

Université Libre de Bruxelles
Institut de Sociologie
Fondé par Ernest Solvay

**DEFINITION DES OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION
EUROPEENNE**

par M. Franco ARCHIBUGI

Extrait du compte rendu du Colloque des 4, 5 et 6 novembre 1964 sur
« La programmation européenne ».

La définition des objectifs de la programmation européenne

par M. Franco ARCHIBUGI,

directeur du « Centro di Studi e Piani Economici ».

1. Objet du rapport.

A partir de la documentation officielle des institutions européennes, on essaiera de déterminer quelle a été l'orientation des premières décisions, et l'on notera l'incertitude qui apparaît lorsqu'il s'agit de donner au problème des objectifs de la programmation une position prééminente, préjudicielle et correcte. On examinera donc le caractère, la nature, la méthode d'une définition correcte des objectifs au niveau européen, en évaluant ses effets positifs sur la réalisation des politiques communes, sur le renforcement des institutions européennes et la consolidation des structures politiques européennes en général.

2. Promesses et incertitudes des récentes décisions en matière de programmation européenne.

On parle depuis longtemps d'une programmation économique au niveau européen. Celle-ci compte, d'une part des partisans enthousiastes, d'autre part de nombreux adversaires et sceptiques. Toutefois, après les expériences faites ou en cours dans bon nombre de pays de la Communauté, on est arrivé — comme en tant de choses — à revoir les positions conservatrices ou négatives, et à reconnaître l'opportunité d'introduire la programmation au niveau européen également. On est arrivé à la création par le Conseil de Ministres de la C.E.E., sur recommandation de la Commission, de ce « Comité de politique économique à moyen terme » auquel on a donné la mission de « préparer un avant-projet de programme de politique économique à moyen terme, exposant les grandes lignes des politiques économiques que les Etats membres et les institutions de la Communauté entendent suivre au cours de la période considérée et visant à assurer la coordination de ces politiques ».

Ce programme couvrira une période d'environ cinq années. (Décision 64/247 du 15 avril 1964, al. 2).

La création de ce Comité est une grande chance pour l'Europe. Toutefois, nous avons la conviction que cette chance ne sera effective que dans la mesure où les Européens, au sein et au-dehors des institutions européennes, feront passer les travaux de ce Comité du stade de la comparaison et de la synthèse des plans et des *politiques* nationales et du stade des prévisions de tendances des divers phénomènes économiques, au stade de la définition des *objectifs* communautaires, des objectifs européens, c'est-à-dire discutés et fixés au niveau européen et selon une *optique* européenne.

3. Incertitudes quant au caractère préjudiciel de la définition des objectifs.

Le problème des objectifs paraît évident. La programmation — qui ne peut être qu'un programme d'action — ne se conçoit pas sans une définition des buts qu'elle doit atteindre. Un programme global, destiné à servir de base d'orientation et de direction à l'action publique ou privée, tout comme un programme de politique économique définissant seulement l'action des institutions publiques, présuppose l'existence d'un ensemble d'objectifs économiques. On pourra certes reconnaître l'opportunité d'ajuster, à un moment donné, le nombre, la nature et la dimension des objectifs avec les moyens dont on dispose pour leur réalisation ; on pourra, à un moment donné, se préoccuper d'examiner à fond la compatibilité entre eux des divers objectifs définis. La programmation est très certainement tout ceci, mais tout ceci présume une première étape : celle de la définition des objectifs.

Toutefois, le débat qui a conduit à une certaine unanimité quant au principe d'une programmation européenne a manqué de clarté en ce qui concerne la formulation de ses objectifs.

Surtout, il n'y a pas eu de prise de conscience et d'accord de principe adéquat sur l'importance primordiale de la définition des objectifs, préalable à toute programmation économique.

La grande préoccupation qui a dominé les débats en matière de politique économique européenne à moyen terme (à la Commission, au Parlement, au Comité économique et social, au Conseil de Ministres de la C.E.E.) a été de convaincre les éventuels opposants que le seul but de l'ensemble des travaux était de « contribuer à la coordination des politiques économiques générales des Etats membres ». La décision du Conseil du 15 avril 1964, déjà citée (décision qui est l'acte de

naissance officiel de la programmation européenne) ne fait même pas allusion au problème de la définition des *objectifs*. Elle rappelle au contraire, dans le préambule, que « des études prospectives à moyen terme permettront de disposer d'indications sur l'évolution future économique et sociale et d'éclairer ainsi les décisions nationales et communautaires » ; on considère qu'« il convient d'intégrer dans un cadre économique pluriannuel les politiques communes » ; on parle « d'orientations » du programme européen qui guideraient les institutions communautaires et les Etats membres ; et l'on affirme enfin, comme on l'a dit (al. 2), que le Comité en question devra préparer un programme exposant les grandes lignes des politiques économiques que les Etats membres et les institutions de la Communauté entendent suivre au cours de la période considérée.

D'autre part, le Conseil a pris, sur base d'une proposition de la Commission, une décision qui n'était guère plus explicite au sujet des objectifs. Dans les « recommandations » de la Commission accompagnant le projet de décision, le terme même d'« objectifs » apparaît rarement et de façon équivoque. Parlant des travaux du futur groupe d'experts en « prévisions à moyen terme » (§ 26) la recommandation de la Commission déclare que « l'objet essentiel des projections à moyen terme est en effet de provoquer une discussion continue des objectifs et des mesures de politique économique ». La signification de pareille affirmation est ambiguë : elle peut signifier soit que les prévisions doivent être une occasion de stimuler le travail en vue de la définition continue des objectifs, soit que les objectifs doivent être fixés seulement en fonction des prévisions. Immédiatement après (toujours au § 26), dans une phrase plus équivoque encore, la Commission affirme que « les gouvernements et les institutions de la Communauté économique européenne s'engageraient ainsi, non à atteindre certains objectifs, mais à mener des politiques coordonnées susceptibles d'assurer la meilleure croissance possible de l'économie, en maintenant la stabilité des prix ».

