

Embargo : 26 avril : 17heures

Allocution prononcée par M. Raymond BARRE, Vice-Président
de la Commission des Communautés Européennes, à l'occasion
du Congrès du Centre Européen de l'Entreprise Publique,

à PARIS, le 26 avril 1968

Le Congrès du Centre Européen de l'Entreprise publique se tient à un moment particulièrement opportun pour traiter du développement de la Communauté Economique Européenne et du rôle qu'y doivent jouer les entreprises publiques.

Dans deux mois en effet, l'Union douanière sur laquelle est fondée, selon l'article 9 du Traité, la Communauté, aura été établie avec un an et demi d'avance sur l'échéancier qui avait été fixé en 1958. Les organisations de marchés seront en place pour tous les produits agricoles pour lesquels de telles organisations sont prévues, tandis que les autres produits agricoles circuleront librement entre les Etats membres et seront soumis au tarif extérieur commun. Les progrès accomplis au cours de ces dernières années dans d'autres domaines de l'activité intérieure ou extérieure des Communautés sont également encourageants. Mais la satisfaction que l'on peut retirer de ces diverses constatations ne doit point dissimuler l'ampleur des tâches qu'il reste à accomplir et qui doivent être accomplies pour que puisse se poursuivre le développement de la Communauté.

Celle-ci ne peut en effet reposer uniquement sur les deux piliers que constituent l'Union douanière et la politique agricole commune. Le tarif extérieur commun, élément déterminant de l'Union douanière, est soumis à l'érosion progressive de la libération des échanges internationaux; il subit, par ailleurs, la pression des forces libre-échangistes qui s'exercent avec une intensité croissante de l'extérieur et de l'intérieur de la Communauté. La politique agricole commune, qui exprime la solidarité nécessaire au sein de la Communauté entre pays fortement industriels et pays que la nature et l'histoire ont dotés d'importantes activités agricoles soulève certaines réticences économiques et financières, qui reflètent la diversité des intérêts des pays qui participent à son financement.

Pour que l'union douanière puisse fonctionner de façon harmonieuse et durable, pour qu'une politique agricole commune économiquement rationnelle et socialement efficace puisse être menée sans à coups, il faut que l'une et l'autre s'inscrivent dans une perspective d'ensemble, qui est celle de l'Union économique. Le rapprochement progressif des politiques économiques des pays membres et l'élaboration de politiques communes conditionnent l'établissement d'une telle Union.

Mes collègues ont eu l'occasion de vous exposer les problèmes qui se présentent dans les domaines qui relèvent de leurs attributions; notamment dans celui de l'énergie et dans celui de la recherche. Pour moi, qui ai la responsabilité de suivre au sein de la Commission les affaires économiques et financières de la Communauté, je désirerais vous présenter quelques réflexions sur les orientations qui paraissent à moyen terme souhaitables pour l'économie de la Communauté et examiner à la lumière de ces orientations la contributions que les entreprises publiques peuvent apporter à son développement.

L'avenir de l'économie communautaire ne peut aujourd'hui être envisagé dans un esprit de provincialisme. Certes, les efforts que les pays de la Communauté doivent accomplir pour atteindre les objectifs qu'ils se sont assignés sont assez importants pour retenir presque entièrement l'attention. Ces efforts risqueraient cependant d'être partiellement vains, s'ils ne se situaient pas dans le contexte d'une économie mondiale où la concurrence s'intensifie, où le progrès technologique se réalise avec une rapidité croissante, où la place et le rôle de l'économie européenne dépendent des conditions nouvelles de la division internationale du travail. Pour maintenir et accroître leur part dans les courants d'échanges existants, pour prendre pied sur les marchés nouveaux, les pays de la Communauté doivent tenir compte des capacités et des possibilités des principales puissances industrielles concurrentes autant que de la nécessité d'exporter pour les pays en voie de développement.

Il en résulte tout d'abord que la Communauté doit choisir des lignes de spécialisation, qui correspondent à ses ressources relatives en forces de travail qualifiées, en capital technique, en technologie, en moyens de financement, en organisation. Au lieu de chercher à prolonger le passé, elle doit préparer l'avenir en stimulant des activités en croissance rapide, en facilitant l'essor des entreprises les plus compétitives, en favorisant le renouvellement des branches de production liées à un stade ancien du développement, en acceptant le cas échéant les régressions inéluctables. La vocation des pays de la Communauté apparaît dans cette perspective comme devant être principalement industrielle, les uns ayant pour tâche d'assurer la puissance qu'ils détiennent déjà à cet égard, les autres devant combler par des actions vigoureuses les retards qu'a pu connaître le processus de leur industrialisation.

