



# ÉTUDES

Politique  
économique  
et problèmes  
de la concurrence  
dans la CEE  
et dans  
les pays membres  
de la CEE

COMMUNAUTE  
ECONOMIQUE EUROPEENNE

EUROPÄISCHE  
WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

COMUNITÀ  
ECONOMICA EUROPEA

EUROPESE  
ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

série  
concurrence

# 2

BRUXELLES

1966

**Politique  
économique  
et problèmes  
de la concurrence  
dans la CEE  
et dans  
les pays membres  
de la CEE**

**par le professeur J. Zijlstra,  
ancien ministre des affaires économiques,  
ancien ministre des finances des Pays-Bas,**

**en collaboration avec M. B. Goudzwaard,  
attaché à la fondation Dr A. Kuyper, à La Haye**

**septembre 1965**



## SOMMAIRE

	Page
PREFACE DE LA COMMISSION	5
PREMIERE PARTIE	
Les conceptions actuelles des milieux politiques sur la concurrence et sur la politique économique dans les Etats membres de la CEE	7
DEUXIEME PARTIE	
L'influence de la poursuite du développement de la CEE sur la politique économique des Etats membres	39
TROISIEME PARTIE	
La politique économique et la politique de concurrence dans la CEE, envisagées sous l'angle de l'organisation économique souhaitable	45
ANNEXE	
Quelques aspects de la politique régionale	67



## PREFACE DE LA COMMISSION

Poursuivant la mise au point de la politique de concurrence de la Communauté économique européenne, la Commission a estimé nécessaire de soumettre à une étude approfondie les principes de la concurrence dans la politique économique des Etats membres de la CEE et la place d'une politique de concurrence dans le cadre de cette politique économique générale. A cet effet, M. Duquesne de la Vinelle (Belgique - Luxembourg), MM. les professeurs Möller (Allemagne) et Houssiaux (France), conseillers de la Commission, et les professeurs Hartog (Pays-Bas) et Bernini (Italie) ont été chargés de préparer des études au sujet de leur pays. Par la suite, le professeur Zijlstra, ancien ministre des affaires économiques et des finances des Pays-Bas, a été chargé, le 21 octobre 1964, de faire la synthèse des études par pays et de donner un avis sur le développement désirable de la politique de la concurrence comme politique d'ensemble et sur ses rapports avec la politique économique dans le cadre de la Communauté.

La première partie du mémorandum de M. Zijlstra se base sur les études nationales susmentionnées en examinant dans quelle mesure les conceptions actuelles en matière de politique de concurrence et de politique économique dans les Etats membres présentent des similitudes et des différences. Dans une deuxième partie, M. Zijlstra examine l'influence de la poursuite du développement de la CEE sur la politique économique des Etats membres. Cette partie du mémorandum constitue une analyse théorique. Finalement, dans la troisième partie, M. Zijlstra envisage la politique économique et la politique de concurrence dans la CEE sous l'angle de l'organisation économique souhaitable. Un des principaux problèmes qu'il traite, dans cette partie, est celui des moyens permettant d'atteindre un degré suffisant de similitude des systèmes de politique économique dans les Etats membres, notamment sur le terrain de la politique conjoncturelle et de la planification à moyen terme. L'auteur traite aussi de la dimension du secteur public et de la politique de concurrence souhaitable en apportant des vues très intéressantes sur ces questions.

La Commission considère que le mémorandum apporte une contribution scientifique extrêmement importante et utile à la discussion, notamment par les éclaircissements qu'il donne sur les rapports entre les différents aspects de la politique de concurrence et entre cette politique et la politique économique à moyen terme. Sa valeur est encore augmentée par la longue expérience pratique de l'auteur sur le plan de la politique économique nationale et communautaire qui avait déjà permis à la Commission d'apprécier la qualité exceptionnelle de ses conceptions. L'examen d'un certain nombre de problèmes, qui sont particulièrement importants pour la politique de la concurrence économique de la CEE et qui sont traités dans le mémorandum du professeur Zijlstra, sera complété par des études plus spécifiques, ainsi que par des études sur d'autres problèmes comme par exemple l'harmonisation des législations. En matière de politique conjoncturelle et de politique économique à moyen terme, des travaux sont actuellement en cours dans le cadre de comités spécialisés. En ce qui concerne la forme et le fonctionnement souhaitables des marchés, des études spécialisées aboutissant en partie à des conclusions légèrement différentes ont été faites par d'autres professeurs ainsi que par les services de la Commission dans le cadre des études sur les possibilités d'application des articles 85 et 86. Pour les problèmes relatifs au secteur public, des études approfondies confiées à des professeurs spécialisés

sont encore en cours ; ces études seront terminées prochainement. Pour l'harmonisation fiscale, une étude a déjà été effectuée par une commission présidée par le professeur Neumark. Sur le plan global de l'harmonisation des législations, les services de la Commission sont en train d'élaborer un programme d'ensemble en tenant compte du rapport Neumark ainsi que de l'expérience qui a été acquise depuis lors.

La Commission de la Communauté économique européenne estime que les études spécialisées mentionnées ci-dessus, ainsi que l'étude générale du professeur Zijlstra, seront d'une grande utilité pour son action future. La publication de l'étude n'implique néanmoins pas que la Commission fasse siennes toutes les opinions qui y sont développées.

## PREMIERE PARTIE

### Les conceptions actuelles des milieux politiques sur la concurrence et sur la politique économique dans les Etats membres de la CEE

#### PARAGRAPHE 1

##### INTRODUCTION – SIGNIFICATION DE LA PREMIERE PARTIE DANS L'ENSEMBLE DU RAPPORT

Nous fondant sur les rapports d'experts concernant la politique de concurrence dans les pays de la CEE <sup>(1)</sup>, nous nous efforcerons, dans cette première partie, d'indiquer sur quels points les systèmes de politique économique des Etats membres sont en contradiction ou en harmonie, notamment en ce qui concerne les problèmes de la concurrence. Ces systèmes seront donc envisagés sous leur forme actuelle. Dans la partie suivante (2e partie), nous introduirons un élément dynamique et nous examinerons quelles transformations ces systèmes devront subir sous l'influence du développement de la CEE ; dans cette seconde partie, nous devons aussi nous demander quel sera l'effet de la continuation de la réalisation du marché commun sur les divergences existant actuellement entre les pays membres quant à la façon dont ils envisagent le phénomène concurrentiel du point de vue de la politique économique.

Dans une troisième partie enfin, nous nous efforcerons, à partir de cette comparaison des systèmes de politique économique (ou de politique de la concurrence) des Etats membres, d'indiquer comment ces systèmes et les conceptions sur lesquelles ils reposent pourraient être harmonisés.

En même temps, il conviendra d'indiquer quelle politique les institutions de la CEE devraient appliquer à cet effet. Nous examinerons notamment quelle place et quel rôle doivent être accordés à la planification à moyen terme, tant dans les Etats membres qu'à l'échelon des institutions de la CEE.

<sup>(1)</sup> Voir par. 2.

#### PARAGRAPHE 2

##### RESUME ET ANALYSE DES RAPPORTS SUR LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LES ETATS MEMBRES

Dans ce paragraphe, nous résumerons brièvement chacun des rapports sur les Etats membres, en y ajoutant si besoin est quelques précisions <sup>(2)</sup>.

#### I. BELGIQUE

##### (i) RESUME DE LA NOTE DE M. DUQUESNE DE LA VINELLE :

« Les traits essentiels de la politique belge en matière de concurrence »

La politique belge en matière de concurrence doit être considérée en fonction :

a) de l'exiguïté du territoire belge par rapport à la densité assez élevée de la population, qui fait que la population et les pouvoirs publics sont convaincus depuis longtemps qu'un développement maximum du commerce international libre est la condition sine qua non de la prospérité du pays ;

b) de la structure spécifique des exportations belges : métaux, textiles (produits semi-finis), produits chimiques de base et quelques matériaux de construction essentiellement ; les produits finis différenciés (machines et biens de

<sup>(2)</sup> Ces précisions sont empruntées pour une bonne partie au recueil « Economic policy in our time », Amsterdam 1964 ; ses données ne couvrant pas les années 1963/64, il se peut qu'elles soient parfois périmées ; il conviendra d'en tenir compte à la lecture. En outre, en ce qui concerne la description de la politique économique française, on a utilisé aussi le « rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Ve plan » (JO de la Rép. franç., 23-12-1964).

consommation durables p. ex.) y occupent donc une place relativement minime.

Les circonstances mentionnées sous a) font que, dans bien des secteurs de la vie économique, des ententes restrictives entre les entrepreneurs sont ou bien inutiles a priori, ou bien d'effet très limité. Les faits mentionnés sous b) impliquent une élasticité relativement élevée de la demande d'exportations belges (faible dépendance des clients), ce qui fait qu'une entente entre producteurs se dissocie facilement, pour autant qu'elle soit viable.

Il s'ensuit que l'économie belge se trouve, depuis assez longtemps, à peu près sans défense devant les fortes fluctuations internationales des prix et de la conjoncture. Cela a manifestement inspiré, dans le passé, aux autorités belges une certaine méfiance à l'égard de l'instabilité des prix sur les marchés extérieurs. Cette instabilité a été ressentie comme un obstacle à un développement économique national harmonieux car elle oblige l'appareil de production, dans la mesure où il est orienté vers l'exportation, à d'amples adaptations. Les premières interventions importantes et voulues des pouvoirs publics belges en matière d'ententes entre entreprises datent d'ailleurs de la crise ; leur intervention ne visait pas à interdire ou à restreindre les ententes existantes, mais au contraire à rendre certaines d'entre elles obligatoires pour toute la branche.

Après la seconde guerre mondiale, le climat économique a cependant été tout à fait différent ; plutôt qu'une insuffisance de la demande effective, on enregistrait une tendance à une trop grande expansion de la demande, conjuguée avec une pression tendant à faire monter les prix. Il était heureux qu'employeurs et travailleurs eussent conclu, durant la guerre, un « pacte social » prévoyant après la guerre des augmentations de salaire impliquant une profonde rationalisation de l'appareil belge de production. Les entrepreneurs s'étaient engagés à se contenter de marges bénéficiaires modérées et à s'orienter vers les investissements de rationalisation plutôt que vers une extension des entreprises, tandis qu'on leur accordait la liberté de prix et la liberté d'approvisionnement. Cette politique d'expansion rapide a entraîné une préférence manifeste pour les techniques financières et monétaires plutôt que pour les interventions directes ; ces dernières n'ont joué qu'un rôle complémentaire dans la lutte contre les tendances inflationnistes.

Un tel système aurait été favorablement complété par une politique d'interdiction ou de

contrôle des ententes et des accords nocifs entre entreprises ; elle était cependant peu nécessaire vu les caractères structurels de l'économie belge mentionnés sous a) et b) ci-dessus et vu aussi la possibilité de contrôler indirectement (globalement) les mouvements de la demande et de l'offre nationales. Cependant, le ministre des affaires économiques a reçu, par l'arrêté-loi du 22 janvier 1945, le pouvoir de fixer des prix et des marges bénéficiaires maximaux. En outre, cette loi interdisait la vente des produits à des prix supérieurs aux prix normaux, les cours et tribunaux déterminant souverainement ce qu'il fallait entendre par prix normal (compte tenu de la situation du marché et des coûts de production bruts).

Depuis 1951, le ministre des affaires économiques est assisté dans sa politique des prix par une commission (consultative) des prix, composée de représentants de groupes d'intérêts et qui a un pouvoir d'enquête en matière d'ententes. L'avis de cette commission peut entraîner la fixation d'un prix maximal.

En 1960, a été adoptée une loi sur la protection contre les abus de puissance économique. Contrairement au traité de Rome, elle applique simplement le principe de la lutte contre les abus et non celui de l'interdiction. La récidive peut toutefois conduire à une interdiction. La loi est d'ailleurs trop récente pour qu'on puisse former un jugement définitif sur sa valeur. Il est vrai que les organes chargés de l'appliquer ont des moyens limités aux plans personnel et financier. Néanmoins, quelques affaires ont été instruites. La plupart du temps toutefois, la procédure n'a pas été menée à terme, soit que la plainte qui était à son origine ait été retirée (les plaignants ayant déjà reçu satisfaction) soit qu'il n'apparaisse pas qu'il y eût infraction à la loi.

Le projet de loi présenté le 5 juin 1964 au sénat belge va dans le même sens. Selon ce projet, les réglementations existant en matière de formation et de contrôle des prix sont précisées et complétées ; la transparence du marché est améliorée au stade du commerce de détail et le ministre des affaires économiques reçoit le droit, pour des produits qu'il déterminera, d'annuler les prix imposés.

Au plan doctrinal, l'étude des problèmes de la politique de concurrence par les économistes n'est pas très poussée. Il existe des études juridiques, par exemple du professeur Del Marmol, qui est un partisan déclaré du principe de la répression des abus et qui s'appuie à ce

propos sur le droit constitutionnel d'association et de réunion.

L'opinion courante en Belgique est qu'il ne peut y avoir une concurrence optimale si les agents économiques n'ont pas de possibilités de la restreindre; cette opinion tient à ce que, par suite du caractère ouvert de l'économie belge, la création d'ententes ne peut que rarement conduire à des abus de puissance économique. En outre, on estime qu'il peut être souhaitable d'avoir une certaine protection contre de fortes fluctuations des prix étrangers des produits de base, alors que la formation d'ententes semble parfois être le seul moyen de procéder à l'assainissement de certains secteurs ou à des rationalisations. Les ententes orientées vers le marché international ne sont en général pas attaquées car cela paraîtrait bien souvent aller à l'encontre des intérêts économiques nationaux.

Cela ne veut toutefois pas dire que l'on estime en Belgique que, d'une façon générale et pour l'essentiel, la concurrence ne doit pas être la règle.

A cet égard, on peut nommer deux facteurs qui ont fait évoluer l'opinion dans un sens moins favorable aux restrictions à la concurrence, ce sont la programmation et l'intégration européenne.

En ce qui concerne la *programmation*, en Belgique, elle est purement indicative et il ne saurait en être autrement dans une économie ouverte. Cependant, elle favorise une répartition équilibrée des investissements industriels, ce qui rend superflu une partie des ententes de rationalisation destinées à éviter l'apparition d'excédents de capacité de production.

L'*intégration économique* de l'Europe permet, d'autre part, d'aborder le problème des restrictions de la concurrence au niveau convenable, c'est-à-dire à celui où les idéaux de protection nationale ne jouent plus un rôle dominant.

## (ii) QUELQUES PRECISIONS

En ce qui concerne les *objectifs* de la politique économique, on a tendance, en Belgique, à préférer la stabilité des prix au plein emploi. A long terme cependant, on recherche une expansion de la production aussi forte que possible.

En ce qui concerne les *instruments* de la politique économique, on insiste beaucoup sur l'importance de la politique de la monnaie, de

l'intérêt et du crédit. L'Etat accorde fréquemment sa garantie à des emprunts. A propos de la politique du crédit et de l'intérêt, il faut aussi signaler qu'il y a souvent différenciation par secteurs. C'est ainsi qu'a été adoptée, le 17 juillet 1959, une loi en vue de la promotion, de l'expansion, de la transformation et de la modernisation des entreprises, permettant d'accorder des prêts à des taux d'intérêt réduits, de 2 à 4%. La loi du 31 mai 1955 permet d'accorder des prêts à 1% aux entreprises occupant moins de cinquante travailleurs et qui construisent des bâtiments industriels ou qui désirent en acheter. La loi du 24 février 1961 permet d'accorder une aide spéciale aux entreprises dont le programme (d'investissement ou de production) est conforme aux objectifs du plan quinquennal (voir « Economic policy in our time » pp. 47 et 48).

L'instrument que constitue le contrôle (ou le blocage) des *prix* est utilisé de façon très limitée. En général, les interventions (concernant notamment l'ajournement de certaines hausses) sont précédées de consultations avec les intéressés.

En ce qui concerne la *politique sectorielle*, il y a notamment des interventions directes des pouvoirs publics dans les secteurs de l'agriculture et des transports. C'est ainsi qu'il y avait un régime d'incorporation obligatoire de froment indigène; dans le secteur des transports, les chemins de fer sont favorisés par certaines restrictions concernant les transports par route et par eau. Des avantages étaient en outre accordés au secteur des textiles (impôt réduit sur le chiffre d'affaires; subvention à la fabrication de rayonne), aux constructions navales (facilités en matière d'intérêts) et au secteur chimique (production d'engrais artificiels, réduction de la taxe sur le chiffre d'affaires). En outre, à la demande de l'industrie du verre, la production du verre coulé (cast-glass) a été ramenée à une quantité correspondant à 50% de la capacité de production du milieu de l'année 1960.

En ce qui concerne la *planification* ou la *programmation* en Belgique, il faut signaler l'existence d'un plan quinquennal de développement à moyen terme (1961-1965). Son objectif principal est d'accélérer l'expansion économique jusqu'à ce qu'elle atteigne 3,9% par an. En outre, le plan vise à modifier la structure de la production et des exportations au profit des produits finis et des biens de consommation durables. Le projet de plan doit chaque fois être soumis au Comité national d'expansion économique où siègent des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs. Le programme

comporte une certaine différenciation par secteur ; les possibilités indiquées pour les divers secteurs font l'objet de discussions en particulier avec les entrepreneurs des secteurs intéressés, avant la rédaction du plan.

Le caractère limité du plan belge fait notamment que l'Etat ne reçoit aucun nouvel instrument pour l'appliquer. Sa réalisation dépend essentiellement des pouvoirs publics et notamment de leur volonté :

a) d'inscrire les objectifs du plan dans leur budget ;

b) d'orienter les décisions privées dans le sens du plan par des interventions globales sur des points stratégiques ; la coopération du secteur privé n'est d'ailleurs pas obligatoire mais entièrement volontaire.

## II. ALLEMAGNE

### (i) RESUME

DE L'ETUDE DU PROFESSEUR MÖLLER :

«Die Wettbewerbspolitik in Deutschland» (la politique de la concurrence en Allemagne)

On ne peut pas dire que la politique du gouvernement allemand en matière de concurrence soit surtout une politique d'intervention (Lenkungs politik) dans laquelle la concurrence ne serait qu'un des instruments de l'action planifiée des pouvoirs publics sur la vie économique ; c'est plutôt une politique d'organisation (Ordnungs politik), c'est-à-dire une politique où les formes sous lesquelles une concurrence effective peut se développer sont considérées comme des moyens servant directement à la réalisation des objectifs politiques, sociaux et culturels suprêmes.

