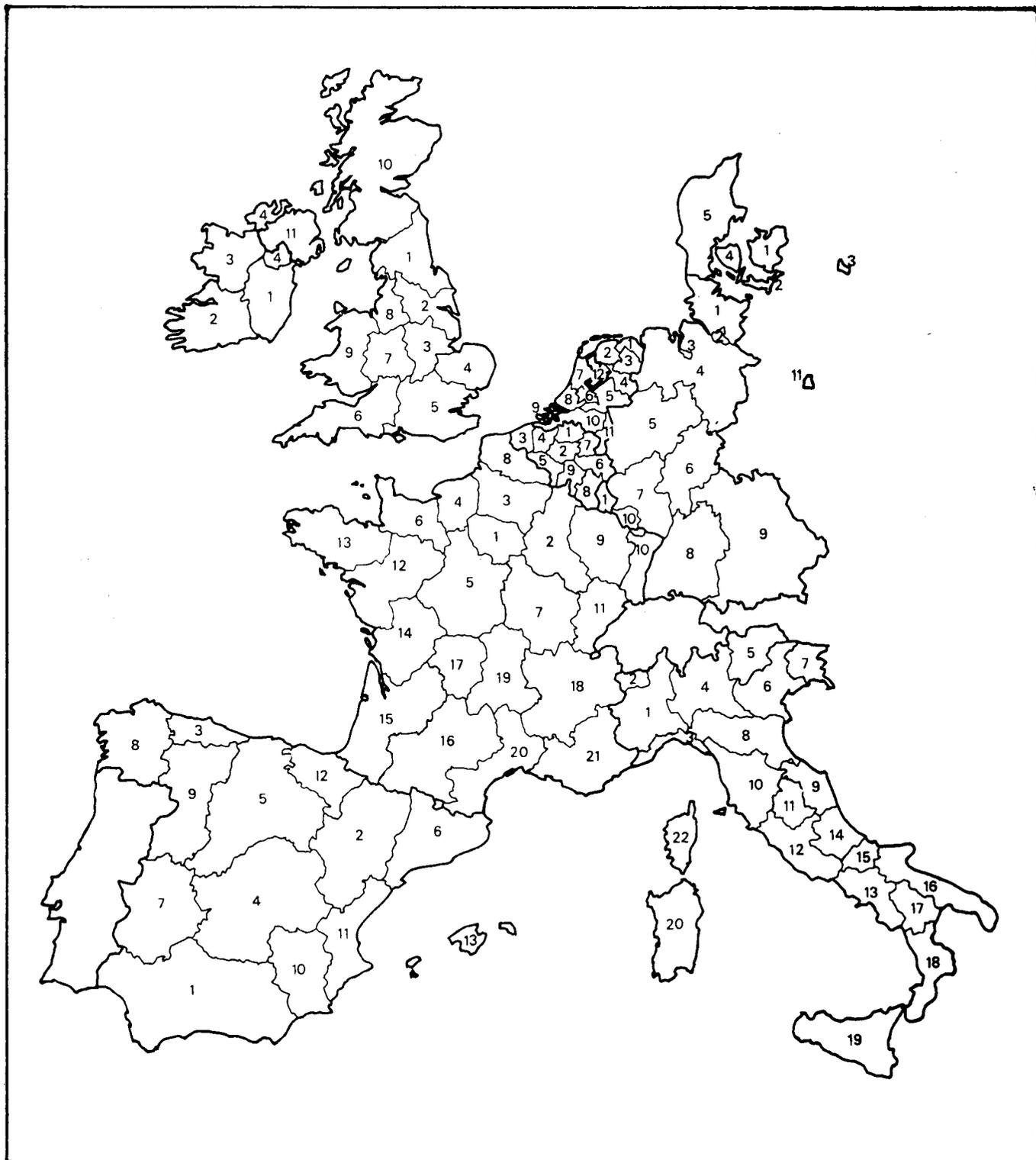
b) une analyse diachronique qui comprend l'étude des éléments et de leurs interrelations dans le temps. Elle permet de traduire le mécanisme de développement économique et social et de concrétiser par conséquent le cheminement du scénario.

24. Par l'analyse diachronique, on suit le cheminement et par l'analyse synchronique, on traduit le scénario en images. Ces deux analyses se conjuguent et se renforcent mutuellement dans l'élaboration des scénarios.

25. Pour qu'elle soit fructueuse, cette exploration prospective peut appeler l'élaboration de plusieurs scénarios où les deux catégories d'analyses interviennent ou se combinent différemment. Il est possible de procéder alors à une synthèse des scénarios afin de déterminer la zone d'intersection, autrement dit leur tronc commun qui est d'un intérêt particulier pour la formulation d'un dessein politique.