Ceci ne signifie pas que les activités agricoles soient dans l'avenir condamnées à disparaître au sein de la Communauté. Certains pays membres ne pourraient pour des raisons évidentes sacrifier leur agriculture; ils n'y auraient d'ailleurs pas intérêt. Mais on ne saurait se dissimuler que l'évolution normale en ce domaine est une diminution progressive des effectifs employés. De plus, le problème essentiel est de savoir quel type d'agriculture doit se maintenir. La façon dont seront résolus les problèmes économiques et sociaux qui se posent à cet égard aura pour la suite la plus grande importance. Pour ne pas différer les adaptations qui devront être en tout état de cause accomplies, une politique résolue de transformation de l'agriculture doit être mise en œuvre. Elle doit être caractérisée par une politique des prix agricoles, tenant largement compte des relations entre l'offre et la demande, par une politique des structures visant à accroître la rentabilité des exploitations susceptibles d'accéder à un niveau technique élevé et à améliorer la qualité des produits offerts. Elle doit être accompagnée par une série d'actions destinées à atténuer les coûts sociaux et humains de cette transformation et par un effort de création d'emplois industriels destinés à la main-d'œuvre provenant de l'agriculture. L'effort financier sera considérable, mais l'orientation choisie justifiera à terme l'utilité de cet effort.

Les choix dans le domaine des structures ne peuvent être séparés de l'action qui doit être menée en vue d'une utilisation optimale des ressources à l'intérieur de la Communauté. Cet objectif est peut-être plus important que la recherche d'une plus grande dimension pour les entreprises. Certes, il faut souhaiter que se constituent dans les pays de la Communauté des entreprises capables par leur taille d'affronter les grandes unités étrangères qui leur font concurrence sur les marchés internationaux. La création d'entreprises pluri-nationales au sein de la Communauté permettrait d'autre part à celle-ci de s'imposer sur les marchés mondiaux avec un plus grand dynamisme. Mais qu'il s'agisse des grandes entreprises ou des petites et moyennes entreprises suffisamment spécialisées, l'utilisation efficiente des hommes, des équipements, des ressources financières, est la condition impérative de leur aptitude à vivre et à se développer en satisfaisant la demande des consommateurs et en assurant aux travailleurs des emplois avantageux. Ainsi le plein emploi, qui est la grande conquête de nos sociétés depuis la fin de la seconde guerre mondiale, pourrait-il être acquis et maintenu dans des conditions compatibles avec la productivité à long terme de l'économie.

Le principe d'utilisation optimale des ressources s'impose à chacun des Etats membres de la Communauté; il s'impose d'autant plus que dans certains d'entre eux la protection et l'inflation ont pu dans le passé engendrer des situations artificielles. L'établissement définitif de l'Union douanière doit à cet égard être considéré moins comme un déplacement de la protection vers les limites d'un marché plus vaste que comme une incitation à une gestion économique plus rationnelle et plus dynamique qu'impose l'intensification de la concurrence. Il est cependant évident que l'échelle communautaire peut apporter aux activités économiques de nos six pays des avantages précieux. Je n'en voudrais pour exemple que le domaine du marché européen des capitaux.

Depuis 1958, les progrès réalisés dans l'interpénétration des marchés des capitaux des pays membres ont été relativement faibles. Les directives arrêtées par le Conseil ont pu éliminer certains obstacles à la mobilité des capitaux, mais il subsiste dans l'ensemble de la Communauté des dispositions administratives, législatives et fiscales, des règles de protection de l'épargne, des habitudes enfin, qui sont à l'origine d'un cloisonnement des marchés des capitaux de la plupart des pays membres.

Or, l'interpénétration de ces marchés répondrait aujourd'hui à des besoins qui se situent à la fois au niveau européen et au niveau national. Au fur et à mesure que les obstacles à la circulation des produits et des hommes sont abolis, que le libre établissement des entreprises et la libre prestation des services se généralisent, il apparaît de plus en plus difficile de ne pas progresser dans la voie de la libération des mouvements des capitaux sans créer des distorsions graves dans la localisation des investissements et dans les conditions de financement des entreprises. Un marché européen des capitaux devrait d'ailleurs constituer un outil fondamental d'une politique industrielle tendant à encourager la concentration des entreprises et le renforcement de leur structure financière.