L'attribution d'un caractère absolu au principe idéal de la libre concurrence en Allemagne est favorisée par les mauvaises expériences qu'a faites le peuple allemand au temps de l'économie dirigée hitlérienne ; à cela s'ajoute l'influence de certains milieux américains et celle de l'école de Fribourg (Eucken, Müller-Armack).

Le principe de la politique de libre concurrence (Wettbewerbspolitik) s'inscrit dans celui, plus large, de la politique sociale de marché. Celle-ci comporte, en dehors du maintien de la concurrence, certaines interventions des pouvoirs publics dans le jeu de celle-ci, pouvant aller jusqu'à le paralyser. Certains éléments d'une

politique d'intervention apparaissent ainsi dans la politique de la concurrence.

Sur le plan pratique (et non dans l'absolu), le contenu du principe du système allemand de concurrence est déterminé par les facteurs suivants :

— le moins possible de positions dominantes ;

— une concurrence de performances entre les producteurs au profit du consommateur considéré comme souverain ;

— le moins possible d'ententes limitant la concurrence ;

— pas d'abus de positions dominantes ;

— acceptation, par les pouvoirs publics, de la différenciation du développement économique des divers secteurs, branches et régions par le jeu des forces du marché (rejet de la planification sectorielle et régionale) ;

— gestion des entreprises publiques (qui ne sont donc pas des instruments d'une politique d'intervention) sur le modèle privé.

Si le modèle théorique de la concurrence pure et parfaite (concept économique utilisé par l'ordo-libéralisme) est à la base de cet idéal, considéré comme réaliste, de l'économie de marché, il relève plutôt, cependant, de son interprétation au plan des idées générales et absolues.

A vrai dire, ce modèle n'est d'ailleurs guère utilisable directement pour la politique concrète de la concurrence.

Les avantages du système de concurrence réaliste visés sont : une production optimale pour la vie économique et une répartition optimale des biens entre les branches, les entreprises et les consommateurs. Ce système empêche en outre que les producteurs ne s'endorment sur leurs lauriers et ne considèrent les marchés qu'ils ont conquis comme des « réserves ».

La loi allemande contre les restrictions de la concurrence, (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen : GWB) qui date de 1957, est un compromis soigneusement équilibré entre diverses tendances, de l'ordo-libéralisme d'une part, et de l'industrie, essentiellement favorable aux ententes, d'autre part. Cette dernière tendance a d'ailleurs trouvé assez peu d'expression dans la loi qui est au demeurant une assez bonne illustration de l'idéal allemand en matière de rapports entre l'organisation économique et la concurrence.

Il faut évidemment considérer que la preuve de la valeur de l'organisation concurrentielle (Wettbewerbsordnung) en Allemagne n'a pas encore été fournie définitivement car elle n'a fonctionné jusqu'ici que dans une période de prospérité croissante accompagnée du plein emploi; durant de telles périodes, les entrepreneurs ont assez peu tendance à recourir aux limitations de la concurrence. D'autre part, des problèmes fondamentaux comme la réforme de l'enseignement, l'adaptation de l'économie au développement moderne des transports et l'approvisionnement en eau ne pourront être résolus sans une large intervention des pouvoirs publics. Des conflits entre les divers objectifs de la politique économique seront donc inévitables.

En ce qui concerne la politique allemande en matière de concurrence, il faut distinguer entre la politique de la concurrence dans les secteurs qui ne sont pas touchés par la loi contre les restrictions de la concurrence et ceux qui le sont.

#### A. SECTEURS QUI NE SONT PAS TOUCHÉS PAR LA GWB :

- a) le marché des facteurs de production ;
  - b) les marchés agricoles ;
  - c) le charbon et l'acier, l'énergie ;
  - d) les transports ;
  - e) les logements et la construction de logements ;
  - f) les marchés des services du secteur tertiaire et l'artisanat.
- a) La fixation des salaires est entièrement laissée aux organisations des travailleurs et des employeurs ; il n'y a pas tendance à la réglementation par les pouvoirs publics ou à la limitation des pouvoirs de ces organisations. L'aliénation du sol est liée à un certain nombre de conditions. En ce qui concerne le marché du crédit et des capitaux, un contrôle est exercé sur les établissements de crédit. La concurrence (d'ailleurs assez active) entre les banques est en outre soumise à un certain nombre de règles institutionnelles et coutumières ; des accords (Zinsabkommen) sanctionnés par l'Etat fixent de facto le taux de l'intérêt pour les dépôts dans les établissements non bancaires. En outre, certaines règles fiscales relatives aux fonds de pension et aux amortissements font qu'une grande partie de l'offre de capitaux n'apparaît pas sur le marché. Enfin, les crédits destinés à la construction de logements bénéficient de facilités fiscales.

Il en résulte une assez grande différenciation des conditions de crédit selon les groupes d'emprunteurs. Cette intervention dans le secteur n'a toutefois rien à voir avec une différenciation par branche industrielle par exemple, et elle joue uniquement par grands domaines comme la construction de logements, les transports, l'agriculture, etc.

b) Dans le secteur agricole, la concurrence est assez largement supprimée sur de nombreux marchés. Les autorités utilisent cependant aussi peu que possible leurs pouvoirs dans ce domaine.

c) Pour le charbon et l'acier, les règles de concurrence applicables sont celles de la CEEA. En matière de production de charbon, les pouvoirs publics ne sont manifestement pas convaincus de l'utilité des règles de libre concurrence, comme le montre l'accueil favorable qu'ils font aux désirs de limitation de la concurrence exprimés dans le secteur. Dans celui des huiles minérales, la concurrence est toutefois assez vive mais elle peut prendre fin à un moment ou à un autre. La production et la distribution de l'énergie électrique sont contrôlées à 60% par les pouvoirs publics. On note certaines tendances à la concentration dans le secteur de l'énergie.

d) Dans le secteur des transports, il y a depuis longtemps une limitation assez nette de la concurrence. Les tarifs sont encore fixés dans une large mesure par les pouvoirs publics et, pour les chemins de fer, la différenciation en fonction de considérations sociales continue de jouer un certain rôle. Il y a cependant une certaine concurrence entre les divers modes de transport. Une loi adoptée en 1961 permet en principe une meilleure coordination de l'offre dans ce domaine.

e) Le marché du logement bénéficie de facilités fiscales, de subventions, de l'affectation de certaines sources de financement du marché des capitaux, etc. On s'efforce toutefois de rétablir des conditions de marché normal (en deux étapes, l'une en 1963 et l'autre en 1965).

f) La fourniture de biens et de services par de petits indépendants, y compris le commerce de détail, relève bien en théorie de la loi sur les restrictions de la concurrence, mais les possibilités de l'appliquer sont rares. Les limitations de la concurrence instituées en période de crise sont presque toutes supprimées, encore que des certificats de qualification, qui sont en fait des restrictions de l'établissement, soient exigés dans le secteur de l'artisanat. Dans le secteur du commerce de détail, la floraison des supermarchés et autres établissements de ce genre favorise la rationalisation.

## B. POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LES SECTEURS QUI TOMBENT SOUS LE COUP DE LA GWB (politique de la concurrence au sens strict)

La loi sur les limitations de la concurrence (GWB) est considérée en Allemagne comme une loi fondamentale pour la politique économique. Elle doit sa grande signification à l'organe actif et influent qui est chargé de l'appliquer, l'Office fédéral des ententes (Bundeskartellamt, BKartA).

La loi est fondée sur le principe de l'interdiction des ententes et décisions restreignant la concurrence, excepté, dans certaines conditions, les ententes concernant les conditions de livraison et de paiement et les questions similaires, les accords de rabais ; les accords de crise, les accords de rationalisation, les accords d'importation et d'exportation et les accords « nécessaires à l'économie nationale et dans l'intérêt général » (art. 8 de la loi).

C'est le Bundeskartellamt qui statue sur ces exceptions, généralement en se fondant sur le principe général de la politique d'organisation. A la fin de 1963, le BKA avait admis cent vingt-cinq exceptions, parfois après des modifications notables de l'entente. Ces cent vingt-cinq cas consistent presque pour moitié en ententes d'exportation, pour le quart en ententes de livraison et de paiement, pour le cinquième en ententes sur les rabais, et pour le huitième environ en ententes de rationalisation. La plupart des ententes reconnues appartiennent aux secteurs de la chaussure et du textile (28, dont 23 relatives aux conditions de vente), des produits chimiques (20, dont 5 ententes de rationalisation), ainsi que des matières synthétiques, du caoutchouc, etc. (19, dont 8 sur les rabais).

La loi interdit en outre les prix imposés, si ce n'est pour un grand nombre d'articles de marque. Ces exceptions restent un point de discussion important en Allemagne, car elles ne concordent pas avec le principe réaliste susmentionné.

Un autre point de discussion important est le traitement des entreprises dominantes et des concentrations. Les formules de la loi à cet égard sont vagues, incomplètes et imprécises et sont par conséquent de peu d'effet. Des reconcentrations assez importantes se sont produites dans les industries extractives et les produits chimiques.

L'exploitation des positions dominantes sur le marché étant difficilement décelable, seules les plus graves infractions peuvent être empêchées. Il est préférable de s'opposer autant que possible

aux concentrations importantes par fusion, etc. Les tendances à la concentration se sont accrues ces derniers temps ; elles sont peut-être favorisées par la lutte assez efficace contre les ententes.

La concentration ne peut toutefois pas être condamnée en soi, car elle entraîne parfois un accroissement de l'efficacité, notamment par la diversification des risques résultant de la combinaison de diverses productions et branches dans une entreprise.

En résumé, on peut dire que la politique de la concurrence en Allemagne est axée sur une politique d'organisation. La cause des interventions contraires à ce principe a été essentiellement d'ordre institutionnel (mines, énergie, transports). On ne peut guère parler d'une véritable politique d'intervention sectorielle et régionale qu'à propos des marchés monétaires et financiers et de l'agriculture ; en pratique, la politique de tarification des transports n'est pas utilisée à cette fin. On ne constate pas, dans le secteur industriel, de tendances à fixer des prix maxima (pour des raisons conjoncturelles p. ex).

### (ii) QUELQUES PRECISIONS

Les objectifs de la politique économique allemande sont les suivants : concurrence avec un niveau des prix aussi stable (ou aussi bas) que possible et expansion de la production allant de pair avec une répartition équitable des revenus.

En ce qui concerne les instruments, on attache relativement moins d'intérêt à une politique budgétaire anti-conjoncturelle qu'à une politique de l'intérêt et du crédit (d'effet global). En ce qui concerne le système bancaire, on continue de développer la technique de l'utilisation du coefficient de trésorerie.

Il y a peu d'interventions directes dans les prix ; en 1962, il n'y avait plus guère de réglementation des prix que pour le sucre, les céréales, les engrais chimiques, les transports et les tarifs hospitaliers.

L'importance des entreprises publiques est limitée autant que possible et elles sont même parfois reprivatisées étant donné que l'Etat ne peut, autrement, échapper à un conflit permanent entre ses intérêts en tant qu'entrepreneur et l'intérêt général qu'il doit veiller à sauvegarder.

En politique régionale, on utilise ou l'on a utilisé les subventions et des taux d'intérêt réduits pour les prêts des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les interventions directes, on peut encore signaler l'obligation imposée à l'industrie sidérurgique, vers 1950, d'utiliser autant que possible du charbon plutôt que des huiles minérales.

En matière de programmation, il n'y a à signaler, dans le secteur public, que l'établissement de comptes globaux de la nation annuels rétrospectifs à caractère macro-économique (« volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen »).

Pour finir, il faut encore signaler que l'idée de l'économie sociale de marché ne s'est pas seulement répandue dans le parti démocrate-chrétien mais, au cours de ces dernières années, aussi dans le parti social-démocrate.

### III. FRANCE

#### (i) RESUME

DE LA NOTE DU PROFESSEUR J. HOUSSIAUX :  
« Les tendances d'évolution de la politique économique en France : leurs incidences sur la politique de la concurrence »

L'objet de la note est d'étudier :

a) si les tendances à la libération qui se manifestent dans la politique économique française sur le plan des objectifs se traduisent, sur le plan des instruments politiques, par un abandon effectif des interventions directes ;

b) si la tendance à une utilisation plus libérale des instruments n'est pas susceptible d'une opposition des principaux groupes d'intérêt, etc. (centres de décision).

Ces deux questions doivent être examinées dans le cadre de la rapide réorientation qu'a dû subir la politique économique française par suite d'une forte croissance économique, de la volonté de rompre le cadre d'une économie fermée et de réformer les structures des secteurs de base (comme l'agriculture), et par le nouveau rapport avec les anciennes colonies françaises. Cette réorientation est toutefois gênée par le fait que les instruments et leur utilisation, aussi bien que le comportement des principaux agents économiques, présentent un certain degré de rigidité. Par suite, la cohérence interne de la politique économique peut être

fortement gênée ; il peut se produire des distorsions structurelles aussi bien que des incohérences à plusieurs niveaux : des objectifs, des instruments, des mesures pratiques et de la répartition de compétence entre les divers centres de décision dans le secteur privé ou public.

#### a) COHERENCE ENTRE OBJECTIFS ET INSTRUMENTS

Pour déterminer les objectifs de la politique économique, les instances politiques sont liées par certaines restrictions non négligeables (arrangements extérieurs et obligations dans le cadre du traité de Rome et du GATT, nécessité de rattraper le retard en matière d'équipements collectifs, volonté de libérer des ressources pour l'assistance technique aux pays africains d'expression française). Cependant, les pouvoirs publics doivent veiller à éviter un retour à l'instabilité extérieure, à atteindre un niveau d'épargne assez élevé, à protéger les entreprises et à les rendre concurrentielles, à ne pas accroître la pression fiscale, etc. Tout cela oblige les autorités françaises à utiliser divers instruments (souvent de caractère dirigiste et interventionniste) afin de pouvoir atteindre les objectifs économique-politiques fixés (essentiellement libéraux) malgré les restrictions susmentionnées. En France, le plan est l'instrument qui permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le caractère du plan français n'est toutefois pas resté immuable au cours des années. La préparation du Ve plan se traduit par une nouvelle évolution dans laquelle la place du « marché » en tant qu'instrument de la politique économique est progressivement renforcée et étendue.

Par comparaison avec le IVe plan, on constate, dans la préparation du Ve plan, une triple évolution :

1) Une précision plus grande quant à la place du marché dans la réalisation du plan : Conformément aux instructions du premier ministre, le Ve plan doit avoir un double rôle, en premier lieu, fournir au gouvernement un cadre cohérent pour sa politique de développement (notamment en matière d'équipements collectifs), en second lieu, servir d'étude nationale de marché pour tous les agents économiques appelés à prendre des décisions.

Cette distinction plus nette entre le domaine de la programmation publique, d'une part, et celui de la prévision économique, d'autre part, a pour

origine l'anticipation d'une intensification de la concurrence avec l'étranger qui fait qu'il est impossible de fixer avec précision (même de façon indicative) les objectifs des diverses industries. C'est en premier lieu à l'industrie elle-même qu'il appartient d'étudier les possibilités d'expansion, sans perdre de vue les incertitudes qui peuvent exister sur le marché international.

2) *Une précision plus grande en ce qui concerne les programmes publics et leur incidence économique* : Cette précision correspond au désir des pouvoirs publics d'avoir une meilleure connaissance des besoins des différentes régions, notamment en ce qui concerne les équipements publics. Dans le Ve plan, il y aura dès le début une certaine « régionalisation » au sujet de ces besoins, en vue de pouvoir profiter d'« external economies » potentielles.

3) *L'accent est particulièrement mis sur les problèmes d'aménagement des structures de production et de consommation* : Les « commissions verticales » doivent étudier à cet égard : l'ampleur et les causes des différences de productivité dans une même branche, les différences des dimensions des entreprises et la dimension optimum dans une branche, l'évolution récente de la spécialisation et de la concentration des entreprises et les modalités les plus propres à améliorer les structures existantes.

Des groupes de travail de ces commissions verticales indiquent, pour chaque branche, les méthodes concrètes permettant d'atteindre ces objectifs comme l'organisation collective de certaines fonctions de production et de distribution (ententes de rationalisation, d'achat, d'exportation, etc.) ou des recommandations en faveur de la concentration par fusions, absorptions, fusions-scissions, cessions d'actifs, etc.

Cette triple évolution implique toutefois le recours à certaines activités qui peuvent être en conflit avec les objectifs de la politique de concurrence, tant sur le plan de l'intervention directe de l'Etat (i) que sur celui de l'action sur le comportement des entreprises (ii) ou sur celui du fonctionnement du marché monétaire et financier (iii).

(i) Il est nécessaire que les pouvoirs publics procèdent à un certain nombre d'actions stratégiques tout en orientant leurs interventions directes vers des domaines sélectionnés. Le plan de stabilisation conduit ainsi à un certain degré de limitation des prix au profit notamment des industries nationales qui, autrement, auraient perdu de leur capacité concurrentielle

sur le marché international. D'autre part, la politique des prix conduit à une limitation de l'inflation et elle peut aussi être utilisée pour établir la liberté des échanges. Le « marché » est encore trop peu accepté comme instrument de la politique économique pour qu'on puisse se dispenser d'une certaine surveillance.

(ii) Le désir d'améliorer les structures peut conduire à une application de plus en plus réduite des règles de concurrence.

Les mesures d'amélioration structurelle peuvent avoir un caractère d'incitation, mais aussi se traduire par une intervention directe dans les entreprises elles-mêmes. A long terme, on peut toutefois s'attendre que cette politique conduit à une cartellisation moins poussée de l'économie nationale qu'une autre.

Dans les milieux d'affaires, on est fortement tenté de préférer l'organisation (au besoin avec l'aide des pouvoirs publics) à la concurrence. Cela a donné lieu, durant l'année écoulée, à diverses propositions en vue de la conclusion de contrats entre les pouvoirs publics, les entreprises et les syndicats, et en vue de confier la surveillance du fonctionnement des entreprises industrielles à une magistrature économique jouant un rôle d'arbitre entre les parties (projets de réforme de l'entreprise). Une autre solution pourrait consister à accroître les pouvoirs de la commission technique des ententes et des positions dominantes dont le travail a en général donné satisfaction aux milieux intéressés.