Précisément, le rapport de la Commission spéciale du Parlement européen (rapport de M. Hans Dichgans), préparatoire à la résolution du même Parlement sur la recommandation de la Commission au Conseil, observe que la citation précédente « fait preuve d'une réserve remarquable » (§ 38). Le rapport, en effet, affirme avec clarté que « pour être menée judicieusement, une telle politique de croissance implique une définition préalable de ses objectifs ». Le rapport dit également que la Commission de la C.E.E., lors du débat au sein de la Commission parlementaire, a expliqué « qu'en rédigeant ce texte sous cette forme elle avait voulu exprimer les réserves que lui inspire une définition trop rigoureusement chiffrée ». Le rapport Dichgans,

quoiqu'il se déclare d'accord avec la « réserve » ainsi motivée, affirme : « Il est cependant impossible de poursuivre une politique économique sans la définition d'objectifs concrets. Votre commission affirme donc qu'il est indispensable de définir pareils objectifs. »

Le Parlement européen est l'unique endroit où l'on ait compris l'importance préjudicielle de la définition des objectifs et où l'on en ait explicitement parlé. Les préoccupations du rapport Dichgans furent en effet exposées dans la résolution du 21 janvier 1964 donnant l'avis du Parlement sur la recommandation de la Commission au Conseil, dans laquelle il est affirmé avec force que le Parlement, partant du « principe que le traité instituant la C.E.E. exige que les politiques économiques des Etats membres soient coordonnées en une politique commune, est convaincu de ce qu'une semblable politique économique commune présuppose la fixation d'objectifs communs » ; et plus loin, « appuie le projet de la Commission de la C.E.E. d'élaborer, avec le concours d'un comité composé de hauts fonctionnaires des Etats membres, des objectifs de politique économique... ». En vérité, le projet de la Commission n'était pas du tout explicite en ce sens, mais l'on ne peut certes pas reprocher au Parlement de lui avoir donné pareille interprétation.

Il convient enfin de souligner que le Comité économique et social, dans son avis du 29 janvier 1964, n'a pas exprimé l'importance préjudicielle de la définition des objectifs comme l'a fait le Parlement.

Malgré la force et la clarté du vote parlementaire, la décision du Conseil de Ministres, comme on l'a vu, est restée éloignée d'une orientation satisfaisante et explicite du problème des objectifs.

4. Objectifs « communs » signifient-ils « communautaires » c'est-à-dire européens ?

Sous un autre aspect également, la façon de traiter la question de la définition des objectifs a semblé insuffisante jusqu'à présent. Souvent les documents examinés et en particulier la recommandation de la Commission au Conseil (qui est à l'origine de toute initiative en vue de la programmation européenne), parlant des *politiques communes*, affirment la nécessité qu'elles tendent vers des *objectifs communs*¹, si même le caractère « préjudiciel » de ceux-ci n'est pas assez clairement affirmé. Mais il ne semble pas suffisamment clair que

¹ Voir par. 5 de la recommandation citée : « Il est donc nécessaire de faciliter la coordination et d'accroître la rationalité des décisions prises par les autorités nationales et les institutions européennes, suivant leurs compétences respectives et de faire de la sorte qu'elles tendent vers des objectifs communs. »

pareils objectifs doivent être « communs » dans le sens de « communautaires », ou européens, valables pour la Communauté, et qu'on ne les comprend pas, au contraire, dans le sens de « analogues » ou parallèles dans les divers pays de la Communauté. Il est superflu de souligner que la nécessité d'instruments d'action communautaires et européens chargés de la réalisation d'objectifs communs ne se justifie que dans le cas où ceux-ci sont compris dans le vrai sens du terme. Et seule la définition d'objectifs communs pris dans le premier sens du terme confère à la programmation qui s'y conforme un caractère vraiment *européen*.

5. Confusion quant à la nature des objectifs.

« Préjudiciable » ou non, « européenne » ou non, en quoi cette définition des « objectifs » de la programmation européenne doit-elle consister ? Une fois de plus, on observe une certaine confusion. Comme on le sait, pour la programmation européenne, tout comme pour l'action même de la Communauté, certains des buts généraux dérivent du traité : « promouvoir un développement continu des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, une augmentation accélérée du niveau de vie et des relations plus étroites entre Etats membres ».

Ces buts généraux, y compris celui qui tend à la réduction des différences entre diverses régions, sont certainement importants mais ne peuvent être considérés comme des « objectifs » suffisants. Plusieurs tendances, qui s'écartent souvent du bon chemin, se développent en vue de la spécification ultérieure des objectifs. Sur base de la documentation officielle, on peut distinguer quatre voies divergentes :

a) On cite souvent comme objectif la coordination des diverses politiques économiques prévue explicitement ou implicitement par le Traité. Mis à part le fait que chaque politique, loin d'être un objectif en soi, apparaît plutôt comme une modalité pour la réalisation des objectifs sectoriels formulés précédemment, on ne tient pas compte ainsi du fait que même la coordination et même « l'harmonisation » de l'ensemble des diverses politiques ne peuvent constituer une fin en soi, mais plutôt un moyen, un instrument à utiliser dans un but général. Souvent cependant, on confond instrument et objectif, fin et moyen, et cette confusion a pour effet de faire tourner à vide un mécanisme même important de dispositions et d'interventions. Suivre cette voie serait très certainement faire fausse route.

b) Comme « objectifs » de la politique économique, on cite parfois aussi : un niveau d'emploi élevé, la stabilité des prix, l'équilibre de la balance des paiements².