26. La méthode des scénarios vise à mettre en lumière un certain nombre de phénomènes qui apparaissent dans une configuration donnée de circonstances et qui risquent d'aboutir à telles ou telles situations si on laisse se développer tel ou tel processus. Cela implique que les scénarios d'aménagement du territoire sont aussi des scénarios socio-politiques ou géo-politiques. C'est un de leurs grands intérêts mais aussi une des raisons pour lesquelles ils ne débouchent pas directement sur les schémas directeurs d'aménagement. Entre un scénario et un schéma directeur d'aménagement s'insèrent de nombreuses réflexions, études et esquisses intermédiaires qui ne peuvent être entreprises que par l'autorité publique compétente.

**EUROPE OCCIDENTALE**  
**Unités territoriales**



Source : INSEE, Statistiques et indicateurs des régions françaises, T. III  
(Projet de loi de finances pour 1974). Paris, Imprimerie Nationale, 1973.

## LISTE DES UNITÉS TERRITORIALES ADMINISTRATIVES

### ALLEMAGNE (République fédérale)

- |                       |                                |                  |
|-----------------------|--------------------------------|------------------|
| 1. Schleswig-Holstein | 5. Rhénanie du Nord-Westphalie | 9. Bavière       |
| 2. Hambourg           | 6. Hesse                       | 10. Sarre        |
| 3. Brême              | 7. Rhénanie-Palatinat          | 11. Berlin-Ouest |
| 4. Basse Saxe         | 8. Bade-Wurtemberg             |                  |

### BELGIQUE

- |                        |                      |               |
|------------------------|----------------------|---------------|
| 1. Anvers              | 4. Flandre orientale | 7. Limbourg   |
| 2. Brabant             | 5. Hainaut           | 8. Luxembourg |
| 3. Flandre occidentale | 6. Liège             | 9. Namur      |

### DANEMARK

- |                    |             |            |
|--------------------|-------------|------------|
| 1. Seeland         | 3. Bornholm | 5. Jutland |
| 2. Laaland-Falster | 4. Fionie   |            |

### ESPAGNE

- |                      |                |                                  |
|----------------------|----------------|----------------------------------|
| 1. Andalousie        | 6. Catalogne   | 11. Valence                      |
| 2. Aragon            | 7. Estrémadure | 12. Provinces basques et Navarre |
| 3. Asturies          | 8. Galice      | 13. Baléares                     |
| 4. Nouvelle Castille | 9. Léon        |                                  |
| 5. Vieille Castille  | 10. Murcie     |                                  |

### IRLANDE

- |             |                       |
|-------------|-----------------------|
| 1. Leinster | 3. Connaught          |
| 2. Munster  | 4. Ulster (en partie) |

### ITALIE

- |                              |                     |                |
|------------------------------|---------------------|----------------|
| 1. Piémont                   | 8. Émilie - Romagne | 15. Molise     |
| 2. Val d'Aoste               | 9. Marches          | 16. Pouilles   |
| 3. Ligurie                   | 10. Toscane         | 17. Basilicate |
| 4. Lombardie                 | 11. Ombrie          | 18. Calabre    |
| 5. Trentin - Haut Adige      | 12. Latium          | 19. Sicile     |
| 6. Vénétie                   | 13. Campanie        | 20. Sardaigne  |
| 7. Frioul - Vénétie julienne | 14. Abruzzes        |                |

### LUXEMBOURG

1. Luxembourg

### PAYS-BAS

- |               |                            |                           |
|---------------|----------------------------|---------------------------|
| 1. Groningue  | 5. Geldre                  | 9. Zélande                |
| 2. Frise      | 6. Utrecht                 | 10. Brabant septentrional |
| 3. Drenthe    | 7. Hollande septentrionale | 11. Limbourg              |
| 4. Overijssel | 8. Hollande méridionale    | 12. IJsselmeer            |

### ROYAUME-UNI

- |                            |                        |                     |
|----------------------------|------------------------|---------------------|
| 1. Nord                    | 5. Sud-Est             | 9. Pays de Galles   |
| 2. Yorkshire et Humberside | 6. Sud-Ouest           | 10. Écosse          |
| 3. Midlands oriental       | 7. Midlands occidental | 11. Irlande du Nord |
| 4. East Anglia             | 8. Nord-Ouest          |                     |