(iii) Sur le marché monétaire et financier, alors que l'offre de crédit à long terme est limitée (en raison notamment des taxes assez fortes sur l'épargne des entreprises), on enregistre une demande croissante émanant aussi bien des pouvoirs publics (pour l'expansion des équipements collectifs) que des milieux économiques qui veulent se livrer à des investissements productifs.

C'est pourquoi les pouvoirs publics désirent réformer le marché financier. Jusque-là, les entreprises continueront à dépendre, dans une plus ou moins large mesure, des pouvoirs publics pour le financement des investissements importants.

Au demeurant, il convient de signaler que la réalisation du marché commun accélérera la modification des comportements des pouvoirs publics et des milieux économiques. La fixation de prix plafonds, la cartellisation de l'industrie sous le contrôle d'une magistrature économique,

etc. sont limitées dans le temps. On peut donc s'attendre, à terme, à une adéquation des instruments de la politique économique aux objectifs essentiellement libéraux de la politique économique française.

#### b) LE COMPORTEMENT DES AGENTS ECONOMIQUES EN TANT QUE CONDITION D'UNE UTILISATION DES INSTRUMENTS CONFORME A LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

Un point important pour comprendre l'orientation actuelle de la politique économique française est la nature du comportement des principaux centres de décision. L'élément central est le désir, largement répandu dans les divers groupes socio-économiques, d'avoir une part équitable à la prospérité et à l'augmentation du revenu national. Les tendances inflationnistes permanentes stimulent ce désir, notamment par le système de l'indexation utilisé en France. Cela contrarie la recherche, par les pouvoirs publics, de structures de production concurrentielles.

Pour améliorer la capacité concurrentielle des entreprises, les pouvoirs publics ont en principe le choix entre trois sortes de mesures : intervention directe, stimulation individuelle (sélective), stimulation générale (politique financière générale). Le choix est toutefois déterminé dans une large mesure par les réactions des agents économiques. Comme les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'intervenir constamment au plan de l'entreprise, le choix se ramène en fait à ceci : ou bien provoquer les transformations structurelles par une intervention dans le développement interne des industries considérées — notamment en exerçant un contrôle sur les « leaders » de la branche, il en va ainsi dans les secteurs de l'énergie et de l'électronique — ou bien intervenir dans le contrôle du secteur privé par des mesures directes comme le blocage des prix, les aides à la reconversion, le contrôle des investissements.

Alors que, dans le premier cas, il s'agit de créer un noyau solide de « leaders » industriels, il s'agit, dans le second, d'une intervention des pouvoirs publics dans une grande partie des décisions majeures des entreprises.

En ce qui concerne les entreprises privées elles-mêmes, il apparaît qu'elles s'accoutument de plus en plus à cette intervention des pouvoirs publics. En principe, les autorités préfèrent les mesures d'incitation, mais elles retombent toujours dans les vieilles méthodes d'intervention directe, soit pour éviter que les entreprises françaises ne soient reprises par des entre-

prises étrangères, soit pour éviter les faillites, par exemple en raison de la concurrence internationale.

On estime, en outre, que ces interventions directes sont le moyen le plus radical et le plus efficace de réaliser les modifications structurelles qui sont nécessaires dans divers secteurs en prévision de l'ouverture de l'économie nationale à la concurrence extérieure. On préfère, dans l'ensemble, une protection à l'exposition à une concurrence sans frein. Cela explique la place secondaire des règles de concurrence dans l'ensemble des instruments de la politique économique.

A cela s'ajoute que la signification réelle des règles de concurrence en France est encore réduite par l'absence d'un organisme politique responsable directement de la politique de la concurrence, des pouvoirs insuffisants des autorités compétentes en matière d'ententes et de concentration, de la répugnance de ces autorités à aller contre l'opinion publique dans ces affaires.

Ainsi, une grande modification des comportements des centres de décision privés et publics sera nécessaire avant que les mesures économiques ou politiques en France correspondent à une politique effective de la concurrence.

Cette modification pourrait être favorisée par les institutions européennes :

- a) en exposant les objectifs de la politique de concurrence lors de contacts avec les représentants des milieux économiques français ;
- b) en réfutant, dans la mesure du possible, l'affirmation qu'en absence de mesures de protection prises par les pouvoirs publics, l'exposition à la concurrence étrangère entraînerait de grands dangers pour l'économie française ;
- c) en organisant une enquête sur l'amélioration des structures de production au niveau communautaire ;
- d) en faisant faire une étude systématique des rapports entre la politique économique à moyen terme et la politique de concurrence.

#### (ii) COMPLEMENTS

Depuis la guerre, les *objectifs* de la politique économique ont assez fortement varié par suite des modifications constantes dans la composition des gouvernements. Les cabinets de droite insistaient sur la stabilité des prix, l'équilibre

de la balance des paiements et seulement ensuite sur l'expansion économique ; les cabinets orientés plus à gauche donnaient la priorité à l'expansion économique et à l'amélioration de la répartition des revenus plutôt qu'à la stabilité des prix et à l'équilibre de la balance des paiements. A cet égard, la cinquième république (depuis 1958) est orientée à droite. Les points essentiels de sa politique sont : primo, l'expansion économique n'est saine que lorsqu'elle est contrôlable et solvable ; secundo, l'expansion économique doit s'appuyer sur des exportations croissantes et des investissements productifs croissants ; tertio, l'économie française doit être « ouverte » à l'extérieur, notamment pour lutter contre l'inflation.

En ce qui concerne les *instruments*, on peut dire que tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1948 les ont à peu près tous utilisés.

*Salaires et traitements*: les pouvoirs publics peuvent exercer une certaine influence sur ceux-ci, en premier lieu parce que le quart des travailleurs est employé par les collectivités publiques et, en second lieu, parce que la fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) se répercute sur l'ensemble de l'échelle des salaires dans le pays. Cependant, les traitements et salaires représentent une « entrave » plutôt qu'un « instrument » pour la politique économique.

*Investissements des pouvoirs publics*: ils sont un instrument important de la politique économique française, utilisé en fonction des objectifs économiques généraux du plan. Le tiers environ des investissements totaux français est financé par les caisses publiques (et cela à raison de deux tiers par les entreprises publiques et d'un tiers par l'Etat lui-même).

*Le contrôle du crédit* est utilisé aussi bien quantitativement que qualitativement : quantitativement notamment par la fixation d'un pourcentage minimum de bons du Trésor que doivent détenir les banques par rapport aux dépôts et qualitativement par des indications et recommandations quant à la sélection des crédits (ces dernières années, le contrôle qualitatif a été utilisé plutôt comme complément du contrôle quantitatif).

*La politique du taux d'intérêt* est utilisée de façon assez intensive, il n'y a toutefois à peu près pas de politique d'open market.

*Le blocage des prix et des marges bénéficiaires* n'est pas utilisé de façon régulière mais seulement de temps à autre.

En ce qui concerne la politique structurelle (objectifs à long terme) les objectifs principaux sont l'expansion de la production et la promotion des exportations. Cette dernière est notamment favorisée par toutes sortes de techniques dans le domaine du crédit, par des subventions, etc. En 1957, on a créé la carte d'exportateur qui permet aux entreprises titulaires de bénéficier de certains avantages (priorité pour l'examen des demandes, avantages fiscaux, priorité pour l'obtention des crédits). Le système de quasi-contrats s'inscrit dans la même ligne ; dans ce système, certaines facilités fiscales et de crédit sont accordées si les conditions du plan sont remplies.

Divers secteurs économiques bénéficient d'une protection (notamment l'agriculture et la navigation). Les interventions des pouvoirs publics vont assez loin dans le secteur des transports (contrôle des prix, licences, servant notamment à soutenir indirectement les chemins de fer).

En ce qui concerne la politique de concurrence au sens strict, les accords de prix verticaux sont interdits en vertu du décret du 9 août 1953 sauf pour quelques produits y mentionnés qui peuvent être exemptés de cette interdiction. Ce décret (modifié le 24-6-1958) interdit également les restrictions nuisibles à la concurrence ; les ententes qui résultent de l'application des dispositions légales, qui accroissent manifestement les possibilités d'écoulement ou qui favorisent le développement économique grâce à la standardisation et à la spécialisation sont cependant exemptées de l'interdiction. La commission technique des ententes et des positions dominantes, créée en 1953, n'a pas elle-même de pouvoirs propres mais seulement un pouvoir consultatif auprès du ministre des affaires économiques.

### (iii) LE Ve PLAN FRANÇAIS

En plus de ce que nous avons déjà dit plus haut sur la planification française en général et sur le Ve plan en particulier, on trouvera ci-dessous quelques précisions tirées du rapport d'orientation sur le Ve plan français paru en décembre 1964.

Ce rapport pose explicitement la question de l'*utilité* et de la *possibilité* d'un Ve plan en France.

a) Le rapport ne voit pas un argument contre l'*utilité* du plan dans le fait que, dans des pays comme l'Allemagne et l'Italie où l'on fait

confiance dans une large mesure au libre jeu des forces du marché, la prospérité s'accroît rapidement. Prétendre le contraire, c'est croire à tort que marché et plan seraient les deux branches d'une alternative. En fait, l'alternative n'existe qu'entre marché et dirigisme. Marché et plan sont tous les deux nécessaires côte à côte, le marché ayant pour rôle (à condition qu'il soit suffisamment transparent et exempt d'éléments monopolistiques) de réaliser l'adéquation de la demande et de l'offre, alors que le plan doit « proposer, au-delà des pouvoirs et des limites du marché, une vue commune du développement économique éclairant les comportements individuels ».

Le marché est en effet par nature incapable de refléter les besoins et les évolutions futures ; la situation actuelle d'un marché n'est donc pas suffisante pour guider les décisions des entreprises.

Les entreprises s'en rendent elles-mêmes compte puisqu'elles procèdent à des études de marché, ce qui implique déjà un passage de l'automatisme à la raison. Ce passage de l'automatisme du marché à l'étude du marché est caractéristique d'une économie moderne. L'étape suivante, inévitable, est le passage de l'étude des marchés à la projection globale (base des plans français) ; cette étape résulte de l'interdépendance des diverses activités économiques. L'alternative n'est donc pas « marché ou plan », mais « plan national ou multiplicité des plans individuels des entreprises ».

Dans cette alternative, la France s'est prononcée pour un plan unique plutôt que pour de multiples plans non coordonnés, ce qui permet de limiter l'incertitude économique et les risques de pertes individuelles (l'apparition d'excédents de capacité de production se trouve réduite), ce qui accroît le rendement des investissements.

Le premier aspect du plan est d'ailleurs qu'il constitue « une grande étude de marché à l'échelle nationale, intégrant dans une synthèse concertée tous les effets d'interdépendance entre les secteurs ».

L'accroissement de la prospérité en Italie et en Allemagne ne doit d'ailleurs pas être attribué à l'économie de marché mais, pour l'Allemagne, à l'activité de la population et, pour l'Italie, à l'existence d'une réserve de main-d'œuvre ainsi qu'au fait que le petit nombre des centres de décision qui existe diminue le risque d'incohérence entre les programmes individuels.

Le plan n'indique toutefois pas seulement ce qui est probable, mais aussi ce qui est souhaitable : en dehors de l'élément anticipatif, il contient aussi un élément volitif. Des objectifs recommandables sont fixés pour le développement économique. Le plan devient ainsi en même temps un instrument d'éducation, d'ordre et de progrès qui favorise la cohérence des programmes partiels, encourage l'initiative, combat la dispersion des efforts et supprime les obstacles à la croissance.

b) La seconde question est celle de la *possibilité* de réaliser le plan. En fait, la détermination d'objectifs précis s'est heurtée à de sérieuses difficultés par suite de l'insuffisance des possibilités de prévision. Pour certains biens, le marché semble en outre être un meilleur guide que la planification. La plus grande ouverture de l'économie française crée en outre de nouveaux risques et de nouvelles incertitudes : les grands groupes se fondent sur l'étude du marché international. Enfin, le traité de Rome et l'évolution de la CEE posent certaines limites aux possibilités d'intervention.

Tout cela ne supprime cependant pas la possibilité de réaliser le plan. Car il n'est pas une « prédétermination rigide de l'évolution future de l'économie ». Il faut cependant faire, sur la base de ce qui a été dit plus haut, une distinction entre les deux objectifs principaux du plan, à savoir, primo, la prévision économique et, secundo, la définition d'un cadre dans lequel il convient de fixer au fur et à mesure les priorités des objectifs à réaliser.

Le rapport traite ensuite des *prévisions, objectifs et stratégies* du plan. Le plan est plus qu'une projection dans l'avenir, en ce sens qu'il contient aussi « la définition d'une politique à moyen terme ». Il contient des recommandations en vue de la transformation de la structure des entreprises, il favorise le rétablissement du marché pour certains biens, stimule certaines productions déficitaires et précise les mesures d'octroi des crédits, de financement et de tarification à appliquer pour atteindre les objectifs. L'idée d'un plan glissant est rejetée car elle demande trop de travail et diminuerait en outre la volonté et l'intérêt qui s'attachent à sa réalisation. Cependant, le plan doit contenir certains seuils, indicateurs d'alerte et clignotants indiquant le moment où une limite critique (vitesse de l'inflation ou de la déflation p. ex.) est atteinte. Dans ces limites, les objectifs fixés peuvent être conservés (impérativement pour l'Etat, indicativement pour le secteur privé). Au demeurant, cela n'est pas toujours possible par suite de conflits entre les objectifs.

Un nouvel élément du Ve plan est la « programmation en valeur » qui s'ajoute à la programmation en volume antérieure. Celle-là est nécessaire pour mieux définir l'objectif de la stabilité des prix et pour mieux analyser l'évolution des finances publiques et de la répartition de revenus.

Cette programmation en valeur reste toutefois de caractère indicatif, elle ne donne pas « à l'Etat un pouvoir de contrainte, pas plus qu'elle ne donnera aux individus une volonté de civisme. Mais elle fera connaître à chacun l'ordre de grandeur du souhaitable et du possible ».

En ce qui concerne les objectifs de la politique économique figurant dans le plan, il y a quatre options :

- a) poursuivre l'ouverture de l'économie française aux échanges mondiaux, notamment dans le cadre de l'adhésion à la CEE ;
- b) provoquer un haut degré d'expansion avec un niveau d'emploi aussi élevé que possible, tout en satisfaisant de façon raisonnable les besoins individuels et collectifs sans provoquer l'inflation ;
- c) stimuler les investissements productifs ;
- d) réaliser un certain rapport entre la consommation privée et les investissements publics dans le total de la dépense nationale (pour une augmentation de la production de 5 % par an, la consommation individuelle peut augmenter de 3,5 % et le poste « investissements publics » d'environ 8 %).

Enfin, il faut aussi mentionner ce que dit le rapport à propos de la politique d'investissements et de la politique sectorielle. Pour ce qui est de la première, l'objectif du programme d'investissements dans le plan et des améliorations apportées aux conditions de financement est d'accélérer la concentration là où elle peut rendre les entreprises plus solides et plus efficaces ; encourager la spécialisation et l'action coopérative ou groupée là où la nature des productions ou les caractéristiques des marchés n'imposent pas cette concentration. »

En ce qui concerne la politique sectorielle, la règle de base est ainsi énoncée : « La stratégie à suivre devra être analysée secteur par secteur ». Pour arrêter leur politique et les mesures à prendre, les pouvoirs publics devront disposer des résultats du travail des commissions horizontales et verticales composées des représentants des intéressés et qui doivent discuter le Ve plan.

#### IV. ITALIE

##### (i) RESUME

##### DU RAPPORT DU PROFESSEUR BERNINI :

##### *Le rôle de la politique de concurrence en Italie*

Le rôle de la politique de concurrence en Italie doit être considéré dans le cadre général de la programmation caractéristique des gouvernements actuels de centre-gauche. Cette programmation se rapporte notamment à la participation active et consciente de l'Etat à la vie économique en vue d'atteindre certains objectifs politiques, soit directement au moyen d'entreprises publiques autonomes soit indirectement par la technique des participations d'Etat, très développée en Italie. Un exemple d'entreprise nationale autonome est L'ENEL (Ente nazionale energia elettrica) qui a été créée en 1962 et qui a complètement enlevé au secteur privé la fourniture de l'énergie électrique.

La technique des participations d'Etat est appliquée essentiellement par l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) et par l'Ente nazionale Idrocarburi (ENI) qui sont les deux grands organismes chargés de gérer les participations de l'Etat.

L'IRI, créé en 1933, a deux fonctions principales : d'abord, soutenir financièrement les organisations et les entreprises importantes pour l'économie italienne, les renforcer ou en créer de nouvelles ; ensuite, intéresser l'Etat aux activités du secteur des services d'intérêt général et où la domination privée pourrait conduire à l'apparition de positions dominantes dans des secteurs vitaux. Les activités financières de l'IRI sont très hétérogènes. D'une façon générale, on compte huit catégories ou groupes d'activités. Six sont coiffés par une société financière ou par un holding (Finsider, Finelettrica, Finmeccanica, etc.) qui contrôle les entreprises du groupe grâce à la possession d'un paquet d'actions.

Une autre catégorie est celle des entreprises de crédit ; l'IRI domine ainsi le quart de toutes les activités bancaires.

La dernière catégorie consiste en des participations directes dans des secteurs très variés (ALITALIA, Autostrade S.p.a., etc.). Ce groupe est d'une importance particulière car il donne à l'IRI la possibilité d'intervenir directement en faveur du développement économique.

L'ENI, créé en 1953, agit dans le domaine de la production, de la transformation et de l'étude

des hydrocarbures, mais c'est avant tout un grand holding qui contrôle d'innombrables entreprises du secteur de l'énergie.

Les entreprises que l'Etat contrôle directement, en totalité ou en partie, aussi bien que les holdings publics (IRI, ENI) dépendent du ministère des participations d'Etat.

La Constitution italienne énonce les principes de la liberté de l'initiative particulière et de la propriété privée. Il y est toutefois dit que l'initiative privée ne doit pas aller à l'encontre de l'intérêt général (ce qui offre ainsi à l'Etat la possibilité de diriger et de coordonner les initiatives privées) et que la propriété privée a un rôle social à jouer. En outre, il n'est nullement exclu que, dans l'intérêt général et contre indemnité, l'Etat se réserve ou obtienne la propriété d'entreprises importantes (notamment dans le cas de services publics, des principales sources d'énergie et de monopoles nocifs).