En beaucoup de cas, ces phénomènes peuvent poser des problèmes si graves (chômage, inflation, endettement envers l'étranger) qu'ils méritent de figurer en tête d'un programme de développement et d'interventions ; mais dans des conditions relativement normales, ils doivent être considérés comme des sujétions plutôt que comme des objectifs d'une planification économique. En effet, il ne convient pas toujours de sacrifier des objectifs structurels de haute portée et de grand intérêt à des tensions qui se produisent par exemple sur le plan des prix et de la balance des paiements. Le plein emploi peut être un objectif très important lorsqu'un pays souffre de chômage chronique, mais son maintien semble un objectif trop modeste pour régir le mécanisme d'un plan de développement. Par conséquent, il ne semble pas que la définition des objectifs dans ce sens soit très valable.

c) Souvent on imagine comme objectifs la quantification de quelques valeurs de la comptabilité nationale : revenu national et ses utilisations (investissements, consommation). Même si pareilles quantifications peuvent être adoptées comme objectifs, elles ne le peuvent que lorsqu'elles constituent la spécification d'objectifs concrets, trouvant leur origine dans des évaluations autres que celles portant sur la comptabilité nationale. Ainsi, un objectif de répartition entre consommation et investissements peut être vraiment considéré comme tel s'il résulte d'évaluations spécifiques des besoins de consommation et d'investissements (rendues opportunément cohérentes) et non d'une simple déduction par un jugement abstrait de répartition entre les deux formes d'utilisation du produit national. Aussi, l'« objectif de revenu », souvent adopté dans les programmes de développement, a une signification s'il est estimé soit en tant que condition précise, soit en tant que résultat d'une combinaison dynamique des phénomènes économiques sur lequel on a porté le choix. On voit donc qu'adopter comme objectif la quantification pure et simple de quelques valeurs de la comptabilité nationale, sans référence à des objectifs concrets qui en constituent le fondement, c'est également faire fausse route.

d) Enfin, on énumère souvent comme objectifs de la politique économique ou du programme, une série de buts, tels la permanence ou la disparition d'un système d'économie de marché, ou l'harmonisation des intérêts nationaux, sectoriels ou locaux ; ceux-ci n'ont que très

² Voir en particulier le § 54 du rapport Dichgans.

faiblement le caractère d'objectifs de politique économique, mais sont plutôt l'affirmation de principes d'inspiration idéologico-politique. Cette voie — il nous semble — est la plus mauvaise de toutes.

La définition des objectifs est une tâche dont on ne sait si elle sera considérée comme « préjudicielle » dans les travaux du Comité de politique économique à moyen terme. Mais même dans l'hypothèse la meilleure, il est légitime de craindre, sur la foi des documents de travail produits jusqu'à présent par les diverses instances communautaires, que la nature des objectifs qui seraient retenus dans une éventuelle définition, ne soit pas la plus appropriée.

6. La définition d'objectifs structurels.

Il nous semble que les seuls objectifs dignes de figurer en tête d'un programme européen sont des objectifs « structurels ». Ceux-ci sont, en effet, l'expression de la réalité économique et sociale dans son ensemble et engagent tous les aspects du bien-être économique et social. Ils substituent à une croissance économique indéfinie et générale, un système de solutions aux problèmes et aux aspirations spécifiques de la société³.

Nous essaierons d'indiquer de façon synthétique les diverses catégories d'objectifs structurels, dans le seul but de les faire comprendre et reconnaître facilement⁴. Tout d'abord, on peut grouper les objectifs structurels en trois catégories.

- A. les objectifs liés aux déséquilibres sociaux proprement dits ;
- B. les objectifs liés aux déséquilibres sectoriels ;
- C. les objectifs liés aux déséquilibres territoriaux.

A. Dans la première catégorie, nous trouvons les objectifs visant à satisfaire des besoins sociaux, soit en termes de structure de la consommation privée, soit surtout en termes de consommation publique.

³ On trouve une allusion à pareille conception dans l'avis du Comité économique et social de la C.E.E. sur la recommandation de la Commission (§ 3), qui dit : « Le Comité estime qu'une politique économique à moyen terme ne devrait pas reposer uniquement sur des prévisions chiffrées, mais en premier lieu sur des analyses de problèmes. Celles-ci devraient indiquer des buts comportant quelques alternatives sur la base desquelles les Etats membres et les institutions de la Communauté devront prendre des décisions de politique économique. »

⁴ Pour une discussion plus approfondie des objectifs structurels de la programmation économique européenne, voir mon rapport sur les objectifs sociaux de la C.E.E. dans la revue italienne *Iniziativa Europea*.

