

LIGUE EUROPEENNE DE COOPERATION ECONOMIQUE

COLLOQUE DU 2 JUILLET 1982

INTRODUCTION PAR M. FRANS ANDRIESSEN, MEMBRE DE LA  
COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES SUR  
"COEXISTENCE DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE ET DE L'ENTREPRISE  
PRIVEE DANS L'ECONOMIE EUROPEENNE, CONCURRENCE ET INTERVENTION  
DES ETATS"

Monsieur le Président,

La "Ligue européenne" se qualifie elle-même d'"association à but scientifique". Je ne l'ai découvert qu'après avoir accepté votre invitation à prendre la parole sur la question d'actualité que constitue la "coexistence de l'entreprise publique et de l'entreprise privée ; concurrence et intervention des Etats". Si vous vous attendez à un exposé scientifique, je dois d'emblée vous décevoir. En effet, je me propose plutôt de vous faire part de quelques réflexions personnelles sur ce sujet, plus en ma qualité de Membre de la Commission politiquement responsable qu'en qualité de juriste. J'ai toutefois remis à votre secrétariat une analyse purement juridique de la question.

Le sujet de votre colloque est à nouveau tout à fait d'actualité compte tenu des nationalisations qui viennent d'être réalisées. Au cours de discussions récentes au Parlement

européen et dans d'autres enceintes, j'ai déjà eu l'occasion de déclarer que les Traités sont clairs sur ce point : toute nationalisation est autorisée ou, pour reprendre les termes du Traité (article 222), "le Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats Membres". Les Traités de la CECA et de l'EURATOM contiennent des dispositions similaires. Toutefois, il y a plus que cela. L'article 90 du Traité de la CEE dispose expressément que les entreprises publiques sont soumises aux mêmes règles que les autres entreprises, également en ce qui concerne la concurrence. Ledit article reconnaît toutefois une certaine marge de manoeuvre aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, pour leur permettre d'accomplir la mission d'intérêt public particulière qui leur a été impartie. Mais la responsabilité pour ces services d'intérêt général doit découler de la législation nationale. Si on fait abstraction, pour plus de commodité, des monopoles fiscaux, il s'agit surtout en l'occurrence d'entreprises qui assurent la fourniture d'électricité, d'eau, de gaz, etc. Bien que les activités de ces entreprises ne s'étendent généralement pas au-delà des frontières, elles peuvent toutefois avoir un effet sur la concurrence internationale. Je pense par exemple au cas de la tarification de l'énergie électrique, dans lequel les coûts d'infrastructure ne sont pas toujours incorporés dans le calcul du tarif applicable à l'industrie utilisatrice. Je ne m'étendrai toutefois pas davantage sur de telles entreprises d'utilité publique, compte tenu du temps de parole dont je

dispose. Du point de vue de la concurrence, les problèmes les plus délicats sont ailleurs. Du point de vue politique également, d'autres secteurs sont plus d'actualité. Je songe notamment à l'industrie, aux banques et aux transports. L'exemple des transports montre d'ailleurs que je ne pense pas seulement aux entreprises qui ont été nationalisées récemment en France, mais que mon propos concerne toutes les entreprises publiques de la Communauté.

Je ne vais pas énumérer ici toutes les raisons pour lesquelles les gouvernements créent des entreprises publiques. Je me contenterai d'indiquer que leur objectif premier n'est pas de réglementer les rapports de propriété. Il semble que les gouvernements voient plutôt dans les entreprises publiques un moyen de régler des problèmes d'approvisionnement, de diriger l'économie et, dans certains cas, d'assurer le contrôle de grands groupes.

En plus, il y a de plus en plus de cas où des gouvernements prennent, à contrecœur, le contrôle des entreprises en difficultés. Il s'agit des opérations de sauvetage moyennant une participation, même majoritaire, dans le capital. Je ne veux approfondir ce phénomène aujourd'hui devant vous, et je me limite à la constatation que les dispositions l'article 92 du Traité s'appliquent sur ce genre d'opérations.

Sur ce point, je me permets de faire incidemment une observation. Si des gouvernements visent véritablement par le biais de la nationalisation, à assurer un contrôle démocratique sur certaines grandes entreprises, je me demande si c'est bien là le moyen le plus approprié. Tout d'abord, au niveau des entreprises, je crois qu'il existe de meilleurs moyens de réglementer la participation des personnes qui sont directement liées à l'entreprise. Dans ce contexte, je songe notamment à la cinquième directive relative au droit des sociétés et à la célèbre directive Vredeling que la Commission a présentées ces dernières années. Au niveau national, j'ai le sentiment que des nationalisations ne font guère progresser le contrôle démocratique au niveau national. Précisément les pays qui ont un secteur public développé laissent généralement s'effectuer dans ce secteur pas mal de transactions qui échappent aux observateurs extérieurs y compris le parlement national. Il y a là, d'ailleurs, une tâche pour les parlements !

J'en reviens maintenant aux autres raisons des nationalisations, et notamment à ce que j'ai appelé la volonté

de "diriger l'économie". J'entends par là différentes choses, comme par exemple le maintien de l'emploi dans les secteurs faibles, la promotion des investissements dans les régions défavorisées et le développement de nouvelles technologies dans certains secteurs. Cela implique que le comportement des entreprises publiques peut s'écarter de ce que serait une politique conforme à la situation du marché et que des conflits peuvent surgir avec les règles de concurrence. En disant cela, je remarque également que les entreprises publiques - à quelques importantes exceptions près - ne comptent souvent pas parmi les entreprises les plus efficaces de la Communauté.