La politique italienne de la concurrence doit naturellement s'inscrire dans ce cadre d'ensemble. Mais c'est justement la manière dont elle doit s'y inscrire qui soulève de graves problèmes.

M. Medici a présenté le 17 septembre 1964, au Parlement, un projet de loi pour la protection de la liberté de la concurrence, mais c'est le dixième de son espèce; aucun des précédents n'avait été approuvé par les deux Chambres; il semble que celui-ci devrait mieux réussir. Le projet de loi Medici prévoit à la fois l'interdiction et le contrôle. L'interdiction s'applique à toute entente entre entreprises ayant pour effet d'empêcher, de fausser ou de restreindre la concurrence dans le pays.

L'article 20 du projet dispose toutefois que cette législation ne s'appliquera pas à certaines entreprises ou à certains secteurs, notamment aux entreprises de service public, à celles du secteur du crédit et des assurances, ni à celles contrôlées par des collectivités publiques, non plus qu'aux produits et aux prix soumis à réglementation autoritaire ou aux entreprises coopératives. En outre, l'article 3 du projet précise que les accords de fusion et de concentration, ceux qui visent à l'application de dispositions légales, non plus que les accords d'agence, de représentation, de fourniture, de commission ainsi que les contrats de licence de brevet ne tomberont pas en soi sous le coup de l'interdiction.

Le même système que dans le traité CEE s'appliquera aux positions dominantes: seul l'abus de puissance est déclaré contraire à la loi.

L'application de la loi est confiée essentiellement à une commission de protection de la liberté de la concurrence. Pour tenir compte des critiques adressées à un précédent projet de loi (projet Colombo), la commission a un pouvoir d'initiative et sa majorité (la commission comprenant un président, trois membres désignés par des ministères et sept experts économiques et juridiques) ne doit pas comprendre de personnes appartenant à l'administration de l'Etat. La commission peut demander des renseignements, procéder à des enquêtes, entendre des entrepreneurs et autres personnes et exiger des déclarations. Elle propose au ministre de l'industrie et du commerce les mesures à prendre pour protéger la concurrence. Le droit de plainte est lui aussi réglementé; il y a possibilité de recours devant une chambre spéciale du tribunal et, en appel, devant la Cour d'appel de Rome. Il y a obligation de notification pour toutes les ententes réglementant la production ou la distribution. Les infractions peuvent être punies d'amende (p. ex. un pourcentage des recettes de la vente) et même dans certains cas d'emprisonnement.

Pour apprécier ce projet de loi, il est intéressant tout d'abord de noter l'emploi, indiqué ci-dessus, des mots «en soi» à l'article 3. Cela indique qu'on ne considère pas à priori que les concentrations et fusions ne sont pas suspectes. Il se peut cependant que l'interprétation de l'expression crée quelque confusion.

Un autre point important, qui suscite de vives discussions, est celui des exceptions de l'article 20. Les problèmes sont les mêmes que pour l'article 90 du traité de Rome, à cette différence près toutefois que, dans le Traité, les entreprises contrôlées par les pouvoirs publics ne sont pas en dehors de la législation sur la concurrence, encore que quelques restrictions soient prévues. La question de l'exemption des entreprises publiques n'a pas encore fait suffisamment l'objet de discussions sérieuses, faute notamment d'une idée claire des rapports entre les règles de concurrence et la planification économique publique, le gouvernement s'étant limité jusqu'ici à des généralités.

Les partis italiens de droite et de gauche sont convaincus de la nécessité d'une législation

antitrust, mais ils s'opposent diamétralement quant à sa portée. Alors que ceux de gauche y voient un instrument pour promouvoir la concurrence entre entreprises privées (en conservant au besoin un système protectionniste pour les entreprises publiques), ceux de droite visent surtout à égaliser les conditions de concurrence entre entreprises privées et publiques et ils sont portés à minimiser l'importance de la libre concurrence entre entreprises privées. C'est la raison pour laquelle une législation sur la concurrence a tant de mal à voir le jour en Italie. Ce sont aussi ces problèmes qui sont à l'origine de la grande crise gouvernementale d'où est sortie la nouvelle coalition de centre-gauche. Le gouvernement de centre-gauche se trouve maintenant devant le grand problème de la compatibilité de la position privilégiée des entreprises publiques ou contrôlées par les pouvoirs publics avec une interdiction des ententes semblable à celle qu'édictent les articles 85 et suivants du traité de la CEE.

C'est pourquoi le projet de loi Medici, s'il est adopté par le Parlement, sera au mieux une mauvaise tentative de compromis.

A ce propos, on peut signaler les points faibles suivants de ce projet :

- a) L'interdiction s'applique aux ententes « qui ont pour effet » de restreindre la concurrence ; l'article 85 du traité de Rome dit « qui ont pour objet ou pour effet ».
- b) L'article 3 fait une exception en faveur des ententes découlant de dispositions légales et réglementaires. On offre ainsi de larges possibilités de créer des exceptions ; grâce à cet article, les autorités peuvent suspendre à leur gré le jeu des règles de concurrence. Aucun projet de loi italien antérieur n'allait aussi loin.
- c) Les exceptions mentionnées à l'article 20 sont du même ordre. Il est frappant de noter qu'en revanche les exceptions figurant à l'article 85, paragraphe 3, du traité CEE ne sont pas prévues ; à cet égard, la politique de la concurrence italienne est, pour ainsi dire, encore plus stricte que celle de la CEE.

Somme toute, le projet de loi Medici est faible parce que ses principes sont l'expression d'une économie à caractère libéral qu'il est naturellement difficile de concilier avec un système abondamment interventionniste dont la seule existence est déjà un grave obstacle au jeu d'un système de concurrence libérale. Un compromis acceptable paraît logiquement exclu par conséquent.

La question n'est pas de savoir s'il est justifié d'exclure certains secteurs de la réglementation de la concurrence, mais simplement de savoir si cela constitue l'exception ou bien la règle. L'encouragement aux fusions et la création de monopoles territoriaux (ENI) vont en pratique à l'encontre de toute législation sur la concurrence. Une possibilité d'édicter une législation harmonieuse à cet égard ne semble en principe offerte que si le législateur part de l'économie réelle telle qu'elle existe en Italie : non pas libérale mais mixte, et qu'il insère les règles de concurrence qu'il instaure dans un programme général de politique économique. Ce n'est que lorsque le législateur italien considérera l'ensemble du système économique italien qu'il sera en mesure de réaliser une véritable coexistence des entreprises privées et publiques.

A propos de cette éventuelle coexistence, il convient de bien distinguer entre les notions de « planification » et de « programmation ». Dans l'usage courant, le terme « planification » a un caractère dirigiste et autoritaire et il implique ainsi une direction centralisée de l'économie, alors que la « programmation » est conçue plutôt comme un système d'incitations accordées par les autorités à certains secteurs bien définis. Pour le législateur italien, la différence est quantitative et non qualitative : le « plan » contient un certain nombre de « programmes » qui doivent donc être considérés comme des plans partiels réalisant le plan global. La Cour constitutionnelle a décidé que toute la programmation doit figurer dans des textes légaux indiquant aussi les instruments qui seront utilisés pour atteindre les objectifs du plan, de façon que les individus connaissent les limites posées à leur liberté d'action sur le plan économique. Ainsi, la programmation (si elle est démocratique) n'est pas estimée contraire par principe à la constitution italienne.

Dans les milieux politiques, on accorde une très grande place à la programmation. Dans le programme de l'actuel gouvernement, elle apparaît comme un des principes fondamentaux ; elle est l'instrument dont le gouvernement entend disposer pour orienter son propre comportement et pour définir le cadre dynamique général dans lequel pourront s'insérer les actions de tous les agents économiques des principaux centres de décision et de différents groupes sociaux constituant une société pluraliste libre (déclaration gouvernementale de M. Moro, décembre 1963).

Le programme est établi chaque fois pour cinq ans et il est conçu comme un plan mobile, c'est-

à-dire que chaque année marque le début d'une nouvelle période de cinq ans. Le premier plan quinquennal doit partir de 1964 ; il a été publié en 1965.

Les fédérations syndicales, les entrepreneurs et les coopératives se sont consultés au sujet du projet qui leur a été soumis. Le plan a été présenté au Parlement en 1965.

Les rapports entre le « plan » et la « concurrence » varient selon les secteurs et les régions.

a) *L'Italie du Sud et les régions déprimées* : le plan gouvernemental prévoit la poursuite de l'aide au développement, le complètement du système d'incitations et d'encouragements, une action pour la formation des travailleurs et l'implantation de nouvelles industries.

b) *En matière agricole* : des dégrèvements fiscaux et des facilités de crédit ont été récemment accordés ; deux lois ont amélioré la situation des métayers ; ils ont un droit de préemption en cas de vente du fonds ; le prix du sol fait aussi l'objet d'une certaine surveillance.

c) *En matière de logement et d'urbanisme*, un projet de loi prévoit :

— une coordination de l'urbanisme (dans son sens le plus général d'aménagement du territoire) avec la programmation économique nationale ;

— l'intérêt général prime l'intérêt particulier quant à la disposition et à l'affectation des terrains soumis à l'urbanisme ;

— les plus-values de terrains à bâtir doivent autant que possible profiter à la collectivité toute entière ; en outre, le gouvernement a l'intention d'établir un plan de dix ans pour la construction de logements ouvriers et un impôt sur les plus-values des terrains à bâtir.

d) *En matière de sociétés anonymes*, le programme gouvernemental annonce notamment un projet visant à lutter contre les participations réciproques et donnant à l'organe de contrôle une composition qui lui permette un contrôle effectif. Ce projet doit être considéré dans le cadre de l'harmonisation des législations nécessaire dans la CEE.

En outre, le Parlement a approuvé, le 12 novembre 1964, un projet de loi destiné à favoriser les fusions et concentrations d'entreprises. Il s'agit essentiellement de dégrèvements fiscaux non négligeables.

On espère toutefois éviter la création de monopoles en assortissant les facilités fiscales de deux conditions, la première étant que les entreprises participantes appartiennent au même cycle de production et que la fusion ou autres opérations servent à une réduction des coûts, et la seconde, que les opérations soient compatibles avec les dispositions de la loi sur la liberté de la concurrence.

e) *En ce qui concerne le système fiscal*, le gouvernement cherche à réaliser des simplifications et à modifier l'assiette de l'impôt sur le revenu (par un impôt personnel progressif unique au lieu d'impôts réels) et à modifier la taxation du chiffre d'affaires dans le cadre de l'harmonisation fiscale dans la CEE.

En outre le gouvernement envisage aussi des mesures ayant un caractère conjoncturel plutôt que structurel. La loi purement conjoncturelle instituant un impôt spécial sur les véhicules automobiles et les bateaux neufs a déjà été abrogée.

En résumé, on peut dire que toutes les mesures mentionnées, envisagées dans le cadre du programme gouvernemental, ne révèlent pas une unité de vues marquante. C'est pourquoi il a été créé un comité interministériel technique de coordination de la programmation économique en octobre 1964. Les fonctions de ce comité sont toutefois assez vagues et assez générales.

## (ii) QUELQUES PRECISIONS

L'Italie est un pays où il y a de gros écarts de niveau de vie d'une région à l'autre. En 1949, le revenu par habitant dans le Midi ne dépassait pas en moyenne la moitié de celui du Nord. L'absence d'un processus autonome de développement dans les régions méridionales était encore il y a peu de temps une source d'inquiétude.

En revanche, le taux élevé de l'épargne (au moins 24 % en 1960) est un phénomène favorable pour l'économie italienne. Les objectifs de la politique économique sont d'abord l'expansion de la production et la réalisation du plein emploi. On cherche aussi à développer la production sur les plans sectoriel et régional. Parmi les autres objectifs principaux, on peut mentionner : la stabilité du niveau des prix et l'équilibre de la balance des paiements.

Les instruments suivants ont été utilisés en Italie :

— des subventions et des facilités fiscales pour le développement régional, la reconstruction et la modernisation de l'industrie ;

— des prêts à taux d'intérêt réduit, surtout pour le développement du Midi ;

— en Italie, le taux d'intérêt bancaire n'est guère utilisé en tant qu'instrument à court terme ; en cas de tension inflationniste, il n'est pas relevé ; il est maintenu à un niveau peu élevé en fonction d'objectifs de développement structurel ;

— le contrôle des prix est appliqué pour les produits agricoles, pour certaines matières premières et certains produits (engrais artificiels, ciment, journaux, hôtels, gaz, sucre de betterave) ;

— Le contrôle des investissements : notamment à propos des entreprises contrôlées par l'IRI ou l'ENI (dans les industries sidérurgique, chimique et mécanique).

En ce qui concerne la programmation, l'Italie a tout d'abord eu, de 1955 à 1964, le plan Vanoni, dont les objectifs étaient les suivants : expansion de la production (de 5 % par an), accroissement de l'emploi, accroissement de l'épargne. Le plan indiquait les branches et les secteurs où l'intervention des pouvoirs publics pouvait stimuler l'activité privée. Bien que le plan n'ait pas fait mention d'instruments permettant de réaliser les objectifs fixés, il s'est cependant avéré utile pour coordonner les innombrables programmes partiels existants. L'intervention des pouvoirs publics devait être concentrée en particulier dans trois secteurs d'impulsion : l'agriculture, les entreprises et services publics et les travaux publics. En 1959, une loi relative aux « interventions » dans l'économie nationale a été adoptée. Dans le cadre de cette loi, on pouvait accorder des subventions à l'agriculture et à la construction de logements, des capitaux pour l'investissement dans des régions attardées, des aides à la construction navale.

En dehors des incitations à l'épargne (essentiellement de caractère fiscal) les pouvoirs publics contribuaient aussi à stimuler la demande de capital par l'octroi des crédits et de facilités fiscales, à certains secteurs et à certaines régions (crédits à taux d'intérêt réduit à l'agriculture aux petites et moyennes entreprises, à la reconversion industrielle et l'exportation de produits de l'industrie mécanique).

En ce qui concerne la politique sectorielle des pouvoirs publics on peut signaler ce qui suit :

— Industries sidérurgiques : d'importants programmes de production et de modernisation de l'IRI ; les entreprises privées ont aussi été modernisées avec l'aide de crédits à long terme, accordés par les pouvoirs publics dans le cadre de l'ERP ;

— Industries chimiques : l'apparition de l'ENI dans ce secteur a mis fin au caractère monopolistique de cette industrie ; il y a donc eu accroissement de la production et baisse des prix ;

— Industries textiles et mécaniques : des mesures d'encouragement spéciales ont été prises ; l'industrie textile a bénéficié de subventions pour l'abaissement des coûts ainsi que de facilités de crédit ;

— L'industrie automobile a vu diminuer progressivement sa protection, notamment dans le cadre de la diminution progressive des droits de douane dans la CEE ;

— La culture du riz a été soumise par les autorités en 1955 à une réduction de 20 % des superficies.

Enfin, en ce qui concerne la formation des salaires, on peut encore souligner qu'en principe celle-ci est confiée aux organisations de travailleurs et des employeurs mais que le ministre du travail dispose d'une certaine influence. En Italie aussi, il y a un système d'échelle mobile, liant les salaires au coût de la vie.

## V. PAYS-BAS

(i) RESUME DE LA NOTE DE M. F. HARTOG : « Markteconomie in Nederland : beperkingen, opvattingen en vooruitzichten » (économie de marché aux Pays-Bas : limites, conceptions et perspectives)

Les principaux objectifs de la politique économique sont :

— un niveau élevé de l'emploi (chômage ne dépassant pas 2 %) ;

— l'équilibre de la balance des paiements (à assez long terme) ;

— un niveau de prix stable ;

— une répartition équitable des revenus (part constante ou croissante des travailleurs) ;

— une croissance économique satisfaisante (accroissement de la production de 4 à 5 % par an).

Le respect, dans toute la mesure du possible, du jeu du marché est inclus dans les objectifs susmentionnés.

En effet, on cherche à les atteindre autant que possible par des mesures globales d'effet indirect. La valeur de l'initiative privée est reconnue par tous les partis de bonne foi (y compris le parti socialiste).

Les objectifs secondaires de la politique économique sont les suivants :

— promouvoir une meilleure répartition des facteurs de production ;

— soutenir les secteurs et les régions attardés.

La *planification* néerlandaise a un caractère global, elle est formulée d'un point de vue macro-économique (investissements totaux, consommation totale, revenu national, etc.) et elle vise à donner aux hommes politiques un aperçu quantitatif de l'effet que pourra avoir l'emploi de certains instruments (dépenses publiques, impôts, taux de salaires) pour réaliser les objectifs fixés. En outre, le Bureau central du plan établit des estimations par secteurs ; ce sont toutefois des prévisions à caractère purement théorique qui n'ont rien d'obligatoire.

Seule la politique d'industrialisation régionale utilise des instruments agissant sur le fonctionnement du marché.

En ce qui concerne les rapports réciproques entre les pouvoirs publics et la vie économique, on peut dire que celle-ci est étroitement associée à la politique socio-économique des pouvoirs publics par la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs. En ce qui concerne la politique de salaires, ces consultations ont lieu notamment par l'intermédiaire de la Fondation du travail (de droit privé) ; en ce qui concerne la politique socio-économique en général, la consultation a lieu au sein d'un Conseil économique et social composé par tiers de représentants de travailleurs, de représentants des employeurs et d'experts indépendants nommés par le gouvernement. Il peut conseiller les autorités de sa propre initiative. En même temps, il constitue l'organe suprême de ce qu'on appelle l'organisation professionnelle de droit public, composée d'organes où siègent des représentants des travailleurs et des employeurs pour

chaque branche ou pour chaque secteur et qui ont des pouvoirs réglementaires fixés en tant que de besoin. Cette organisation n'a toutefois d'importance pratique que dans l'agriculture, les mines et quelques secteurs commerciaux.

Le secteur public tient peu de place dans la vie économique des Pays-Bas ; il ne comprend que les chemins de fer, les services publics d'approvisionnement, une partie des houillères et la banque centrale. Il faut en outre signaler quelques entreprises mixtes, notamment à propos de projets qui seraient difficilement réalisables sans la participation des pouvoirs publics : Compagnie des hauts fourneaux et Société royale de navigation aérienne. De même, la Compagnie royale de la soude des Pays-Bas a reçu des garanties des pouvoirs publics en ce qui concerne l'intérêt et l'amortissement des emprunts émis. Au plan du crédit, la Banque nationale d'investissements est une entreprise mixte. Une entreprise mixte a été également choisie pour l'extraction du gaz naturel.