La consommation publique constitue le principal instrument de manœuvre de la société moderne en vue de réaliser une redistribution des moyens propres à satisfaire des besoins devenus collectifs par leur nature même. Par une politique coordonnée d'utilisation sociale du revenu, se réalise un des principaux objectifs sociaux d'une collectivité. Certes, on se trouve confronté avec le problème de déterminer ces objectifs de satisfaction des besoins collectifs et de les rendre compatibles avec l'éventuel objectif qui consiste à assurer un haut niveau de liberté de choix qualitatif des biens de consommation privés. La Commission a abordé efficacement l'aspect d'alternative, de choix, au par. 30 de sa recommandation : « Il convient que les Etats membres de la Communauté réfléchissent en commun sur les moyens qui permettront de faire en sorte que le montant total des investissements publics, notamment en infrastructures, soit suffisant pour répondre aux besoins collectifs et aux exigences du développement économique général » ; et au par. 31 : « Même si les techniques actuelles de projections sont imparfaites, il serait injustifié de ne pas employer les moyens d'étude existants, pour éviter qu'un défaut de prévoyance ne conduise, par exemple, d'ici quelques années, à un type de société orientée surtout vers la satisfaction des besoins de consommation individuelle, alors que l'éducation, la recherche scientifique et technique, l'équipement sanitaire et social, les infrastructures de transport, auraient été négligés, ou, au contraire, à un type de société où une priorité excessive donnée aux besoins collectifs conduirait à une réduction de la liberté de choix individuelle ». Le point qui mérite d'être souligné, c'est que l'appréciation la meilleure quant à la répartition des diverses utilisations des consommations (publique ou privée) ne dérive pas tant des projections de tendances passées que d'une analyse objective des besoins actuels et surtout futurs. Et l'analyse des besoins — de laquelle seule peuvent être dégagés des objectifs concrets — ne peut être poussée plus loin que par la détermination de « *standards* », nécessairement *européens*.

En termes opérationnels, la définition des objectifs — de cette catégorie — comporte la discussion, l'étude et l'estimation de standards européens de consommation publique et privée. Et ces standards sont fixés d'après des critères objectifs et qualitatifs, et non d'après les tendances historiques et les caractéristiques locales. Il s'agit là d'un travail complexe et astreignant, sur lequel il conviendrait toutefois que la Commission de la C.E.E. et le Comité de politique économique à moyen terme portent avant tout leur attention.

B. Dans la catégorie des objectifs liés aux déséquilibres sectoriels, on trouve surtout le problème des rapports entre l'agriculture et

l'industrie. Ici encore, l'harmonisation des politiques agricoles nationales sans une détermination préalable d'objectifs européens risque de faire tourner à vide le mécanisme de programmation.

La conversion et la restructuration de l'agriculture de façon à lui permettre de fournir au capital et au travail y employés des revenus qui seraient le plus rapidement possible égaux à ceux des activités extra-agricoles, constituerait évidemment une finalité pour ce secteur. La Communauté Economique Européenne est, à ce sujet, liée à certaines politiques des prix agricoles dérivant de dispositions tarifaires du Traité.

Comme on le sait, la Communauté rencontre de graves difficultés dans la réalisation de ces politiques (que le Traité lui-même n'a pas définies clairement). Il nous semble que pareilles difficultés existent précisément parce que la politique agricole commune est encore à la recherche d'objectifs communs suffisamment clairs ; pis, parce qu'on essaie de la mettre sur pied sans même rechercher ces objectifs communs.

Lorsque, aux Communautés, on discute d'un certain « timing » que l'on veut assigner à la création d'un marché agricole vraiment commun (donc avec prix communs, qui rend impossible la survivance des prix politiques), il est implicite que cela sert à donner aux gouvernements et aux producteurs le temps de convertir l'agriculture de façon à la rendre compétitive et rentable dans toute la mesure nécessaire. Toutefois, on laisse en pratique à chaque gouvernement et à chaque producteur le devoir d'étudier et de réaliser sa conversion selon les méthodes et les moyens qui lui semblent les plus adéquats. Ceci est le contraire de ce que devrait être l'approche dans un esprit de programmation. La conversion elle-même a, au point de vue temps, technique et « coûts », des impératifs dont on devrait tenir compte dans le « timing » tarifaire. Ce dernier, fixant pratiquement le prix des produits agricoles, conditionne le calcul de la rentabilité des cultures. Par exemple, en posant comme hypothèse la complète libéralisation du commerce des produits agricoles, on peut faire pour chaque région, pour chaque zone de la Communauté, des plans de restructuration ayant comme objectif général l'équivalence des rendements agricoles et des rendements industriels et comme objectif spécifique, la sélection des cultures et la rédaction de règlements dans le but d'organiser et de régler la productivité de façon à garantir les objectifs généraux. Il en résulterait également, comme sous-produit du plan, une utilisation optimale de la main-d'œuvre en fonction des

dispositions de la programmation et donc la suppression de l'excédent actuel d'occupation agricole⁵.

Il n'est pas nécessaire que de pareils plans zonaux de restructuration soient impératifs pour chaque pays et producteur ; c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas être imposés au niveau communautaire. Il serait suffisant qu'ils soient impératifs — à titre d'orientation et d'instrument de travail — pour ceux qui doivent fixer le « timing » de la politique agricole commune au niveau communautaire. Celle-ci ne serait plus fixée « à l'avenglette », ou parce qu'elle constitue un point de rencontre de politiques nationales d'origines diverses ; mais grâce à la fixation d'« hypothèses-objectifs », au niveau européen et pour chacune des zones agricoles de la Communauté, elle pourrait s'appuyer sur une conception rationnelle au niveau européen. Une fois les objectifs formulés avec clarté, la responsabilité de la réalisation des politiques peut bien être laissée aux divers pays et aux producteurs.