Il apparaît aussi que l'interpénétration des marchés des capitaux des pays membres aboutirait non seulement à additionner leurs ressources actuelles, mais encore à les multiplier; un marché européen stimulerait l'épargne financière, ramènerait vers l'économie communautaire des capitaux européens qui s'investissent dans les pays tiers et pourrait constituer un pôle d'attraction pour les capitaux extérieurs.

Enfin, on constate que faute d'avoir réalisé un marché commun des capitaux, il s'est développé sous la pression des besoins et grâce à l'initiative privée, un marché des euro-émissions dont les principaux bénéficiaires sont des entreprises et des institutions financières de pays tiers. Dès lors, il importerait de développer un marché commun des capitaux qui réponde d'abord aux besoins de financement de la Communauté. Ce résultat serait atteint tout naturellement par le fait que les harmonisations et libérations qui seraient réalisées en matière de fiscalité, de contrôle administratif et de change, de réglementation des investisseurs institutionnels, le seraient dans le cadre limité des Six et qu'il en résulterait des avantages pour ceux qui résident à l'intérieur de la Communauté. Ces avantages seraient obtenus en éliminant les obstacles aux mouvements de capitaux avec des pays tiers, de telle sorte que la Communauté resterait ouverte sur l'extérieur. La Commission a confié à un groupe d'experts indépendants le soin d'élaborer un rapport sur le développement d'un marché européen des capitaux. Elle a recueilli les avis des diverses instances communautaires et des associations professionnelles, notamment du Centre Européen de l'Entreprise Publique. Elle s'efforcera de présenter prochainement au Conseil, qui lui en a fait la demande, un rapport d'ensemble sur les mesures à prendre pour favoriser la création d'un marché européen des capitaux.

La raison peut-être la plus importante du maintien des obstacles existants à la mobilité des capitaux réside dans le désir commun à la plupart des Etats membres de réserver les épargnes nationales à la satisfaction des besoins internes et d'abord à ceux du secteur public. Une recommandation de modifier les méthodes de financement du secteur public figure dans le projet de second programme de politique à moyen terme. Elle rejoint une évolution amorcée dans plusieurs pays membres tendant à modérer le recours des administrations publiques aux marchés des capitaux. Les efforts qui seront déployés d'autre part pour adapter les prix des produits et des services fournis par les entreprises publiques industrielles et commerciales permettront peut-être d'atténuer la pression qu'elles continuent à exercer sur les marchés des capitaux. Enfin, la tendance à diminuer les avantages particuliers attachés aux émissions du secteur public aboutira si elle se poursuit à placer sur un pied d'égalité les émetteurs du secteur privé et ceux du secteur public.

L'examen des problèmes que soulève la création d'un marché européen des capitaux fait apparaître le rôle que les entreprises publiques peuvent jouer dans ce domaine important de la construction communautaire. Il montre aussi l'intérêt qu'il y aurait à fixer les éléments d'une doctrine à leur égard. Les instances communautaires, notamment dans le cadre de la politique à moyen terme, n'ont point jusqu'ici abordé cette tâche. Certes, la politique à l'égard des entreprises publiques soulève souvent un débat de principe entre partisans et adversaires de cette forme d'intervention publique et sur cette question, les positions des pays membres de la Communauté sont diverses. On constate cependant que les entreprises publiques occupent dans les structures économiques de la Communauté une place importante, qui ne varie pas dans des proportions aussi considérables qu'on pourrait le croire d'un pays à l'autre. De plus, dans les six pays, les motifs de l'extension du secteur public au cours des cinquante dernières années ont été largement identiques. Il y a donc de bonnes raisons d'éviter des débats quasi théologiques sur ce point et d'examiner de façon pratique comment pourraient être abordées les questions relatives à l'entreprise publique dans la Communauté sous l'angle de la concurrence aussi bien que sous l'angle instrumental de la politique des structures.

Le Traité de Rome ne pose aucune limite de principe au rôle des entreprises publiques et ne s'oppose pas à leur extension éventuelle dans les pays de la Communauté. La seule règle édictée par le Traité en cette matière est l'observation par les entreprises publiques des règles générales de concurrence (article 90). L'application de ces règles aux entreprises publiques ne doit pas, néanmoins, "faire échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie". Les entreprises publiques ne doivent donc pas fausser le fonctionnement des marchés auxquels elles s'adressent, mais rien ne s'oppose à ce qu'elles se développent dans quelque secteur que ce soit, ni même à ce qu'elles détiennent un monopole, à condition qu'elles n'abusent pas de leur position.