La politique de l'argent et de l'intérêt est pratiquée par la banque centrale qui utilise le taux d'escompte, la politique d'open-market et des dispositions concernant le coefficient de trésorerie et le plafond du crédit. Cette politique vise à la stabilité du niveau des prix et à l'équilibre de la balance des paiements ainsi qu'au maintien d'un haut niveau de l'emploi. Les communes peuvent obtenir des prêts à taux d'intérêt réduit des autorités centrales pour la construction de logements.

La politique fiscale est aussi utilisée à des fins conjoncturelles et sociales. La possibilité d'un amortissement fiscal accéléré des investissements par exemple a un caractère conjoncturel et cette possibilité peut être accordée ou supprimée comme elles l'entendent par les autorités. Elle est parfois appliquée de façon sectorielle ; c'est ainsi par exemple qu'en 1958 la déduction pour investissement, qui avait été temporairement supprimée, a été rétablie pour le secteur de la navigation maritime et aérienne quelques mois plus tôt que pour le reste de l'économie.

La politique de la concurrence en matière d'ententes est fondée sur la lutte contre les abus. On reconnaît que les ententes peuvent avoir une valeur organisatrice. Les pouvoirs publics peuvent déclarer une entente obligatoire pour les entreprises qui n'en font pas partie ou inversement l'annuler même pour les intéressés. Dans les deux cas, c'est l'intérêt

général qui est déterminant. Les ententes doivent être notifiées.

D'une façon générale, on estime en tout cas contrairement à l'intérêt général les ententes qui interdisent certaines formes d'activité (par exemple coopératives, achats) ou qui obligent à intervenir à un certain stade du processus de production et de commercialisation (commerce de gros p. ex.) qui posent des conditions excessives pour l'accès à une branche ou encore qui fixent des prix minima rendant impossible une concurrence raisonnable. Ce sont là les normes en fonction desquelles sont examinées toutes les ententes. Dans de nombreux cas, on parvient à un arrangement amiable en brandissant la menace d'une annulation.

Il est aussi possible que certaines clauses des ententes soient déclarées nulles d'une façon générale. C'est le cas depuis peu pour les accords collectifs de prix imposés et même dans certains cas aussi pour les accords individuels. On constate donc qu'il existe certains éléments d'une législation d'interdiction des ententes.

Il n'y a sans doute plus de produits pour lesquels la concurrence n'est pas limitée; en général par des ententes de prix: il n'est guère besoin d'intervenir à leur égard.

*Contrôle des prix*: en vertu de la loi sur les prix, les pouvoirs publics peuvent édicter, en tenant compte de l'intérêt général, des dispositions relatives au calcul et à la fixation du prix. Ce pouvoir leur donne notamment une position de force dans les discussions avec les entreprises qui élèvent leurs prix plus que ne l'exigent les hausses de coût. Comme dans de nombreux cas, les hausses des salaires sont liées à l'augmentation de la productivité et ne représentent pas une augmentation du coût, elles ne doivent absolument pas être répercutées directement sur les prix. Les dispositions en matière de prix peuvent aussi se rapporter à des entreprises particulières.

Des dispositions en matière de prix ne sont promulguées que de façon très rare, le contrôle des prix étant en fait plutôt psychologique.

*Contrôle des salaires*: après une période où la détermination des salaires était entièrement ou presque entièrement sous la dépendance des pouvoirs publics, on est arrivé aux Pays-Bas à un stade expérimental où la première place est donnée aux négociations sectorielles entre travailleurs et employeurs, négociations qui sont préparées par une étude du Conseil écono-

mique et social sur l'importance que certaines hausses de salaires peuvent avoir pour la croissance économique, l'équilibre de la balance des paiements et le niveau des prix. Le Bureau central du plan apporte son appui au Conseil dans cette étude.

La Fondation du travail, composée de représentants des organisations centrales des employeurs et des travailleurs, examine le résultat des consultations par secteur entre employeurs et travailleurs, en fonction des possibilités d'augmentation des salaires à l'échelon national indiquées par le Conseil économique et social néerlandais.

Il est apparu que les pouvoirs publics ne peuvent jouer qu'un rôle très modeste dans la formation des salaires quand la main-d'œuvre disponible tend à se raréfier; une politique stricte des autorités en matière de salaires conduit à des fraudes massives (salaires « noirs »). Devant une telle situation du marché de l'emploi, les entrepreneurs s'écartent facilement des pourcentages de hausse convenus au cours des consultations par secteur entre représentants des employeurs et des travailleurs.

Bien que les pouvoirs publics interviennent notablement moins dans la détermination des salaires, la marge de liberté des entrepreneurs et des travailleurs considérés individuellement reste minime car les salaires sont fixés à peu près dans tous leurs éléments au cours des consultations par secteurs.

En dehors du salaire, l'embauchage et le licenciement des travailleurs sont aussi soumis au contrôle des autorités, par l'intermédiaire des bureaux de placement régionaux.

*Politique régionale*: certaines facilités sont prévues en faveur des régions partiellement sous-développées: réduction à l'achat de terrain dans les « centres de développement », subventions à la construction de bâtiments industriels, etc. Il n'y a toutefois pas d'obligation d'implantation des industries ni, jusqu'ici, d'interdiction (p. ex. dans l'ouest du pays, région surpeuplée).

*Politique sectorielle*: les pouvoirs publics interviennent directement dans certains secteurs de l'économie, ceux où le fonctionnement du marché n'est pas satisfaisant (comme les transports et le commerce de détail), ceux qui connaissent des difficultés structurelles (agriculture) ou ceux qui présentent encore un retard dû à la guerre et socialement intolérable (logement).

a) *Transports* : La politique en la matière est caractérisée par un système de contrôle de l'offre éventuellement complété par la tarification. Il s'agit d'assurer à chaque mode de transport (eau, rail route), et sans recourir au protectionnisme, la part des transports pour laquelle il est le plus qualifié. Les chemins de fer sont entre les mains des pouvoirs publics. Ils sont toutefois gérés de façon autonome et selon des principes commerciaux, sans tarifs spéciaux de caractère social ou régional. En ce qui concerne les transports routiers, il y a un système de licences pour certaines catégories de transports, en vue d'éviter qu'on ne cherche à faire baisser trop les prix ou qu'on ne pratique une « outthroat competition ». Les tarifs doivent être approuvés par les autorités. Pour les transports de marchandises, ce système de licences est appliqué de façon si mesurée qu'il se ramène en fait à une obligation d'inscription. Il y a aussi, pour la navigation intérieure, un système de licences avec répartition des chargements (obligation de passer par des bourses de frets).

b) *Bâtiment* : La construction de logements est soumise au régime du permis de construire. Pour la construction de logements ouvriers, il y a des prix fixes et des subventions assez importantes qui sont toutefois réduites progressivement en vue de relever le niveau des loyers. Les loyers sont très strictement contrôlés : le logement est encore largement soumis à un système de répartition autoritaire.

c) *Agriculture* : Par suite de la concurrence étrangère, le maintien d'un niveau de revenu raisonnable dans le secteur agricole exige une assez large intervention des pouvoirs publics. Pour les produits indigènes vendus dans le pays, il y a en général un prix minimum ou un prix fixe relevé de temps à autre. Des subventions importantes sont accordées au prorata des quantités produites, notamment à l'élevage laitier. Les fermages sont aussi contrôlés en raison de la grande pénurie de terres. En outre, la productivité de l'agriculture est favorisée dans toute la mesure du possible par la vulgarisation, le remembrement, etc.

d) *Commerce de détail* : Pour prévenir l'apparition d'excédents de capacité dans ce secteur ou pour y remédier, on n'a pas choisi un système de licences mais celui des conditions objectives d'établissement, connaissances commerciales générales, solvabilité et qualification professionnelle.

*Point de vue des autorités, des partis politiques et des principaux groupes d'intérêts*

D'une façon générale, les pouvoirs publics s'efforcent d'obtenir des pouvoirs légaux d'intervention assez larges tout en les employant aussi peu et aussi prudemment que possible. Ils s'efforcent d'agir au maximum par la persuasion.

Cependant, les interventions des pouvoirs publics néerlandais sont empreintes d'un certain perfectionnisme.

En outre, le parlement impose des conditions très strictes de sécurité juridique qui enlèvent aux pouvoirs des autorités une grande partie de leur efficacité. Par suite des divisions politiques en Hollande, la plupart des dispositions législatives sont des solutions de compromis verbeuses d'une utilité pratique souvent faible.

Les partis politiques ne sont pas particulièrement divisés sur les conceptions socio-économiques. Ils reconnaissent tous l'importance d'une large dose de liberté économique et de responsabilité de l'individu. Le parti socialiste ne prêche la socialisation que pour autant qu'elle servirait l'intérêt général et assurerait des prestations accrues (assurances, p. ex.).

Les organisations des travailleurs ont sur presque toutes les questions un point de vue social : elles réclament une répartition plus égale des revenus, elles s'opposent à la hausse des loyers et aux prix imposés et préconisent une réduction autoritaire des profits. Les organisations des employeurs aussi bien que celles des travailleurs réclament davantage de liberté dans la formation des salaires.

## (ii) *QUELQUES PRECISIONS*

A propos des *objectifs* de la politique économique, on peut encore faire observer que la stabilité des prix ne vient qu'après le plein emploi. L'expansion de la production n'est pas directement un objectif de la politique économique ; elle n'est favorisée qu'indirectement, par l'enseignement, la promotion de la recherche fondamentale, etc. Seul, le dégrèvement fiscal dont jouissent les revenus provenant d'heures supplémentaires pourrait être attribué directement au désir d'accélérer la croissance de la production. En ce qui concerne la planification, on peut encore faire

observer que le ministre des affaires économiques a signalé, à l'occasion du budget de 1964, qu'il avait l'intention de stimuler l'établissement de prévisions quantitatives à moyen terme pour une trentaine de secteurs en vue de l'information des milieux économiques. Le ministre a toutefois fait observer qu'il n'avait l'intention d'associer ces prévisions à des éléments à caractère impératif, du moins pas dans l'immédiat.

### PARAGRAPHE 3

#### COMPARAISON DES SYSTEMES ECONOMIQUES DANS LES PAYS MEMBRES : HARMONIES ET CONFLITS

A l'occasion de la comparaison des divers systèmes de politique économique des pays membres, nous nous arrêterons successivement dans ce paragraphe :

— Aux objectifs de la politique économique dans les pays membres (I). Nous indiquerons à ce propos quelle importance on attache à la concurrence mais dans la vie économique du pays considéré.

— Aux relations institutionnelles entre les pouvoirs publics et les milieux économiques (II). Il conviendra notamment de parler : a) de l'importance de la participation des pouvoirs publics à la vie économique (entreprises publiques, mixtes ou holding public) ; b) des rapports entre les pouvoirs publics et les milieux économiques (étendue et nature des consultations, rôle de la persuasion, etc.).

— Aux instruments de la politique économique (III). Les points importants à cet égard sont les suivants : a) quels sont les instruments dont disposent les pouvoirs publics, quels sont ceux qu'ils utilisent et avec quelle fréquence ? b) sont-ils utilisés dans le cadre d'un plan ou d'un programme structurel et certains éléments de ce plan ou de ce programme ont-ils un caractère impératif pour le secteur privé ? c) sont-ils utilisés globalement sur le plan national ou bien de façon sectorielle ?

— A la politique de la concurrence dans les pays membres (IV). On en arrive à la place et à la nature de la politique de la concurrence proprement dite, c'est-à-dire qu'il s'agit essentiellement : a) de l'attitude des pouvoirs publics au sujet des ententes entre entreprises en vue de limiter la concurrence ; b) de l'abus

de positions dominantes sur le marché ; c) de la solution donnée à la concurrence entre les entreprises privées et les entreprises publiques.

A ce propos, nous examinerons les principaux accords dans ce domaine et les écarts entre les systèmes de politique économique des pays membres tout en cherchant à déterminer quels sont ceux qui semblent pouvoir être comblés et ceux qui ne semblent pas pouvoir l'être encore.

#### I. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

A partir de ce qui précède, on peut constater que les objectifs de la politique économique dans les pays membres ne diffèrent pas particulièrement dans leur ensemble (à peu près tous les pays désirent conserver la stabilité du niveau de prix, atteindre l'équilibre de la balance des paiements, réaliser le plus haut niveau d'emploi possible et accroître leur production), mais présentent des différences quant à la priorité qui leur est accordée. C'est le cas en particulier pour l'expansion de la production. Alors qu'en France et en Italie cet objectif reçoit, encore qu'à certaines conditions, la première place, il a, en tant qu'objectif autonome, une place beaucoup moindre en Allemagne et aux Pays-Bas. En Belgique, il occupe en quelque sorte une position intermédiaire ; à court terme, l'attention se porte essentiellement vers la stabilité du niveau des prix ; ce n'est qu'à long terme que l'expansion rapide de la production joue un rôle important. Il est encore à noter qu'en Allemagne, le maintien d'une concurrence aussi libre que possible dans la vie économique devient en quelque sorte un objectif autonome étant donné qu'on voit en un certain sens dans une concurrence libre et efficace une condition sine qua non pour le développement de la liberté, de la responsabilité, de la prospérité et de l'initiative dans la société.

En France, en revanche, on estime que la libre concurrence ne représente rien de plus qu'un instrument qui ne peut donner les résultats les meilleurs que pour certains secteurs bien déterminés. Les autres pays membres occupent à cet égard des positions plus ou moins variées et intermédiaires entre ces deux extrêmes.

Pour étudier les possibilités de combler ces grands écarts qui ont des conséquences importantes pour la politique économique pratique (voir ci-après, point II), il importe, en premier

lieu, de noter que le choix des objectifs et la priorité qui leur est accordée ne sont pas fixes mais présentent des variations dans le temps.

a) Pour commencer, il y a le fait banal que les combinaisons gouvernementales peuvent changer. En Italie et en France, cela a déjà conduit à des changements importants dans les objectifs, comme on l'a montré précédemment. Par sa nature, cette question ne peut être mentionnée que pour mémoire dans la présente note.

b) Le choix des objectifs peut être déterminé dans une mesure importante par les enseignements du passé. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les objectifs allemands, les mauvaises expériences faites notamment au temps de l'économie dirigiste du régime hitlérien ont joué un rôle déterminant et la priorité importante accordée à la stabilité du niveau des prix en Belgique tient en partie à l'influence des violents contrecoups subis par l'économie belge à la suite des variations des prix sur les marchés mondiaux durant la crise.

c) Le choix et la priorité des objectifs s'expliquent également pour une part importante par la situation économique du pays. C'est ainsi que la priorité accordée aux objectifs que sont l'expansion de la production et le plein emploi en Italie ne peut être séparée des grandes différences de développement et de prospérité entre le nord et le sud de l'Italie et du chômage structurel qui existe dans cette dernière région.

En Belgique, la composition unilatérale des exportations rend plus sensible aux fluctuations des prix et à l'importance de la stabilité de ceux-ci. Enfin, la préférence accordée en France à l'objectif de l'expansion rapide de la production ne peut être séparée de la réorientation que l'économie française doit subir en raison notamment de la nécessité de sortir de son isolement, de moderniser l'appareil de production et enfin d'apporter un soutien, financier notamment, aux anciennes colonies françaises d'Afrique.

En outre, le fait que les objectifs économico-politiques ne sont pas invariables et qu'ils peuvent se rapprocher dans le cadre de l'intégration économique — qui provoquera en effet dans tous les pays membres un certain degré d'identité dans l'évolution récente (voir I b) et la situation économique (voir I c) — est d'une très grande importance pour la question de l'harmonisation des systèmes de politique économique. Ainsi n'est-ce pas par hasard

que l'idée d'une programmation sectorielle et indicative du développement économique a été reçue, en particulier dans les pays où l'expansion de la production est mise au premier plan, en tant qu'objectif autonome (France et, à certains égards, Italie et Belgique aussi) et qu'en revanche elle a beaucoup moins bien pris dans les pays où le niveau de croissance de la production, abstraction faite de situations anormales, n'est pas considéré comme un objectif essentiel ou autonome par les pouvoirs publics mais comme le résultat à peu près naturel d'une politique saine, par suite du jeu du marché et de la concurrence (Allemagne et, dans un certain sens aussi, Pays-Bas). Le choix et la priorité des objectifs sont déterminants pour la nature de la politique économique choisie et pour la façon dont sont utilisés les instruments. C'est ainsi que la tendance des autorités italiennes à ne pas relever le taux d'intérêt pour des raisons conjoncturelles ne peut s'expliquer si l'on ne sait que l'Italie a mis l'objectif structurel d'une expansion importante de sa production au premier plan de sa politique économique.

En ce qui concerne la signification qu'on attache dans les pays membres à la libre concurrence dans la vie économique, on peut distinguer finalement deux divergences importantes. La première est celle de l'efficacité de la création et du maintien d'un système de libre concurrence en tant qu'*instrument* permettant d'atteindre des objectifs économiques nationaux typiques comme la réalisation d'un niveau d'emploi, la croissance économique, la stabilité des prix et la répartition des produits et des facteurs de production. Alors que, par exemple en Allemagne, la concurrence est considérée comme un instrument très efficace pour atteindre ces objectifs nationaux, on nourrit des doutes à cet égard en France, où l'on estime que le fonctionnement automatique du marché ne permet qu'une coordination trop insuffisante et trop imparfaite des plans économiques individuels, de sorte que la coordination qui résulte d'un plan national impératif, doit s'y ajouter et en partie s'y substituer. La seconde divergence concerne la question de savoir si la réalisation d'une concurrence aussi libre que possible ne doit pas être aussi un *objectif* de la politique économique en ce sens qu'elle devrait déjà être prônée directement pour elle-même, du point de vue de la liberté, de la dignité humaine et de la justice.