Cependant, encore une fois, on a l'impression qu'au niveau communautaire, on discute beaucoup des instruments d'intervention et du développement général de l'agriculture sans aucune limite (multipliant ainsi les responsabilités et jetant les bases de multiples conflits de compétence), alors qu'on néglige grandement la discussion relative à la définition, même théorique, d'objectifs « conditionnés » européens, fondés sur l'examen objectif des ressources agricoles (définition qui relèverait incontestablement de la compétence des institutions communautaires).

Par analogie, on peut tenir le même raisonnement pour tous les autres secteurs européens de production qui nécessitent un programme de conversion et de restructuration, soit du fait de leur propre vieillissement, soit du fait de l'intégration économique européenne ou de la dynamique propre du développement économique mondial. Nous plaçons parmi ceux-ci le secteur charbonnier dont la politique de conversion n'a pu être dissociée d'une politique énergétique commune et pour lequel les difficultés résident précisément dans le fait qu'on n'a pas encore abordé avec décision la définition des objectifs communs. Et pourtant il s'agit de l'un des secteurs les plus largement étudiés par les exécutifs européens et à la réalisation des objectifs duquel beaucoup de travail préparatoire a déjà été consacré.

L'étude des problèmes de conversion et de restructuration — dans le but de réaliser des objectifs communs — ne devrait pas se limiter

⁵ Le « Centro di Studi e Piani Economici » a étudié ces plans zonaux et régionaux de restructuration agricole pour certaines régions en Italie (Toscane, Calabre, etc.) et les résultats sont très satisfaisants bien qu'ils ne soient pas encore suffisamment exploités.

aux secteurs qui présentent des déséquilibres manifestes et désormais « classiques » par rapport aux secteurs productifs très dynamiques. Elle devrait également aborder le problème des « déséquilibres potentiels », c'est-à-dire ceux dont on suppose qu'ils pourront se produire par suite du progrès technique futur (souvent représenté par le progrès technique dans des zones économiques extra-européennes). C'est-à-dire qu'il s'agit de déterminer quel écart technologique peut différencier rapidement les appareils productifs communautaires et extra-communautaires, et d'élaborer des premières « hypothèses-objectifs » autour desquelles pourraient s'articuler les programmes de restructuration indicative. Il va de soi que la politique tarifaire commune de la Communauté ne peut avoir de sens que si elle est liée, non à une politique occasionnelle de défense de telle ou telle production communautaire (ou pis, à des critères de moyennes plus ou moins pondérées des tarifs nationaux actuels), mais à un objectif de conversion à adopter également dans les secteurs qui actuellement ne posent pas de problème ou en posent de peu importants. C'est par rapport à des déséquilibres de tendances qu'une programmation, européenne ou non, doit porter son choix et définir ses objectifs.

C. Entrent dans la catégorie des objectifs liés aux déséquilibres territoriaux les problèmes de politique régionale des pays européens et de la Communauté dans son ensemble. Ici également, se ressent la carence de l'étude et de la définition des objectifs territoriaux européens. Il est vrai que le premier devoir d'une programmation européenne qui voudrait définir des objectifs régionaux, serait de régionaliser les résultats des études relatives à la définition des objectifs sociaux et sectoriels. C'est-à-dire qu'il s'agirait de sérier les besoins et objectifs régionaux parmi les besoins et objectifs globaux, nationaux et européens, et de répartir par région des données fondées déjà sur des analyses réalisées au niveau régional (comme les plans agricoles).

Mais il est un champ propre à la détermination des objectifs territoriaux au niveau communautaire (de même qu'au niveau national) qui conditionne directement la nature et la détermination des objectifs sociaux et sectoriels. Il s'agit de l'aménagement systématique et de l'utilisation rationnelle du territoire européen du point de vue des destinations fondamentales : vocations de développement, axes de communications, etc. Dans tout le territoire communautaire, il y a des déséquilibres qui proviennent d'une mauvaise utilisation du sol et de l'espace. Pareils déséquilibres doivent être corrigés, au moins dans le développement futur, et ceci peut faire l'objet d'un plan territorial européen articulé en plans nationaux.

Dans ce but, l'étude des données démographiques est fondamentale. A partir de l'analyse territoriale (physique et écologique) et démographique (cette dernière prospective), il conviendra de développer les lignes d'un plan idéal d'implantation qui pourrait être le guide d'une organisation générale du territoire européen. C'est par cette voie seulement que beaucoup de « politiques » communes européennes, qui pour le moment se développent de façon désordonnée et anarchique, pourront trouver un cadre rationnel : les politiques des transports, des grandes infrastructures européennes, du logement, de la circulation et même celle de la formation professionnelle. D'autre part, ainsi que nous l'avons déjà dit, la définition concrète d'objectifs sociaux est liée aux choix en matière d'orientation et d'utilisation virtuelle du sol. Les besoins à satisfaire dans un programme ne sont pas les besoins actuels avec leur quantité, leurs modalités et leur localisation actuelles, mais bien les besoins tels qu'ils se présenteront dans le futur, avec leur dynamique. La quantité, les modalités, la localisation des besoins futurs devront, dans tous les cas possibles, être cohérents par rapport à la volonté de programmer : c'est-à-dire que ce devront être des « variables exogènes prédéterminées » du mécanisme de développement. Le plan territorial doit constituer, en partie, une variable pré-déterminée des *politiques* régionales, et non un sous-produit de l'analyse ou des extrapolations de tendances. Ceci ne veut pas dire qu'ils ne doivent pas également constituer, dans beaucoup de phases techniques de programmation, un instrument de rationalisation des choix territoriaux et sociaux qui ne sont pas nécessairement conditionnés par le territoire.