Passons maintenant rapidement en revue les différents secteurs :

- transports :

la justification du caractère public est parfois admise trop facilement. Cela pose des problèmes tant dans la concurrence entre secteurs différents des transports (transports par chemin de fer subventionnés face aux transports privés par route ou par bateau) que dans la concurrence entre mêmes types de transports, notamment dans les transports aériens internationaux ;

- les banques nationalisées servent de charnière entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques ou non. Il

existe certainement un risque que l'on utilise des critères autres que les critères commerciaux et, partant, que les autorités procèdent à des interventions financières déguisées ;

- industrie :

c'est vraisemblablement dans ce secteur que les plus grands problèmes se posent. Cela concerne tant les industries de base comme les industries sidérurgiques et chimiques que les industries de pointe comme l'aéronautique et l'électronique.

Ainsi que je l'ai indiqué, les pouvoirs publics veulent souvent exercer une influence sur la structure économique de leur pays par le biais des entreprises publiques. Les exemples que j'ai cités révèlent que les pouvoirs publics vont ainsi dans certains cas au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement des tâches d'intérêt public ; pour reprendre les termes du Traité CEE, les gouvernements utilisent également des entreprises publiques qui ne relèvent pas des dispositions de l'article 92 paragraphe 2 pour atteindre leurs objectifs économiques. Ce faisant, ils interviennent en même temps dans le fonctionnement normal du marché par le biais de ces entreprises, qui sont dans ce cas essentiellement utilisées à des fins protectionnistes. Elles entrent ainsi en concurrence avec d'autres entreprises de la branche qui opèrent à leurs propres risques.

Il y a donc là un risque réel d'atteinte au principe fondamental des Traités européens et le fonctionnement du Marché commun, qui implique l'utilisation optimale des facteurs de production, peut en être entravé. En outre, on assiste souvent à un gaspillage de fonds publics du fait qu'ils sont investis dans des activités non rentables des entreprises en question. Il en résulte une pression supplémentaire sur le marché des capitaux avec toutes les conséquences que cela comporte pour les investissements sains. Je ne voudrais pas donner l'impression de partir en croisade contre les entreprises publiques, mais je voudrais faire observer qu'elles ont souvent un caractère conservateur inné et que, de ce fait, elles ne contribuent pas suffisamment à la modernisation structurelle, si nécessaire, de l'industrie européenne.

Les difficultés que je viens de relever ne signifient toutefois pas que les entreprises publiques ne puissent fonctionner normalement sur le marché à côté des entreprises privées ; il existe à cet égard des exemples éloquentes. Cependant, les risques que j'ai évoqués impliquent que le fait de devoir veiller à ce que les entreprises publiques et les administrations dont elles dépendent se comportent de la même façon que les entreprises privées représente une lourde responsabilité pour la Commission.

Jusqu'à présent, la Commission se heurtait souvent au problème du manque de transparence des entreprises publiques. La transparence, la connaissance des faits, est quand *même* la base de chaque évaluation et de chaque action éventuelle de la Commission. Et la Commission se doit vis-à-vis des autres parties intéressées, de suivre les activités des entreprises publiques de la même manière que celles du secteur privé. C'est pourquoi elle a élaboré une directive visant à assurer la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques. Cette directive est entrée en vigueur le 1er janvier de cette année, mais trois Etats membres ont introduit un recours contre son adoption auprès de la Cour européenne de justice, qui devrait rendre son arrêt la semaine prochaine. Si cet arrêt donne raison à la Commission, celle-ci pourra mieux s'informer des relations entre les pouvoirs publics et leurs entreprises ainsi qu'entre ces dernières. Ce n'est qu'ainsi que la Commission sera en mesure de juger si certaines opérations doivent être considérées comme des aides d'Etat. Soulignons toutefois que même si la Cour de Justice donne raison à la Commission, la transparence ne sera pas totale tant que le secteur du crédit sera exclu du champ d'application de la directive en question.

J'ai l'intention de prendre les initiatives nécessaires afin que le secteur public devienne plus transparent et qu'il soit possible de vérifier si les entreprises publiques respectent elles aussi les règles normales du Traité. Il importe qu'il n'y ait aucune discrimination à l'égard des



entreprises publiques, que ce soit à leur détriment ou à leur avantage. Il est évident toutefois que la mission particulière reconnue par le Traité à une catégorie déterminée d'entreprises publiques sera respectée.

La Commission devra aussi réagir à d'autres interventions des pouvoirs publics qui ont pour effet de fausser le jeu de la concurrence. Je pense par exemple à certaines pratiques administratives aux frontières intérieures de l'Europe, à la manipulation des marchés publics et à l'introduction de normes techniques ou qualitatives nationales, autant de domaines dans lesquels la Commission a pris ou va prendre des initiatives, non pour créer des difficultés supplémentaires aux Etats membres mais bien parce qu'elle est convaincue qu'il est finalement de l'intérêt général d'assurer le bon fonctionnement du Marché Commun et de trouver des solutions au niveau européen.

---