En ce qui concerne la première divergence, il serait peut-être possible de rapprocher, dans une large mesure, les deux opinions après une étude et une analyse soignée puisqu'elle porte

sur les effets réels et contrôlables d'un système de libre concurrence quant à des objectifs quantifiables en principe. Cette analyse pourrait, par exemple, montrer qu'en présence de certaines limitations inhérentes au marché, la création et le maintien d'un système de libre concurrence peuvent conduire dans certains secteurs et non dans d'autres à une réalisation aussi parfaite que possible des objectifs fixés. En ce qui concerne la seconde divergence, il en va cependant tout autrement; il s'agit de choix beaucoup plus profonds que des analyses ou des études ne peuvent guère modifier. Il faut toutefois penser, à ce propos, que certains malentendus peuvent faire paraître la controverse à ce sujet plus aiguë qu'elle n'est en fait. C'est ainsi que, pour sa part, le gouvernement français a répété à plusieurs reprises qu'il ne visait nullement à réaliser une planification dictatoriale exclusive de toute liberté et qu'il convenait de reconnaître le rôle et la fonction propres du marché tandis que, du côté allemand, la libre concurrence n'est nullement considérée comme une panacée pour tous les troubles économiques car on admet que le fonctionnement du marché, en tant que tel, comporte certaines limitations et que les pouvoirs publics doivent intervenir dans certains cas.

## II. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES MILIEUX ECONOMIQUES

a) *Le secteur public dans la vie économique* (formé par les entreprises publiques, les entreprises mixtes et les entreprises contrôlées totalement ou en partie par les pouvoirs publics au moyen de participations) diffère beaucoup selon les pays. C'est assurément en Italie qu'il est le plus important car, dans ce pays, les pouvoirs publics ont sous leur contrôle direct une grande partie des activités industrielles par l'intermédiaire des holding publics que sont l'IRI et l'ENI. En France aussi, ce secteur est assez large, comme le montre déjà le fait que le quart environ de tous les travailleurs français sont employés par les pouvoirs publics ou par leurs entreprises. En France, les pouvoirs publics sont le principal fournisseur d'énergie (charbon, gaz, électricité), le principal fabricant de véhicules automobiles et d'appareils aéronautiques et un banquier très important (banques d'Etat, caisses d'épargne et de dépôt). Le secteur public est notablement moins important en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne : la part principale y est constituée par les chemins de fer et les services publics (eau, gaz, électricité).

L'existence d'un secteur public relativement important dans la production nationale de biens et de services pose des problèmes spécifiques. Lorsque les pouvoirs publics ne sont pas seulement les garants de l'intérêt général mais font aussi fonction de grands entrepreneurs, cette position dualiste peut les placer devant des choix difficiles. C'est ainsi qu'ils se trouvent placés devant la question de savoir de quelle manière ils utiliseront leur pouvoir de décisions dans les entreprises considérées; devront-ils exiger de ces entreprises qu'elles se soumettent aux objectifs politiques fixés et jouent ainsi le rôle d'instrument pour la réalisation du programme politique ou devra-t-on gérer ou faire gérer ces entreprises comme des organismes autonomes en fonction essentiellement de principes commerciaux. L'expérience enseigne que plus le secteur public est important (y compris les entreprises gérées par les pouvoirs publics) et plus il est difficile aux pouvoirs publics de résister à la tendance à en faire de simples instruments. En outre, les pouvoirs publics seront de plus en plus facilement disposés à donner aux entreprises publiques (au sens le plus large du terme) une position privilégiée à divers égards. En Italie, on peut effectivement constater ces deux phénomènes. L'ENI et l'IRI sont les principaux instruments de la programmation de la production et des investissements alors qu'en outre – du moins dans le projet de lois Medici – les entreprises gérées par les pouvoirs publics se trouvent placées hors du champ de la législation sur la concurrence. Cette situation exceptionnelle constitue une grosse pierre d'achoppement potentielle pour l'harmonisation de la politique économique des Etats membres. Si certains Etats membres sont libres de déclarer que les règles des articles 85 et 86 ne s'appliquent pas au secteur des entreprises publiques, cela crée, pour ces entreprises, une situation exceptionnelle qui doit à la longue ruiner en principe et en pratique la concurrence internationale libre. L'article 90 du traité CEE est d'ailleurs le complément nécessaire des articles 85 et 86. Comme on le sait, les Etats membres se sont toutefois engagés à aménager d'ici à 1970 leurs monopoles d'Etat de façon à supprimer toute discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de vente entre les entreprises.

L'utilisation des entreprises publiques et des participations des pouvoirs publics comme instruments pour la réalisation des objectifs socio-économiques des pouvoirs publics relève d'un autre domaine et exige un jugement plus nuancé; c'est ainsi qu'une telle gestion peut parfois se substituer à certains éléments indi-

catifs en matière de production et d'investissements pour le secteur privé, en ce sens que les entreprises publiques tiendraient compte, pour établir leurs plans de production et d'investissement, du niveau de la production et des investissements dans les entreprises privées, de sorte, que la production et les investissements totaux dans le pays pour le secteur considéré se situent en définitive au niveau estimé souhaitable par les pouvoirs publics. En outre, il n'est nullement besoin que cette gestion des entreprises publiques se traduise par une perturbation du fonctionnement du marché lui-même. L'expérience acquise en Italie montre que l'introduction d'une entreprise publique dans un secteur donné peut même conduire à un meilleur fonctionnement du marché, notamment en faisant « éclater » certaines positions de puissance privées à caractère monopolistique. En ce sens, la création d'entreprises publiques est parfois recommandée même par les auteurs néo-libéraux (à cette réserve qu'ils exigent que l'entreprise publique agisse entièrement selon les lois du marché).

En sens contraire, il faut dire que cet emploi comme instrument n'est possible en longue période que si les entreprises considérées sont favorisées d'une certaine manière par les pouvoirs publics et sont, par exemple, en dehors du système de la concurrence. A un stade ultérieur, cela peut conduire à placer les entreprises privées dans une situation défavorable par rapport aux entreprises publiques, ce qui oblige ensuite les pouvoirs publics ou bien à les prendre aussi en charge ensuite ou bien à les soutenir dans une mesure importante. Au-delà d'une certaine limite qui ne peut être précisée, une nouvelle extension du système des entreprises publiques risque d'amener le pays sur la pente glissante qui aboutit au dirigisme. Tous les gouvernements qui désirent étendre le secteur des entreprises qu'ils contrôlent doivent être bien conscients de ce danger.

b) *Les relations entre les pouvoirs publics et les milieux économiques* sont en partie d'ordre institutionnel et en partie d'ordre coutumier.

En ce qui concerne l'aspect institutionnel, on peut dire qu'on trouve dans presque tous les Etats membres, et dans une plus ou moins large mesure, des « consultations organisées » entre les pouvoirs publics et les milieux économiques ou entre les pouvoirs publics et les représentants des employeurs et des travailleurs. C'est en France que cette coopération est la plus étendue et la plus fréquente : des

centaines de personnes appartenant aux milieux économiques participent à la préparation des plans quinquennaux, au sein des commissions horizontales ou verticales et de leurs sous-groupes. Aux Pays-Bas, des consultations organisées ont lieu entre les pouvoirs publics et les organisations des employeurs et des travailleurs sur presque toutes les questions importantes de la politique économique, essentiellement dans le cadre du Conseil économique et social. La fonction de ce Conseil est purement consultative. En Belgique, les plans pluriannuels sont soumis à un comité des employeurs et des travailleurs avant d'être adoptés. En Italie, depuis 1956, il existe un Comité national de programmation composé d'hommes politiques, d'experts et de représentants des organisations syndicales. Les projets de plans sont présentés à ce comité avant d'être soumis au Parlement.

Pour toutes ces formes de contact institutionnel entre les pouvoirs publics et les milieux économiques, il est très important de savoir dans quelle mesure les milieux économiques exercent une influence. Un certain nombre de nuances peuvent se présenter; elles vont d'un avis purement consultatif à une assez large dose de droit de décision. En France, par exemple, la voix des milieux économiques dans la préparation du plan est certainement plus que purement consultative; on y trouve certains éléments de décision, ce qui va d'ailleurs parfaitement avec l'idée de base d'une « économie orientée ». Aux Pays-Bas, cet élément de décision se trouve dans « l'organisation professionnelle de droit public » où les milieux économiques disposent de certains pouvoirs réglementaires. Comme on l'a dit, cette organisation ne s'est toutefois guère développée dans le secteur industriel. En Allemagne, ces éléments d'un droit de décision n'existent guère non plus.

Il n'est guère nécessaire d'insister sur le fait que la question de la mesure et de la manière dont les représentants des milieux économiques et des organisations syndicales participent à toutes ces décisions interviendra non seulement à propos de l'harmonisation nécessaire des systèmes de politique économique, mais aussi dans la structuration ultérieure des organes de la CEE. A ce niveau, il faut surtout réfléchir au préalable de façon approfondie aux limites et à la nature de cette intervention afin d'éviter, d'une part, que les avantages positifs importants résultant d'une bonne intervention puissent être perdus et, d'autre part, qu'on arrive à une situation où les pouvoirs des autorités et des milieux économiques se confondent ou empiètent les uns sur les autres avec toutes les conséquences qui pourraient en résulter.

Pour finir, disons encore quelques mots de « l'aspect coutumier » des rapports entre les autorités et les milieux économiques. Il importe en effet de savoir à ce propos si les autorités — lorsque cela est possible — préfèrent la persuasion à l'action autoritaire et si elles prennent des mesures avec ou sans consultation préalable avec les agents économiques intéressés. La Belgique et les Pays-Bas accordent manifestement une certaine préférence à la persuasion et aux consultations préalables mais, dans d'autres pays de la CEE aussi, cet élément se retrouve. En France, la persuasion et les consultations préalables vont même parfois si loin qu'elles prennent un caractère réciproque, chaque partie étant à la fois dominante et prenante. C'est ce qu'on appelle les « quasi-contrats ». Ce système apparaîtra plus discutable à ceux qui voient la tâche propre des pouvoirs publics étroitement liée au principe de la non-discrimination entre les administrés qu'à ceux qui désirent instituer les consultations préalables entre les pouvoirs publics et les milieux économiques pour l'adoption de toutes les mesures de caractère économique-social.

### III. LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

a) *De quels instruments disposent les pouvoirs publics, quels sont ceux qu'ils utilisent en fait et dans quelle mesure et avec quelle fréquence le font-ils ?*

Nous essaierons de répondre à ces questions de façon distincte pour chaque instrument.

1) *Politique des salaires*: Le gouvernement n'est plus, dans aucun pays de la CEE, en mesure de régir entièrement le niveau et les hausses des salaires. La période de formation dirigée des salaires avec des hausses collectives prédéterminées est passée aux Pays-Bas, temporairement ou même définitivement. Cela ne signifie toutefois pas que, dans tous les pays de la CEE, la formation des salaires doit échapper complètement aux pouvoirs publics. En France, ceux-ci peuvent agir par le relèvement éventuel du SMIG ou par les salaires accordés au personnel du secteur public (cela vaut dans une certaine mesure aussi pour les autres pays de la CEE, plus particulièrement toutefois pour la France en raison de l'ampleur très nette du personnel employé par le secteur public). Aux Pays-Bas, le gouvernement peut

limiter les hausses de salaire dans l'intérêt général ; pouvoir dont il ne fait toutefois usage qu'en cas d'extrême besoin. Depuis 1964, les Pays-Bas ont aussi de facto des dispositions relatives au salaire minimum. L'influence de ces dispositions sur la structure générale des salaires est toutefois limitée. En Belgique, les pouvoirs publics ont déclaré obligatoires, pour l'ensemble du pays, les salaires minima convenus par les organisations des employeurs et des travailleurs ; pour le reste, leur influence sur la formation des salaires est restée minime. En Italie, il existe pour les salaires une « échelle mobile » en vertu de laquelle les salaires sont liés au coût de la vie ; l'influence indirecte des pouvoirs publics dans la détermination des salaires n'y est pas minime. En Allemagne, la formation des salaires se fait à peu près complètement sans intervention des pouvoirs publics. Il convient toutefois de signaler que, même dans les pays où les pouvoirs publics ont conservé une certaine influence sur la formation des salaires, elle ne peut plus servir qu'à endiguer des hausses trop fortes et d'effet inflationniste. Dans l'ensemble, la détermination des salaires est, pour tous les gouvernements, un moyen de freinage plutôt qu'un instrument de la politique économique.

2) *Politique des prix*: Il n'est aucun pays de la CEE où la fixation des prix par les pouvoirs publics soit totalement exclue. C'est ainsi qu'il existe (au moins d'après les données de 1962) en Allemagne, des mesures au sujet des prix du sucre, des céréales, des engrais chimiques et des tarifs des transports et des hôpitaux ; en Italie à propos des engrais chimiques, du gaz et du sucre. Dans ces deux pays, il n'y a cependant guère de fixation des prix en dehors du secteur agricole, de celui des matières premières et de celui des transports.

Il en va différemment en France, aux Pays-Bas et en Belgique. Mais, là encore, on est frappé par l'utilisation discrète qui est faite de cet instrument. Les pouvoirs publics n'en font qu'incidemment usage ; en Belgique et aux Pays-Bas, à peu près uniquement lorsque des considérations de caractère conjoncturel y incitent. En France, la politique des prix s'inscrit dans le cadre du plan de stabilisation, en Belgique, elle est pratiquée en vertu de la loi de 1964 et, aux Pays-Bas en vertu de la loi sur les prix adoptée après 1950.

En résumé, on peut dire que les différences quant à l'application de l'instrument qu'est la politique des prix ne sont pas excessives. Dans tous les Etats membres, on constate une certaine répugnance à utiliser cet instrument

en dehors du secteur agricole ou de celui des transports. Dans les pays membres où le contrôle des loyers existe encore, on s'efforce de le supprimer (p. ex. en Allemagne en deux étapes, en France dans le cadre du Ve plan, aux Pays-Bas au moyen d'un certain nombre de relèvements des loyers).

3) *Taux de l'escompte*: L'instrument que représente la fixation de taux de l'escompte officiel est utilisé de façon assez systématique dans la plupart des pays membres de la CEE ; il est allié ou non à une politique d'open-market. L'Italie est le seul pays où la fixation de ce taux soit déterminée au premier chef par des considérations structurelles et qui ne le relève pas par conséquent en principe en période de tension inflationniste.

4) *Contrôle de l'octroi de crédit par les banques*: L'instrument que représente le contrôle du crédit (avec le coefficient minimum de trésorerie, le plafond des crédits et le recours obligatoire à la banque centrale dans certaines conditions) est utilisé d'une façon assez générale. Bien souvent, on donne la préférence à des gentlemen's agreements avec le système bancaire plutôt qu'à une intervention impérative.

5) *Niveau général des impôts et des dépenses publiques*: Le rapport entre le niveau de la fiscalité et celui des dépenses totales des pouvoirs publics est déterminant, avec l'importance du recours des pouvoirs publics aux marchés des capitaux, pour la possibilité de pratiquer une politique budgétaire anticyclique. L'augmentation des dépenses publiques totales ayant largement un caractère autonome, l'importance de cet instrument dans la lutte contre les tensions inflationnistes a toutefois été relativement minime dans tous les pays membres. La plupart du temps, le budget public avait une influence constamment inflationniste.

6) *Taux de change*: Cet instrument est utilisé de façon réservée aussi. Indépendamment de la grande dévaluation de 1949 et de la réévaluation en Allemagne et aux Pays-Bas en 1961, on peut encore signaler quelques dévaluations en France (1957, 1958).

La conclusion provisoire de ce qui précède peut être qu'en ce qui concerne l'existence et l'utilisation des instruments les plus fréquents de la politique économique mentionnés ici — fixation des salaires, prix, taux de l'escompte,

change, contrôle du crédit et fixation du montant total des impôts et des dépenses — il n'y a pas de différences insurmontables entre les pays membres. Ces instruments sont à peu près toujours utilisés pour agir de façon globale sur la vie économique, les objectifs conjoncturels étant la plupart du temps placés au premier plan; en outre, et cela vaut notamment pour les salaires, les prix et le taux de change qui n'ont été utilisés que de façon incidente, c'est-à-dire lorsque le gouvernement intéressé l'estimait absolument nécessaire.

Tout cela ne signifie toutefois pas qu'en ce qui concerne cette utilisation des instruments, il y aurait en quelque sorte une harmonisation spontanée entre la politique économique des Etats membres. Cette harmonisation supposerait en effet rien de moins qu'une utilisation synchronisée des divers instruments en tenant compte de façon précise de l'effet que leur emploi dans un pays peut avoir sur la situation dans un autre (voir la différence que fait Tinbergen entre les « supporting » et « conflicting » instruments).

Les Etats membres de la CEE sont encore assez éloignés de cet objectif final. Incidemment, on peut faire observer qu'un des principaux points de l'harmonisation est la coordination nécessaire de la politique des Etats membres quant au mode de couverture des dépenses totales des pouvoirs publics. Le choix entre le financement de la majorité de ces dépenses par des emprunts ou par des recettes devra être fait dans tous les pays de la CEE de façon qu'une évolution conjoncturelle pernicieuse du niveau d'épargne et de consommation des ménages puisse être compensée au moyen du budget.

En dehors des instruments mentionnés ci-dessus, les pouvoirs publics disposent toutefois encore de quelques autres instruments qui se prêtent spécialement à une action différenciée et non globale, comme l'octroi de crédits à des conditions avantageuses (taux d'intérêt réduit, conditions d'amortissement favorables), octroi de garanties pour certains crédits, octroi de subventions et de facilités fiscales (voir aussi ci-dessous, c). Il est frappant à ce propos que l'utilisation de ces instruments différenciés dans les Etats membres ne se fasse pas, de loin dans la plupart des cas, en vue de répondre à des objectifs gouvernementaux conjoncturels mais à des objectifs structurels comme le développement et la modernisation de certaines branches d'industries, le développement de certaines régions, etc.

b) *Les instruments sont-ils utilisés dans le cadre d'un plan structurel ou d'un programme et, dans l'affirmative, ce plan ou ce programme contiennent-ils des éléments indicatifs pour les milieux économiques ?*

Pour répondre à ces deux questions, il est nécessaire de faire dès l'abord une distinction tranchée entre les diverses sortes de planification ou de programmation<sup>(1)</sup> que les auteurs confondent souvent inutilement. Il convient à ce propos de distinguer six types principaux avec quelques variantes.