En matière de politique régionale, les Communautés n'ont pas dépassé jusqu'à présent le stade de l'examen des politiques nationales et de la comparaison des expériences. Si l'on ne se décide pas à reconnaître la priorité du problème des objectifs au niveau européen, on ne pourra que difficilement sortir de cette routine.

7. Prévisions et décisions dans la définition des objectifs.

Il ne nous est pas possible de procéder ici à un examen approfondi et détaillé du problème de la définition des objectifs sectoriels, territoriaux et sociaux. Dans les limites de notre exposé, nous avons voulu illustrer, avec des références sommaires, ce que peut signifier la définition des objectifs, expliquer en quoi consiste son caractère préjudiciel et en quoi elle constitue un préalable à toute programmation.

Tout ce qui précède a peut-être suffi à montrer que l'on ne peut arriver correctement à une définition des objectifs au moyen d'extra-

polations et de prévisions. En effet il ne s'agit pas tant de « prévoir », mais bien de « décider » laquelle parmi les solutions alternatives sera la plus valable. Et avant tout, les études de base préparatoires — qui ne sont pas nécessairement conditionnées, comme les décisions elles-mêmes, par les moyens dont on dispose — devraient fournir des « objectifs » absolument indépendants dans leur première approximation des « tendances spontanées ». Ceci donnerait une véritable connaissance des besoins et des aspirations et, par conséquent, des « priorités », connaissance indispensable pour rendre la décision économiquement et politiquement rationnelle.

Ceci ne veut pas dire que l'on ne doive pas recourir à une approche « prévisionnelle » toutes les fois que cela est indispensable. Par exemple : en ce qui concerne les mouvements naturels de population, il semble difficile de pouvoir adopter valablement des critères « de décision » ; mais pour les mouvements migratoires, il semble en revanche difficile d'adopter des critères « prévisionnels », étant donné que la fixation des populations est largement conditionnée par les modalités du développement économique sur lesquelles, par définition, la programmation devrait agir par des décisions.

L'emploi des prévisions — là où il est techniquement possible et plausible — est en outre recommandé chaque fois que l'on veut comparer les résultats des modèles de développement « décisionnels » avec d'éventuels modèles « prévisionnels », précisément pour vérifier la pression que la programmation doit exercer sur les tendances spontanées.

Les incertitudes qui se sont jusqu'à présent manifestées en ce qui concerne une approche « décisionnelle » de la programmation européenne se sont manifestées non seulement par l'absence d'une politique de définition des objectifs, mais encore par le rôle excessivement important accordé dans la documentation existante aux travaux de « prospection » économique. La décision du Conseil de Ministres relative à la création du « Comité de politique économique à moyen terme » prévoit que ce comité préparera le projet préliminaire d'un programme « *sur la base de toutes les informations disponibles et principalement des études relatives à la prospective d'un groupe d'experts agissant pour la Commission* ». Et encore, la même recommandation de la Commission au Conseil surestime énormément les « études économiques prospectives », les mettant à la base même de chaque discussion des objectifs et des mesures de politique économique. Certes, les objectifs quantitatifs de rendement et de production pourraient aussi être définis à l'aide et sur base d'estimations prévisionnelles, mais celles-ci pourront difficilement servir lorsqu'il s'agira de définir les objectifs que nous avons nommés « structurels ».

8. Le rôle des groupes de pression en matière de définition des objectifs.

Le fait d'affronter les problèmes de la programmation européenne en partant de la définition des objectifs présente en outre une série d'avantages qu'il convient de ne pas négliger. Nous nous contenterons d'en rappeler quelques-uns.

a) Avant tout, cette méthode constitue un dépassement de « l'harmonisation » des politiques économiques nationales en tant que fin en soi. Le fait que la Communauté Economique Européenne s'est caractérisée surtout par l'« union douanière » a conditionné fondamentalement la façon dont la notion de « politiques communes » a été interprétée dans le traité. Elle est considérée comme ayant essentiellement pour but d'assurer le rétablissement et la garantie des « conditions de concurrence » et d'en éliminer « les distorsions ». On a toujours dit que « l'union économique » postulée par le Traité exigeait un dispositif de compétences institutionnelles beaucoup plus étendu que celui prévu par le Traité lui-même. La décision du Conseil de faire préparer un « programme » communautaire, même s'il n'est destiné qu'aux seules institutions communautaires et aux gouvernements nationaux, constitue, comme nous l'avons dit, une grande occasion de sortir des cadres institutionnels un peu restreints du Traité pour poursuivre la réalisation de cette union économique à laquelle cependant, dans ses déclarations générales, le Traité destine l'institution. Mais ceci ne sera possible qu'à la condition que l'approche « définition des objectifs communs » se substitue de façon décisive à l'approche « harmonisation des politiques ».

b) La définition des objectifs, qui au niveau européen devrait être nécessairement « communautaire », éloigne probablement d'une vue nationale des problèmes de développement beaucoup plus que ne le fait la discussion des orientations et des programmes nationaux. En effet, la comparaison des expériences nationales stimule chez les responsables nationaux la défense formelle des points de vue nationaux, beaucoup plus que ne pourrait le faire la discussion, en faisant table rase du passé, d'une programmation européenne qui n'aurait pas encore déterminé ses objectifs. En outre, on pourrait appliquer à l'élaboration des objectifs territoriaux une « optique » qui dépasserait les unités nationales pour envisager des unités régionales. La définition des objectifs se ferait dès lors en grande partie au niveau régional et l'on créerait des solidarités inter-régionales qui bousculeraient les frontières nationales, affaiblissant ainsi le nationalisme anti-européen dans son essence même.