Conformément aux orientations du Traité de Rome lui-même, la politique économique de la Communauté devrait être "en principe" indifférente à ce que telle ou telle tâche soit assumée par des entreprises publiques ou privées; les choix en cette matière devraient dépendre de critères d'efficacité. Il convient cependant de distinguer le cas des entreprises publiques disposant d'un monopole et celui des entreprises qui s'adressent à des marchés sur lesquels elles se trouvent en compétition avec des entreprises privées.

En ce qui concerne les entreprises publiques jouissant d'un monopole, il se pose d'abord des problèmes d'efficacité. Des facteurs divers (rémunération relativement faible et absence d'intéressement du personnel, insuffisance des ressources d'autofinancement liée à une tarification trop basse, pressions publiques), peuvent affecter de façon défavorable la gestion de ces entreprises. De plus, en l'absence de marché permettant la formation de prix, ces entreprises publiques peuvent pratiquer des tarifs dont l'expérience prouve que, pour des raisons politiques, ils sont le plus souvent établis à des niveaux insuffisants, ce qui conduit à transférer partiellement de l'utilisateur au contribuable la charge d'assurer leur équilibre financier.

Dans la ligne des orientations générales tracées par les deux premiers programmes de politique économique à moyen terme de la Communauté, tant en ce qui concerne la gestion des finances publiques que celle des entreprises, on peut définir les principes qui devraient guider la gestion des entreprises publiques jouissant d'un monopole:

- ne pas se protéger artificiellement par des tarifs anormalement bas ou par la protection douanière contre les formes de concurrence, de substitution ou extérieure, susceptibles de battre en brèche leur monopole et accepter les pressions extérieures qui s'exercent dans le sens de la rationalisation, et qui peuvent aller, le cas échéant, sauf obligation impérieuse de service public, jusqu'à la suppression de certaines activités;
- avoir le même souci de gestion rationnelle et de perfectionnement technique par innovation que les entreprises concurrentielles;
- pratiquer une politique de tarifs qui leur permette non seulement de faire face intégralement à leurs coûts de fonctionnement, mais de dégager des ressources suffisantes d'autofinancement, afin d'éviter de s'endetter exagérément, d'exercer des pressions excessives sur les marchés de capitaux ou de faire bénéficier les usagers d'économies externes au détriment des contribuables.

En ce qui concerne les entreprises publiques du secteur concurrentiel, des problèmes d'une autre nature se posent. Les impératifs de gestion efficace s'imposent à ces entreprises comme aux entreprises privées et elles doivent viser à réaliser des profits. Mais la question la plus intéressante est de savoir s'il convient de leur faire jouer un rôle particulier et privilégié comme instrument de la politique des structures et sous quelle forme. A cet égard, le second programme de politique économique à moyen terme insiste sur la nécessité, pour les pays de la Communauté, de pratiquer une politique qui encourage fortement le développement des activités à haute technicité et riches d'avenir. Le programme constate néanmoins que dans bien des cas, ce développement est trop coûteux ou trop aléatoire pour que les entreprises puissent l'assumer sans aide publique. On peut se demander, dans ces conditions, si, à côté des impulsions financières que peuvent constituer les commandes publiques ou d'autres types d'aides de l'Etat, on ne peut envisager de créer des entreprises publiques ou de fournir à celles qui existent déjà des ressources plus importantes en vue de leur permettre d'assumer les tâches de développement sectoriel envisagées.

Entreprises publiques pilotes, holding de participations publiques, entreprises privées à participation publique, entreprises privées bénéficiant d'aides publiques ou de commandes publiques; toutes ces formules sont concevables en vue de réaliser certains objectifs de politique sectorielle et doivent être choisies et mises en oeuvre en fonction de leurs mérites respectifs. L'important reste que le plus grand esprit d'initiative et de compétition anime l'ensemble du secteur concurrentiel, qu'il s'agisse d'entreprises privées ou publiques, et que le secteur public n'écrase pas le secteur privé par le seul fait de ses avantages de financement.

*
* *
*

Dans la constitution de structures efficaces de production et de financement comme dans la gestion rationnelle des ressources économiques de la Communauté, les entreprises publiques européennes ont un rôle exemplaire à remplir.

Le fait qu'elles déploient leur activité dans des secteurs importants comme les transports et les communications, l'énergie, les banques et l'assurance ou dans certaines branches de l'industrie de transformation, qu'elles emploient une part notable de la main-d'œuvre des pays membres, qu'elles réalisent une forte proportion des investissements globaux, leur confère une responsabilité particulière dans l'économie de la Communauté. Je souhaite qu'elles apportent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques communes dont dépendront, dans les prochaines années, le développement et le fonctionnement harmonieux de la Communauté, le concours de leur expérience et de leur efficacité.