## TABLE DES MATIÈRES

---

	Pages.
<b>Préface</b> de M. Olivier Guichard, Ministre d'Etat, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports .....	3
 <b>SCÉNARIOS EUROPÉENS, par le SESAME</b>	
<b>Introduction</b> .....	7
 <b>I. — L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL</b> .....	15
1. Les tendances des années 60 .....	15
2. Les hypothèses pour les années 80 .....	26
 <b>II. — LES TENDANCES ACTUELLES DU DÉVELOPPEMENT EUROPÉEN</b> .....	33
1. L'Europe des années 70 et les Etats-Unis des années 60. Facteurs de croissance .....	34
2. Le projet de réorganisation économique .....	42
3. Les obstacles à la construction européenne .....	48
 <b>III. — DEUX AVENIRS POUR L'EUROPE</b> .....	65
1. De l'équilibre des puissances à la construction européenne .....	66
2. L'intégration européenne sous le leadership de l'Allemagne .....	72
3. Ruptures dans la construction européenne .....	75
 <b>IV. — DEUX AVENIRS DE L'ESPACE EUROPÉEN</b> .....	81
1. Remarques préliminaires .....	81
2. La poursuite des politiques nationales d'aménagement du territoire .....	90
3. Une politique européenne d'aménagement du territoire sous le leadership du centre industriel .....	123
 <b>LA CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b>	
<b>Deux documents :</b>	
• <b>LES SCÉNARIOS EUROPÉENS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, études présentées par la Délégation française</b> .....	145
I. L'état des travaux .....	145
II. Difficultés et perspectives .....	151
• <b>LA COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE PROSPECTIVE, rapport de conférence présenté par la Délégation de la République fédérale d'Allemagne, suivi de trois annexes</b> .....	159

## **TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE**

### **ÉLÉMENTS POUR DES PROSPECTIVES**

- Techniques et aménagement du territoire, n° 0.
- Composantes de la fonction urbaine, n° 3.
- Dictionnaire des projections 1985 et 2000, n° 4 (épuisé).
- Scénarios d'aménagement du territoire, n° 12 (épuisé).
- Prospective et analyse de système, n° 14.
- Les centres de prospective et d'aménagement du territoire en Europe, n° 17.
- Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable, n° 20.
- La transformation du monde rural, n° 26.
- Prospective et société, n° 28.
- Survol de la France, n° 29.
- Une image de la France en l'an 2000. Documents de base. Méthode de travail, n° 30.
- Technologie et aménagement du territoire, n° 33.
- Les firmes multinationales, n° 34.
- Survol de l'Europe, n° 37.
- Approches de la réalité urbaine, n° 38.
- Paris, ville internationale, n° 39.
- Regard prospectif sur le Bassin méditerranéen, n° 41.
- Le peuplement urbain français : aspects historiques, n° 43.
- Régions urbaines, régions de villes, n° 44.
- Questions à la société tertiaire, n° 45.
- Industries en Europe, n° 46.

### **SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT**

- La façade méditerranéenne, n° 1 (épuisé).
- Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, n° 5.
- Aménagement de la Basse-Seine, n° 6 (épuisé).
- Aménagement du Bassin parisien, n° 7 (épuisé).
- Rapport du groupe de travail Paris-Nord, n° 8 (épuisé).
- Schéma d'aménagement de la métropole lorraine, n° 9.
- Schéma d'aménagement de la métropole Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, n° 10.
- Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine Nantes - Saint-Nazaire, n° 11.
- Aménagement d'une région urbaine, le Nord - Pas-de-Calais, n° 19.
- Vers la métropole jardin. Livre blanc pour l'aménagement de la Loire moyenne, n° 23.
- L'espace nord-champenois, n° 24.
- Schéma d'aménagement de la Corse, n° 32.
- L'avenir de la Basse-Normandie, n° 36.
- Bordeaux, ville océane, métropole régionale, n° 40.

## **SCHÉMAS DE COMMUNICATIONS**

Éléments pour un schéma directeur des télécommunications, n° 2.  
Éléments pour un schéma directeur de l'informatique, n° 13.  
Éléments pour un schéma directeur de l'équipement aéronautique, n° 25.  
Les liaisons routières : histoire d'un schéma, n° 31.  
Schéma directeur de l'équipement aéronautique, n° 35.  
Services nouveaux de télécommunications. Éléments pour un schéma directeur, n° 42.

## **PROBLÈMES DE L'EAU**

L'eau en Seine - Normandie. Projet du Livre blanc, n° 15.  
Les problèmes de l'eau en Artois - Picardie, n° 16.  
Bassin Rhin - Meuse. Eau et aménagement, n° 18.  
L'eau en Adour - Garonne, n° 21.  
Les problèmes de l'eau dans le Bassin Rhône - Méditerranée - Corse, n° 22.  
L'eau dans le Bassin Loire - Bretagne, n° 27.

## **EN PRÉPARATION**

Villes moyennes. Vers une dynamique nouvelle.  
Firmes multinationales - II.  
Firmes multinationales - III.

---

### **DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION RÉGIONALE**

1, avenue Charles-Floquet — 75007 PARIS

Fondateur de la collection : Gérard WEILL †

Directeur de la publication : Jacques DURAND Secrétaire de rédaction : Marie GRENIER  
Administrateur : Hélène ROGER-VASSELIN Couverture : Cl. CAUJOLLE et D. COHEN

■  
**Librairies-Imprimeries Réunies**  
7, rue Saint-Benoit, 75006 PARIS  
**260-24-75 - 260-72-03**



AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

29-31, QUAI VOLTAIRE 75340 PARIS CEDEX 07