L'approche de la programmation en termes de définition des objectifs contribuerait donc très certainement à surmonter le formalisme

et les rigidités nationales dans le cadre d'une conception fédéraliste et régionaliste de l'Europe.

c) La définition des objectifs communs faciliterait en outre la participation active des forces sociales à l'étude et à la discussion des critères aussi bien que des résultats de la programmation avec, comme conséquence, l'avantage de les associer et de les engager intimement dans la matière même des problèmes de la programmation.

Lorsqu'on examine la documentation existante concernant les prises de position des partenaires sociaux en matière de programmation, et celle concernant les dialogues poursuivis avec les institutions communautaires, on est frappé du caractère procédurier, formaliste et général de tous les arguments.

D'autre part, le fait également d'obliger les syndicats et les organisations professionnelles à donner leur avis sur les documents de prévision économique qui leur sont soumis et sur les documents de synthèse des orientations des gouvernements nationaux semble être un moyen d'obtenir nécessairement de ces organisations des déclarations générales et d'entretenir chez elles le sentiment d'être totalement étrangères au travail « technocratique » des institutions et des gouvernements.

Au contraire, le fait d'obliger les organisations professionnelles, moyennant des procédures adéquates de consultation, à émettre des avis circonstanciés sur des alternatives concrètes et sur des objectifs fondés sur l'examen de situations et de modifications structurelles, les porterait au cœur même de la programmation et leur donnerait le sentiment de participer, même si ce n'est qu'à titre consultatif, à un processus réel de programmation et non à la « fabrication » de déclarations de principes plus ou moins écoutées de part et d'autre.

d) Le dialogue entre Commission et Conseil de Ministres serait d'autre part vivement renforcé par une discussion concernant les objectifs. La définition des objectifs étant par excellence un processus de vérification et de rénovation des hypothèses qui couvre également le champ des décisions politiques, ce processus pourrait lui aussi faire l'objet d'un dialogue entre Commission et Conseil de Ministres. La définition des objectifs — qui est un fait éminemment politique — passe également par une étape de formulation au niveau technique, étape au cours de laquelle on en approfondira les compatibilités et on les présentera sous forme de propositions.

Si la Commission parvient à forcer le Conseil à une discussion essentiellement dégagée des positions nationales, le Conseil — qui est pour le moment l'unique véritable institution « législative » de la

Communauté — serait amené à donner à son activité un élan créateur beaucoup plus important que celui prévu par la routine administrative du Traité.

Tels sont certains des avantages que présenterait une discussion des objectifs *préalable* à la programmation européenne ; il y en a de nombreux autres. Mais à côté des avantages, il y a évidemment un très grand obstacle : le fait que la programmation européenne ne correspond pas encore à la maturité politico-économique de nombreuses classes dirigeantes des pays membres, et même de nombreux gouvernements. Il existe une résistance bien connue à toute conception « opérative » de la programmation, résistance qui se cache souvent derrière des questions de principe. Une discussion sur les objectifs au niveau européen constituerait en fait un acte de foi dans la programmation et un acte de volonté « européenne » que l'on ne peut encore attendre d'une grande partie des gouvernants de nos pays. A la lumière de cet obstacle, on comprend bien ce que nous avons défini comme l'« incertitude » des documents des institutions européennes, en particulier de la Commission. Il est probable qu'une route moins incertaine aurait rendu beaucoup plus incertaine l'institution du Comité chargé d'élaborer un programme économique communautaire, que nous avons appelé une grande occasion.

D'autre part, nous n'avions ni l'intention ni le devoir d'indiquer la voie la plus facile, mais bien la voie la plus juste. Et c'est pourquoi nous avons essayé avec insistance de trouver des arguments en faveur de cette voie la plus juste, voie « d'attaque » pour une programmation européenne correcte, sans nous préoccuper de quoi que ce soit d'autre ; nous laissons en effet aux organismes compétents la responsabilité de juger si la voie la plus juste est également politiquement praticable. Nous avons cependant la ferme conviction que, tout comme la programmation semble être devenue désormais un moyen incontesté de gérer la vie communautaire, la définition des objectifs européens de la programmation — sous la poussée de la persuasion et de l'expérience — perdra du caractère tellement « innovateur » qui en rend aujourd'hui la discussion et l'étude si difficiles et contestées.

Discussion de l'exposé de M. Archibugi

Intervention de M. Merkies

M. Archibugi a dit, je pense, qu'il fallait maintenant accorder plus d'attention à l'équilibre social qu'au taux de la croissance. J'ai compris qu'il pensait que les deux objectifs sont en concurrence. Mais je crois qu'une croissance plus forte améliorera tous les niveaux de vie, y compris celui des groupes les plus déshérités.

Première question.

Pensez-vous que le montant que les groupes les moins favorisés reçoivent est plus grand que celui qu'ils recevraient dans le cas d'une croissance plus rapide ?

Deuxième question.

Si la réponse à la première question est affirmative : pensez-vous qu'il vaille la peine, pour cette raison, de donner moins aux autres ?

Troisième question.