**Type I :** La caractéristique de ce type de « planification » est qu'il n'y a nullement fixation d'objectifs déterminés mais qu'on se contente de faire des prévisions quant à l'évolution économique future. Ces prévisions servent par exemple à l'information générale des pouvoirs publics et des milieux économiques et elles peuvent contribuer à faire apparaître spontanément une certaine identité dans les anticipations et l'action des pouvoirs publics et des milieux économiques. Des prévisions au niveau international peuvent avoir un effet identique pour les anticipations et l'action des diverses autorités nationales ; là encore la publication de prévisions peut, dans une certaine mesure, entraîner spontanément une identité d'utilisation des instruments nationaux.

Au demeurant, on peut à bon droit se demander jusqu'à un certain point si ce « type », qui se rapporte uniquement à des prévisions ou à des prédictions sans aucun caractère obligatoire, mérite encore le titre de planification ou de programmation.

**Type I A :** Il est identique au type I, à cette différence que les prévisions sont subdivisées par branches ou par secteurs.

**Type II :** On y trouve déjà certains objectifs économiques. Ceux-ci auront toutefois uniquement trait à l'action directe des pouvoirs publics et des entreprises contrôlées par eux (p. ex., programme d'investissements publics dans une région donnée ou plan de production pour une entreprise publique donnée). Les objectifs ne valent évidemment alors que pour les pouvoirs publics eux-mêmes (ou pour l'entreprise publique considérée).

Le type II est déjà, par nature, établi en fonction de certains organes ou de certaines branches, de sorte qu'il n'y a pas de type II A.

**Type III :** La caractéristique de ce type est qu'on y trouve non seulement des objectifs économiques déterminés, mais que ces objectifs se rapportent aussi à la vie économique dans son ensemble (p. ex. un objectif déterminé en ce qui concerne le niveau de l'emploi ou celui des investissements dans le pays ou l'accroissement total de la production). Les pouvoirs publics cherchent toutefois à atteindre ces objectifs par une méthode typiquement indirecte en agissant sur les flux de revenus, de monnaie et de produits dans le pays. Cela se fait alors en choisissant des instruments d'effet global (cas i) ou en arrêtant un programme pour les entreprises contrôlées par les pouvoirs publics (cas ii), de sorte que leur réalisation ou leur mise en œuvre permet, par le jeu du circuit économique, d'atteindre les objectifs choisis par les pouvoirs publics d'une façon en quelque sorte naturelle.

**Type III A :** Celui-ci comporte des objectifs par branches ou par secteurs, atteints également par les pouvoirs publics de façon indirecte (au moyen d'instruments ou de programmes globaux pour les entreprises publiques), toujours par le jeu du circuit économique. Ce type présente d'ailleurs peu d'importance pratique.

**Type IV :** Dans ce type de planification, non seulement des objectifs sont fixés par les pouvoirs publics en ce qui concerne la situation de l'économie nationale ou son évolution, mais la contrainte de l'obligation d'atteindre ces objectifs de façon indirecte en agissant sur les flux de monnaie et de pouvoir d'achat a disparu. Les pouvoirs publics peuvent alors accorder des appuis ou des facilités comme ils le désirent. Il est toutefois nécessaire que les mesures spécifiques ainsi prises, premièrement, ne contraignent pas les milieux privés à certaines actions, et, deuxièmement, ne tiennent pas compte de l'attitude que le secteur privé adopte au sujet des pouvoirs publics et de leurs objectifs.

**Type IV A :** Il est identique au type IV, si ce n'est que les objectifs fixés par les pouvoirs publics le sont par secteur (production, investissements et autres chiffres).

**Type V :** Celui-ci comporte également des objectifs fixés par les autorités en ce qui concerne les agrégats économiques, ainsi que la possibilité de les atteindre de façon plus directe, mais la restriction mentionnée au point IV-2 est supprimée. Cela signifie qu'après la publication des objectifs, les pouvoirs publics peuvent non seulement suivre soigneusement l'évolution, mais encore la diriger en montrant

<sup>(1)</sup> Ces deux termes seront employés ici comme synonymes.

de façon claire et effective aux agents économiques intéressés qu'ils attachent un prix à la réalisation de ces objectifs par les milieux économiques et à la coopération de ceux-ci. Les pouvoirs publics peuvent y parvenir :

- a) en accordant un soutien spécial lorsque les objectifs risquent de ne pas être réalisés ;
- b) en promettant des facilités particulières, comme prime, si les objectifs sont atteints ;
- c) en accordant certains encouragements aux entreprises qui veulent bien s'engager à l'avance à contribuer à la réalisation des objectifs fixés par eux.

Le revers de la médaille dans ce cas, est que les milieux économiques pour lesquels les autorités ont ainsi fixé des objectifs peuvent avoir recours d'une manière ou d'une autre aux pouvoirs publics, c'est-à-dire qu'ils ont de bonnes raisons de demander une aide ou un appui si les objectifs risquent de ne pas être réalisés. Il se crée en quelque sorte une certaine relation réciproque entre les pouvoirs publics et les milieux économiques.

Type V A : Celui-ci est identique au type V, les objectifs étant seulement fixés typiquement en fonction de situations ou de l'évolution propres à chaque branche. Comme ils doivent être fixés de façon précise, et que les primes et les promesses ont un effet précis aussi lorsqu'ils ont un destinataire concret, il est évident que le type V aboutira à peu près de lui-même au bout d'un certain temps au type V-A. C'est alors en effet que la direction par les pouvoirs publics (suivant le principe du feed-back ou non) produit son effet maximum.

Type VI : Dans ce dernier type, la première restriction mentionnée à propos du type IV est aussi tombée. Les pouvoirs publics peuvent, dans ce type, exercer une pression concrète sur les milieux économiques en vue de les obliger à atteindre les objectifs fixés (dans le type VI-A, par secteurs ou par entreprises). La planification de ce type est parfaitement caractéristique d'une économie dirigée.

Sur la base de cette typologie à peu près exhaustive de la programmation (ou planification) structurelle, il est possible de caractériser assez brièvement et assez clairement les politiques de planification ou de programmation pratiquées dans les Etats membres de la CEE.

Evidemment, on trouvera dans la réalité des variantes ainsi que des formes mixtes des types de planification et de programmation susmen-

tionnés. La classification d'un certain pays par rapport à un certain type ne signifie par conséquent pas que seul ce type s'y rencontre, mais qu'il y est le plus caractéristique. En vue de faciliter l'enquête, nous nous abstenons d'ailleurs, dans ce qui suit, d'envisager les formes d'interventions programmées des pouvoirs publics qui se rencontrent d'ordinaire dans tout Etat :

— Fixation de certains programmes pour les investissements publics à réaliser normalement dans l'infrastructure nationale ou régionale, par exemple pour l'hydraulique sur le plan national ou les services publics dans les régions arriérées (ce type de programmation pourrait en un certain sens être classé dans le type II) ;

— Certaines interventions systématiques des pouvoirs publics dans les secteurs qui occupent, dans tous les pays de la CEE, une position structurelle d'exception, c'est-à-dire le logement, l'agriculture, les transports et, si l'on veut, aussi les charbonnages (voir type IV avec des éléments du type VI).

Comme la typologie donnée ici en matière de planification et de programmation se rapporte à des objectifs structurels, nous ferons évidemment abstraction, dans ce qui suit, de l'utilisation des instruments globaux de nature monétaire et financière à partir de considérations d'ordre conjoncturel (cette forme de planification présentant une analogie avec le type III).

*Belgique* : Le plan belge de développement économique à moyen terme établi pour la période 1961 - 1965 prévoit, comme objectif principal, l'accélération de la croissance économique jusqu'à 3,9% par an et par habitant. La réalisation de cet objectif dépend notamment de l'emploi approprié des instruments des pouvoirs publics destinés à influencer indirectement sur la conduite des agents économiques. Le plan belge ne prévoit toutefois pas d'obligation expresse de se limiter aux instruments d'effet indirect ; des instruments d'effet plus direct sont aussi utilisés, parfois de façon sectorielle (en particulier dans le cas de l'octroi de crédit à taux réduit).

La programmation est d'ailleurs du type III (i) avec des éléments du type IV. On ne peut dire qu'il s'agit du type IV-A, étant donné que les objectifs du plan ont essentiellement un caractère national. De temps à autre, la programmation belge tend parfois vers le type V ; c'est ainsi qu'à un certain moment, l'octroi de

certaines facilités d'emprunt et d'intérêt à l'économie était lié à la promesse faite par les entreprises de se comporter en fonction des objectifs du plan quinquennal.

*Allemagne* : L'Allemagne n'a pas à proprement parler de planification ou de programmation officielle pour l'ensemble de la vie économique. Les comptes globaux de la nation établis de temps en temps ont un caractère rétrospectif, de sorte qu'ils ne répondent pas aux critères du type I. Le type II y est peut-être un peu plus accusé que dans les autres pays de la CEE étant donné que cette forme de programmation est tout à fait compatible avec une économie sociale de marché et avec la théorie qu'elle implique de l'action des pouvoirs publics dans le sens du jeu du marché.

*France* : La programmation en France prévoit des objectifs concrets, non seulement en ce qui concerne le développement général mais aussi par branche et par secteur; on cherche à atteindre ces objectifs de façon à la fois directe et indirecte. Les pouvoirs publics y voient d'ailleurs expressément des objectifs recommandables et laissent d'ailleurs entendre de diverse manière aux entreprises intéressées qu'ils tiennent à la réalisation desdits objectifs (incitations, quasi-contrat, carte d'exportateur, etc.). C'est pourquoi l'essentiel de la programmation française relève de la variante V-A. L'évolution du plan français au cours des dernières années indique toutefois la présence de certaines tendances allant vers les types IV-A et III-A.

*Italie* : La programmation italienne n'est pas encore pleinement définie. Il apparaît toutefois que les pouvoirs publics cherchent notamment à atteindre leurs objectifs en utilisant comme des instruments les entreprises qu'ils contrôlent. Dans la mesure où ces objectifs se rapportent à certains secteurs déterminés, les pouvoirs publics ne craignent toutefois pas d'accorder des encouragements et des appuis de façon directe. C'est pourquoi la programmation italienne est essentiellement un mélange des types III (ii) et IV-A.

*Pays-Bas* : En ce qui concerne la classification de la planification ou de la programmation néerlandaise, il faut mentionner : les activités de ce que l'on appelle le Bureau central du plan (a) et la planification de l'ensemble des recettes et des dépenses du secteur public (b).

a) Les activités du Bureau central du plan ont un caractère typiquement consultatif. Il fournit des prévisions tant au gouvernement qu'au Conseil économique et social néerlandais et aux milieux économiques. Ces prévisions peuvent, lorsqu'elles sont adressées au gouvernement, être établies par le Bureau en fonction des diverses possibilités d'utilisation des instruments des pouvoirs publics. Les diverses politiques ainsi envisagées n'ont toutefois nullement valeur obligatoire ou indicative. En ce qui concerne la planification dans le cadre des activités du Bureau central du plan, la planification néerlandaise s'inscrit donc surtout dans le cadre du type I. Il faut toutefois noter expressément que le ministre des affaires économiques, le professeur Andriessen, a annoncé qu'on s'orienterait vers des prévisions sectorielles, c'est-à-dire qu'il y a une tendance à aller vers le type I-A.

b) Dans le budget national des Pays-Bas pour 1961 figurait pour la première fois un schéma de priorités pluriannuelles fixant pour trois ans et de façon comparative les recettes fiscales et autres prévisibles, compte tenu de la croissance structurelle de l'économie, d'une part, et les dépenses des pouvoirs publics estimées souhaitables durant ces années, regroupées dans un nombre très limité de grands groupes de dépenses, d'autre part. La comparaison de ces deux chiffres ou de ces deux séries de chiffres a été le point de départ d'une politique budgétaire à long terme dans laquelle la contrepression conjoncturelle nécessaire qui doit émaner du budget se traduit par une avance ou un retard relatif de la croissance des dépenses publiques totales par rapport à l'accroissement structurel du revenu national. Dans l'ensemble de la planification structurelle néerlandaise, on trouve donc des caractéristiques très nettes du type III (i).

En résumé, on peut dire qu'en ce qui concerne la nature de la planification ou de la programmation des Etats membres telle qu'elle se présente, on doit noter des différences importantes. Parmi les six types de planification qu'on a pu distinguer, il y en a quatre ou cinq qui sont plus ou moins en faveur selon les pays de la CEE :

- types I - III (i) aux Pays-Bas,
- types V-A, IV-A, III (i, ii)-A en France,
- types III (ii), IV-A en Italie,
- types III (i), IV en Belgique,

alors qu'en Allemagne, en dehors d'un peu de type II, il n'y a pas de planification ou de pro-

grammation. Un ou deux pays de la CEE appartiennent à une catégorie A (pays avec une différenciation de la planification par branche et par secteur) alors que, dans les autres pays membres, on se contente essentiellement en général de fixer des objectifs et les résultats de l'évolution sous forme globale.

Cette énumération montre déjà qu'il ne sera pas facile de trouver une synthèse acceptable pour tous les Etats membres. Tous les éléments d'une solution ne font cependant pas défaut. Nous en signalerons déjà quatre.

En premier lieu, le fait que, par suite de l'ouverture de plus en plus grande de l'économie française vers l'extérieur, la planification française tende à abandonner en partie les objectifs quantifiés précis par secteur, revêt une importance qu'il ne faut pas sous-estimer. Comme les objectifs présentent davantage un caractère qualitatif, cela atténue le caractère fortement impératif de la planification, accroît la responsabilité des entreprises dans la fixation de leur propre programme quantifié et réduit en outre la possibilité pour les milieux économiques de faire appel avec succès aux pouvoirs publics lorsqu'il semble que les objectifs ne pourront pas entièrement être réalisés. Un passage partiel de la programmation française au type IV ou III entre peut-être ainsi dans le domaine du possible, avec une diminution de l'insistance mise sur la planification ou la programmation sectorielle.

En second lieu, il ne faut pas oublier que, même dans le cadre d'une planification assez intensive et assez détaillée, l'objectif peut parfois être le rétablissement de conditions normales de concurrence. C'est ainsi qu'un de ceux du Ve plan est de revenir progressivement à des prix véritables dans le secteur du logement et de certains biens de consommation élémentaires. En outre, il faut remarquer que l'intervention poussée des pouvoirs publics dans la vie économique en vertu du plan n'est souvent présentée comme justifiée que durant la phase spécifique de transition où se trouve actuellement l'économie française, c'est-à-dire la phase de transition entre une économie fermée archaïque et une économie moderne ouverte.

En troisième lieu, une information scientifique plus précise des gouvernements nationaux peut éventuellement conduire à une modification dans l'importance respective accordée à certains objectifs des pouvoirs publics en ce sens qu'il y aurait moins d'interventions directes des pouvoirs publics et davantage d'interventions globales sur des points straté-

giques. Dans certains pays de la CEE, on sous-estime encore nettement les résultats qui peuvent être obtenus au moyen d'instruments globaux d'effet indirect en matière de développement économique.

En quatrième et dernier lieu, un développement ultérieur de la programmation à moyen terme au niveau de la CEE <sup>(1)</sup> pourrait favoriser de façon positive l'harmonisation des programmations nationales. Nous reviendrons sur ce point dans la dernière partie du présent rapport.

*c) Les instruments sont-ils utilisés de façon globale sur le plan national ou de façon différenciée par branche et par secteur?*

Il a déjà été répondu partiellement à cette question dans ce qui précède. Il faut toutefois la poser spécialement encore à cette occasion en même temps que la question non moins intéressante de savoir dans quel secteur ou branche s'est faite cette utilisation différenciée des instruments et quels sont les instruments qui ont été utilisés. Là encore, nous laisserons hors de notre propos les transports, l'agriculture et le logement ainsi que la politique de développement régional (en ce qui concerne la différenciation de la politique des prix, voir ci-dessus sous a).

En Belgique, abstraction faite de l'octroi de crédits à taux d'intérêt favorable en vue de la modernisation de l'industrie (notamment en faveur des entreprises occupant moins de 50 salariés), il faut surtout signaler les mesures spéciales en faveur des textiles et de la navigation. Le secteur du textile a bénéficié de subventions et de réductions de la taxe sur le chiffre d'affaires, le secteur de la construction navale a reçu des prêts à taux d'intérêt réduit.

En Allemagne, le seul cas notable est celui de l'appui ouvert accordé aux houillères, tant de façon directe, au moyen de subventions (notamment en complément de celles de la CECA),

<sup>(1)</sup> Le caractère de cette programmation n'est pas encore pleinement fixe. Il est toutefois manifeste qu'elle ne va pas vers la fixation nette d'objectifs économiques généraux mais plutôt vers l'établissement de prévisions, notamment pour un certain nombre de secteurs (et non pour un grand nombre de branches, comme aux Pays-Bas). On a l'intention d'aboutir ainsi à un cadre cohérent en vue des interventions nécessaires des pouvoirs publics. La programmation de la CEE est donc essentiellement des types I et I-A. Des éléments du type III (i) se présentent toutefois en ce qui concerne les tentatives d'harmonisation des conceptions politiques conjoncturelles dans un cadre structurel qui doit se rattacher aux idées à la base du schéma néerlandais des priorités. On peut aussi ajouter à la programmation de la CEE des éléments du type II.

de mesures fiscales etc., que de façon indirecte en obligeant l'industrie sidérurgique à remplacer autant que possible le fuel par du charbon (voir Economic Policy in our time, p. 476).

En France, il y a des appuis et des interventions pour un certain nombre de secteurs (aide directe financière à la reconversion, crédit à la modernisation, subventions, garantie d'emprunts, taux d'intérêt spéciaux, facilités fiscales, etc.).

Le plan indique l'utilisation qui sera faite des instruments par branche. Une forme spéciale d'intervention est l'immixtion directe des pouvoirs publics dans des décisions importantes des entreprises « leaders », notamment dans les secteurs de l'énergie et de l'électronique.

En Italie, il y avait (ou il y a) des subventions à la construction navale, des restrictions de la production de riz, des crédits à la reconversion industrielle et à l'accroissement des exportations de l'industrie mécanique. Dans la sidérurgie, on a procédé à une importante modernisation essentiellement dans le cadre de l'IRI et de l'ENI. Les industries textile et mécanique ont profité de subventions en vue de la réduction des coûts ou de facilités de crédit.

Aux Pays-Bas, on accorde temporairement un certain appui à la construction navale et à l'industrie cigarière (facilités fiscales dans les deux cas). Des facilités de crédit ont été accordées aux classes moyennes.