Ne pensez-vous pas que la meilleure politique serait de donner aux groupes dont la croissance est la plus forte, la croissance qu'ils désirent pour obtenir leur collaboration du point de vue distribution des revenus ? Il faut souligner alors plutôt la complémentarité des deux problèmes que leur concurrence.

Intervention de M. Hirsch

Je suis très reconnaissant à M. Archibugi pour son exposé, que j'ai trouvé tout à fait stimulant et sur lequel je suis très largement d'accord. J'ai quand même avec lui deux querelles, qui se rapprochent beaucoup des deux questions de M. Merkies.

Je ne crois pas qu'il soit réalisable de mettre en priorité la réduction des inégalités par rapport au développement. Car ceci veut dire qu'il faut retirer aux uns ce qu'on veut donner aux autres — que ce soit à des catégories sociales, que ce soit à l'investissement public par rapport à l'investissement privé ou à la consommation privée, que ce soit à une région par rapport à une autre, à un secteur par rapport à un autre.

C'est dans le mouvement en avant qu'on peut arriver à corriger ces déséquilibres. Si, au contraire, il y a stagnation ou progression trop lente de l'économie, les réajustements sont extrêmement douloureux, les résistances sont pratiquement insurmontables. Je crois donc qu'il faut avoir conscience de ces déséquilibres, il faut donner la priorité à leur réduction, mais qu'il faut mettre au premier rang le développement ; sinon ce ne seront que des vœux pieux et on n'arrivera pas à développer une région en en réduisant une autre, ou à développer un secteur en en réduisant un autre.

Ma deuxième querelle concerne les déséquilibres sociaux. M. Archibugi dit que le déséquilibre fondamental résulte de la sous-consommation publique. En réalité, les exemples qu'il a donnés sont des exemples de sous-investissement public. Je crois qu'il ne faut quand même pas, dans la structure actuelle de notre société, sous-estimer les déséquilibres entre catégories sociales, qui sont encore très importants. Je crois qu'ils le sont encore plus en Italie qu'en France, et en France ils sont déjà véritablement excessifs.

Intervention de M. Baumann

M. Archibugi a parlé de la planification régionale.

Il y a effectivement, en Allemagne, les *Landesplanbehörden*. Je n'en suis pas un spécialiste, et M. Archibugi l'est certainement plus que moi. Mais je voudrais préciser qu'il n'y a là aucune planification régionale, car je ferai une différence, en ce sens, entre programmation et planification. Il y a des lignes générales, une industrialisation plus poussée de régions qui sont dépeuplées et où il y a trop de petites fermes. Mais il n'y a aucun objectif chiffré. On est seulement prêt à donner aux entrepreneurs qui veulent s'y installer des crédits à terme favorables ; on compense les frais de transport, on donne des possibilités d'amortissement à un taux plus élevé, mais c'est tout. Le but est toujours d'attirer des entreprises ; c'est une politique programmée, mais avec un but vraiment libéral.

Réponse de M. Archibugi

Je pense pouvoir répondre en même temps à M. Merkies et à M. Hirsch, que je remercie pour ses « querelles ».

Je précise que lorsque j'ai dit que je pose comme « secondaire » l'objectif de l'expansion économique, c'est en précisant que ce fameux problème du taux d'expansion doit être un résultat plutôt qu'un objectif, une variable endogène plutôt qu'une variable exogène de notre modèle de développement économique. Le taux d'expansion économique, qu'il soit de 4 ou de 6 %, signifie très peu si on ne voit quel genre de changement de structures sont derrière ce taux d'expansion. Alors je dis : en Europe, nous avons des structures assez diversifiées et nous pouvons directement toucher certains problèmes de structures et voir quel genre de résultats, en tant que taux d'expansion, peut engendrer leur résolution. Il y a une hypothèse derrière tout cela, c'est que si nous transformons les structures, nous allons augmenter fortement la productivité et que cela va avoir sur le taux d'expansion des effets inestimables.

J'ai bien peur que les travaux effectués dans le cadre du groupe Uri, et maintenant dans le comité du groupe de prévisions économiques, abordent le problème du point de vue des prévisions globales et de discussions sur des prévisions globales, fondées sur les données de la comptabilité nationale mais qui ne touchent pas vraiment au problème concret des structures.

Intervention de M. Hirsch

Je remercie beaucoup M. Archibugi pour ses explications. Je voudrais profiter de cette occasion pour dire que je suis d'accord avec lui en ce qui concerne le taux d'expansion. Je crois qu'il est nécessaire de fixer un taux d'expansion comme un compositeur de musique indique s'il faut jouer *forte* ou *piano*. Je crois que c'est une erreur de vouloir concentrer la discussion sur le fait de savoir si le taux d'expansion doit être de 4,5, de 4,7 ou de 5 %, parce que c'est un faux problème et que le taux d'expansion n'est pas mesurable avec une telle précision par les instruments dont nous disposons. Ce qui est important, c'est qu'il y ait l'explicitation d'objectifs sectoriels pour les secteurs stratégiques. Sinon, le plan n'a pas de signification réelle. L'introduction d'objectifs sectoriels permet de porter le débat sur ces objectifs qui, eux aussi, ne sont pas à la décimale près, mais

qui, eux, ont une signification physique. Pour le reste, il s'agit de calculs assez grossiers, basés sur des estimations de population active, de durée de travail et de productivité. Nous savons très bien qu'en multipliant ces facteurs l'un par l'autre, il subsiste une marge d'incertitude qui dépasse largement le 1 % dans le taux d'expansion annuelle.