A propos de l'examen de ces principaux cas d'intervention différenciée des pouvoirs publics, il est frappant de constater qu'elle a tout d'abord un caractère de soutien. En outre, elle a, sauf en France, tendance à se concentrer sur certains secteurs déterminés : le textile et la construction navale sont les cas les plus fréquents.

Ces deux phénomènes peuvent faciliter une harmonisation des systèmes nationaux. Il convient donc d'examiner si l'adoption de règles communes concernant ces branches ou ces secteurs au niveau international ne pourrait pas supprimer une part importante de l'utilisation différenciée des instruments au niveau national ou en diminuer l'importance.

#### IV. POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

La nature et la structure de la politique de la concurrence dans les pays membres doivent être considérées en étroite liaison avec ce qui

a été dit jusqu'ici au sujet de la politique économique pratiquée dans ces pays. Chaque pays choisira en effet la politique de la concurrence qui va le mieux avec sa politique économique générale, c'est-à-dire aussi bien avec les objectifs de cette politique qu'avec le type de rapport entre les pouvoirs publics et les milieux économiques choisis, ainsi qu'avec les instruments et l'utilisation qui en est faite (selon un plan, par secteur, etc.). C'est ainsi qu'il y a une grande différence selon que le maintien d'un système de libre concurrence figure ou non dans la liste des *objectifs* et, dans l'affirmative, selon qu'il a ou non une priorité plus faible que celui de l'expansion rapide de la production.

Par suite, la politique de concurrence d'un pays où il y a de nombreuses entreprises contrôlées par les pouvoirs publics est souvent différente de celle d'un pays où le secteur public est limité. On aura alors tendance à exclure les entreprises contrôlées par les pouvoirs publics de l'ensemble de la politique de la concurrence ou à fonder cette politique sur un traitement différent des entreprises privées et des entreprises publiques. De même, la nature des rapports entre les pouvoirs publics et les milieux économiques est importante du point de vue de la politique de la concurrence : les pouvoirs publics utilisent-ils leurs compétences comme ultime remedium, après avoir échoué dans leurs tentatives de persuasion, par exemple pour faire modifier à certains égards des ententes, ou bien les utilisent-ils à peu près sans avertissement et sans consultation préalable ?

En outre, il est manifeste en ce qui concerne l'utilisation des *instruments*, qu'une utilisation différenciée par branche et par secteur, même si elle ne comporte qu'un soutien, conduit à une certaine distorsion de la concurrence au sens de l'article 92 du traité de Rome. A ce point de vue, l'utilisation des instruments dans le cadre d'un plan indicatif, notamment lorsque ce plan présente des traits du type V susmentionné constituera déjà souvent en soi l'expression d'une certaine méfiance à l'égard de la fonction coordinatrice jouée par le marché grâce à la concurrence ; la coordination entre les plans des divers agents économiques est en quelque sorte enlevée au marché et en un certain sens confiée au plan. Sur le plan de la politique de la concurrence, cela se manifesterait sans doute au moins par le fait que, dans un pays où l'on confie essentiellement la coordination des plans individuels au marché, la nécessité d'une forte politique de la concurrence sera beaucoup plus fortement ressentie que dans un pays où cette coordination doit être réalisée essentiellement

au moyen d'un plan national. Cela pour la simple raison que, dans le premier pays, la coordination entre les plans individuels se réalisera dans le cadre d'une action aussi efficace que possible de la concurrence, mais non dans le second.

Il s'ensuit qu'une harmonisation éventuelle de la politique de la concurrence des Etats membres ne pourra être réalisée que dans le cadre d'une harmonisation de leurs systèmes de politique économique. Tout manque d'harmonie d'un Etat à l'autre sur le plan général de la politique économique se traduit à peu près immédiatement sur le plan particulier de la politique de la concurrence. Les divergences existant sur ce dernier terrain entre les Etats membres ne pourront donc être supprimées complètement que si les divergences des systèmes nationaux de politique économique disparaissent.

Les différences essentielles qui apparaissent entre les pays membres sur le plan de la politique de la concurrence sont de quatre ordres :

- différences quant à la position de principe adoptée vis-à-vis des ententes limitant la concurrence (opposition entre l'interdiction de principe et l'interdiction des abus) ;
- différence quant à l'attitude vis-à-vis des fusions, concentrations et positions dominantes existantes ou potentielles ;
- différences quant à l'attitude à l'égard des entreprises privées et des entreprises publiques ;
- différences quant à l'efficacité de la politique de la concurrence et quant aux compétences des organes qui l'appliquent.

a) En ce qui concerne les restrictions, les entraves et les distorsions à la concurrence entre les entreprises (voir art. 85 du traité de la CEE), on applique en théorie en Allemagne, en Italie et en un certain sens aussi en France, le principe de leur interdiction alors que, dans les autres Etats membres et notamment en Belgique, on applique surtout celui de l'interdiction des abus (on trouve aussi aux Pays-Bas des éléments du principe de l'interdiction, notamment en ce qui concerne les prix imposés collectifs et certaines formes de prix imposés individuels).

Ces différences sont en partie fictives et relèvent de considérations de technique législative. Il n'y a en effet aucune différence en soi dans le fait qu'on interdit toutes les ententes restrictives qui n'ont pas d'effet défavorable ou qu'on interdise seulement les ententes res-

trictives qui ont un effet défavorable. Cependant cela n'est pas un argument suffisant pour enlever toute signification aux différences existant entre les systèmes de concurrence nationaux ; il suffit de penser à cet égard au problème de la charge de la preuve. A un niveau plus profond, la priorité donnée au principe de l'abus de puissance ou au principe de l'interdiction peut être la traduction de conceptions fondamentales divergentes. On pourra s'attendre à trouver le principe de l'interdiction dans les pays où l'on cherche à réaliser un certain système en matière de concurrence, par exemple parce qu'une concurrence aussi libre que possible est considérée comme un objectif intermédiaire pour la réalisation des objectifs suprêmes de la société (liberté, égalité, prospérité) ; en revanche, on trouvera plutôt le principe de l'interdiction de l'abus de puissance dans les pays où l'on accepte le système existant à quelques points près. Une grosse importance doit aussi être attribuée en outre aux exemptions de l'interdiction accordées ou aux ententes qui ne sont expressément pas considérées comme des abus. A cet égard, il n'y a pas de grande différence entre les Etats membres, à deux exceptions non négligeables près :

- dans la législation italienne, il n'y a pas de disposition d'exception comparable à celle qu'on trouve à l'article 85, paragraphe 3, du traité de la CEE ;
- en Italie et en France, avec certaines restrictions en Italie, on trouve une exception au sujet des ententes découlant directement de la loi ou de l'application d'une loi.

La deuxième exception ci-dessus est importante parce que, si elle est fréquemment appliquée, elle peut enlever tout effet et toute force à la politique de la concurrence.

b) Sur ce point, il n'y a d'interdiction générale dans aucun pays de la CEE ; on se limite à combattre les abus très frappants. Dans certains pays de la CEE, les fusions et concentrations sont directement favorisées par les pouvoirs publics dans l'ensemble de l'économie ou dans certains secteurs, notamment en vue d'aboutir à une position concurrentielle puissante dans le marché commun. A cet égard, il faut surtout mentionner la France et l'Italie. Au demeurant, on constate, dans tous les pays de la CEE, des tendances spontanées à la concentration auxquelles les pouvoirs publics ne s'opposent que rarement.

c) Nous nous sommes déjà arrêtés sur cette question précédemment (voir par. 2, point II).

d) L'Italie ne possède pas encore de législation en matière de concurrence. La politique de concurrence menée en France est sans aucun doute moins active qu'en Allemagne, bien qu'une série non négligeable de résultats importants aient été enregistrés au fil des années. C'est ainsi qu'il ressort notamment des rapports annuels publiés depuis janvier 1960 concernant la politique française dans le domaine de la concurrence que des décisions importantes ont été prises dans quelque cinquante cas. En comparaison avec l'Allemagne, ce chiffre reste cependant relativement peu important. Cela concorde totalement avec ce que nous avons fait observer ci-dessus au sujet de la fonction

coordinatrice du marché et du plan. Comme la France désire essentiellement s'en remettre à la fonction coordinatrice du plan, il est peu nécessaire qu'elle ait une politique puissante de la concurrence.

Au demeurant, la politique de la concurrence en Allemagne n'a pas un caractère doctrinaire ; le principe de l'interdiction des ententes n'est pas appliqué de façon rigide. A cet égard, il y a lieu de noter qu'en février 1959, à l'initiative des pouvoirs publics, une entente a été conclue entre trois charbonnages et cinq sociétés pétrolières en vue d'établir une certaine réglementation des prix du fuel lourd.

## L'influence de la poursuite du développement de la CEE sur la politique économique des Etats membres

### 1. INTRODUCTION ET POSITION DU PROBLEME

Dans cette partie, nous examinerons quelle influence le développement futur de la CEE pourra avoir sur la mise en œuvre de la politique économique des Etats membres.

On suppose à ce propos<sup>(1)</sup> :

a) que l'union douanière est réalisée; cela implique que les quatre libertés envisagées au Traité : libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux soient pleinement réalisées;

b) qu'il y a, à l'intérieur du marché commun ainsi réalisé, une concurrence effective, l'implantation, la production, le financement et les transactions sur les biens pouvant se faire là où les conditions sont les plus favorables, sans que des réglementations d'origine publique ou privée ne faussent notablement le libre jeu des forces du marché.

### 2. PREVISIONS GENERALES

Sur la base des hypothèses a) et b) ci-dessus, on peut tenter de donner un aperçu de la situation économique dans la CEE qui influera sur la politique des Etats membres, soit en l'infléchissant, soit en limitant les possibilités.

Les éléments déterminants de cette situation seront les suivants :

a) un élargissement économique et géographique considérable du marché, notamment pour les entreprises des Etats membres;

b) une mobilité notablement accrue des facteurs de production : capital, travail et esprit d'entreprise (initiative); la rémunération de ces facteurs tendra donc encore davantage à s'égaliser.

Il faut s'attendre que ces deux éléments vont créer une situation où les économies nationales présenteront un plus grand degré d'«ouverture» et de «sensibilité» qu'actuellement et où, en principe, toute intervention nationale «artifi-

cielle» dans le jeu des forces du marché, d'origine privée (résultant d'ententes p. ex.) ou publique (émanant des autorités nationales p. ex.), perdra de son efficacité.

Il faut en effet considérer :

(i) que l'absence totale de droits de douane et autres provoquera un développement croissant<sup>(2)</sup> des échanges intra-communautaires, au moins au début<sup>(3)</sup>; de ce fait il y aura notamment une plus grande sensibilité des balances nationales des paiements et les économies nationales seront plus réceptives à l'incidence de l'évolution économique à l'étranger;

(ii) que la mobilité accrue des facteurs de production au plan international offrira en même temps de larges échappatoires aux entreprises gênées par des maximums de prix et de salaires et par la fiscalité imposés par les autorités nationales car elles pourront alors s'établir dans un autre Etat membre. Plus généralement, ces échappatoires plus larges s'offriront aussi en cas de discrimination pratiquée par les pouvoirs publics à l'égard des facteurs travail et capital. Les restrictions légales nationales relatives au comportement des agents économiques perdront évidemment de leur force si ceux-ci peuvent se soustraire encore davantage à la loi.

D'autre part, un afflux de firmes, de travailleurs et de capitaux limitera aussi la liberté d'action des autorités. Qu'un tel afflux soit possible enlèvera beaucoup de leur valeur et de leur signification aux programmes économiques à réaliser.

En outre les autorités nationales, si elles ne veulent ou ne peuvent agir de façon discriminatoire, devront en principe accorder aux arrivants les mêmes facilités qu'aux anciennes

<sup>(1)</sup> La deuxième partie est consacrée à une analyse purement théorique.

<sup>(2)</sup> Croissant parce qu'il faudra un temps assez long pour que toute l'économie s'adapte aux possibilités de vente et d'achat dans les autres Etats membres.

<sup>(3)</sup> A très long terme, on peut en effet s'attendre à un certain ralentissement du développement des échanges entre les Etats membres (voir le théorème bien connu dans la théorie des échanges internationaux, selon lequel un accroissement de la mobilité internationale des facteurs de production conduit, à long terme, à une diminution des échanges entre les Etats entre lesquels ont eu lieu des mouvements de facteurs).

entreprises ou facteurs de production, ce qui réduira en général l'incitation à les accorder.

(iii) L'élargissement du marché conduira à une spécialisation croissante de la production qui sera de plus en plus une production de masse ou en série (cette tendance ne pourra diminuer qu'à long terme, par suite de mouvements constants du travail et du capital). Toutefois qui dit spécialisation dit dépendance et adaptation accrues vis-à-vis des autres, c'est-à-dire vis-à-vis des autres Etats membres.

Les centres de production déjà spécialisés pourront conserver une bonne partie de leur avance grâce aux économies externes résultant de la concentration. Il est d'ailleurs probable que, dans la CEE, spécialisation accrue de la production, tendance accrue à la concentration géographique et dépendance croissante à l'égard des marchés extérieurs iront désormais de pair.

### 3. CONSEQUENCES PLUS SPECIFIQUES POUR LA POLITIQUE ECONOMIQUE DES ETATS MEMBRES

Sur la base de la situation évoquée au paragraphe 2, nous présenterons maintenant une analyse plus détaillée des conséquences de la réalisation ultérieure de la CEE pour la politique économique des Etats membres. Nous conserverons la subdivision adoptée dans la première partie :

- objectifs de la politique économique ;
- relations entre les pouvoirs publics et les entreprises ;
- instruments de la politique économique (nature et efficacité, application planifiée ou non, application globale ou différenciée) ;
- politique de la concurrence stricto sensu.

#### 1. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Il n'est pas possible de faire avec certitude des prévisions à cet égard. On peut toutefois estimer probable que ces objectifs tendront à se rapprocher.

1) Comme nous l'avons dit, la réalisation de la CEE conduit à une ouverture plus grande des économies nationales. Plus une économie est ouverte et plus l'opinion publique est favorable à la liberté des échanges (voir ce qui est

dit à propos de la Belgique et des Pays-Bas dans la première partie). Par suite, l'ouverture des économies, fera peut-être considérer de plus en plus la liberté de la concurrence comme un objectif communautaire.

Cette question peut aussi être envisagée d'un point de vue quelque peu différent. Les données de la première partie ont montré qu'en ce qui concerne l'objectif communément admis qu'est la coordination optimale des besoins, des plans et des comportements des agents économiques, divers Etats membres accordent, pour l'atteindre, la priorité à une concurrence libre et effective sur le marché, alors qu'un autre (la France) s'y efforce surtout (mais non exclusivement) au moyen d'un plan économique national, prévisionnel, différencié par branche. La coordination des plans individuels par le marché et la coordination par le plan semblent donc, dans une certaine mesure, être les deux branches d'une alternative. Là où l'efficacité d'une planification indicative différenciée diminuera avec l'ouverture de l'économie (voir ci-dessous sous III B), il est évident qu'on s'intéressera davantage à l'instauration d'une concurrence libre aussi efficace que possible afin de réaliser malgré tout de façon optimale la coordination souhaitée des plans, des comportements et des besoins des agents économiques. Autrement dit, le ou les Etats membres qui recouraient à un plan accorderont de plus en plus d'importance à la coordination par le marché.

D'un autre côté, il n'est nullement exclu que les Etats membres qui s'en remettaient exclusivement à la coordination par le marché puissent adopter certains éléments de la coordination par le plan pour des secteurs ou des aspects de la vie économique où la coordination par le marché n'est pas satisfaisante.

2) Dans son ouvrage intitulé « Economic Theory and Western European Integration », Scitovsky pense que le développement de la CEE se traduira par des efforts accrus pour échapper au cercle infernal des hausses de salaires et de prix. On peut de même s'attendre qu'une attention accrue soit apportée à la stabilisation des prix ainsi qu'à l'équilibre de la balance des paiements.

Les perspectives mentionnées aux points 1) et 2) qui précèdent ne sont toutefois pas de nature à faire prévoir une harmonisation spontanée et totale des objectifs de la politique économique des Etats membres.

## II. RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ENTREPRISES

La question est de savoir si, là où le secteur public est important, celui-ci s'élargira encore ; à ce propos, il faut d'abord tenir compte des objectifs essentiels qui peuvent présider à la création d'entreprises publiques et qui sont les suivants :

— accroître l'efficacité dans certains secteurs (a) ;

— agir indirectement sur le développement économique (voir première partie, planification du type III (iii) (b) ;

— atteindre des objectifs méta-économiques, par exemple d'ordre social (c).

a) Cette mission des entreprises publiques n'est à peu près déterminante que dans les économies assez fermées. Avec la réalisation de la CEE, la concurrence internationale pourra prendre, dans une notable mesure, le rôle de stimulant de l'efficacité. La création d'entreprises publiques à cette fin sera donc plus rare.

b) Les effets d'une action indirecte auront davantage un caractère international, par suite de l'ouverture des économies nationales. La valeur des entreprises publiques se trouvera donc quelque peu réduite elle aussi dans ce domaine. Là encore, l'argument mentionné en a), sur la substitution partielle de l'action de la concurrence internationale à celle des entreprises publiques, est évidemment valable.

c) Il s'agit d'un ensemble de productions assez limité qui ne joue pas un grand rôle.

Tout cela permet de supposer que les tendances à la création de nouvelles entreprises publiques devraient plutôt s'atténuer. Cela ne vaut d'ailleurs qu'à la condition que les considérations nationalistes ne jouent pas plus que maintenant. La création d'entreprises publiques pourrait par exemple résulter d'un réflexe de défense nationaliste contre l'établissement d'entreprises étrangères ou l'afflux de capitaux étrangers.

## III. INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

A. Nous commencerons par un exposé des modifications qui peuvent survenir quant à l'efficacité, à la nature et aux possibilités d'utilisation de divers instruments :

a) Politique des salaires : les limites posées à son utilisation seront encore plus strictes.

Cela résultera, d'une part, de la mobilité du facteur « travail »<sup>(1)</sup> et, d'autre part, de la liberté d'établissement dans tous les Etats membres.

Si le niveau des salaires d'un Etat membre A est inférieur à celui des Etats membres B et C, on constatera un mouvement partiel du facteur travail vers B et C où les salaires sont relativement plus élevés, tandis que les entrepreneurs étrangers auront davantage tendance à s'établir dans le pays A. Par suite, l'offre de travail diminuera en A, tandis que la demande s'accroîtra. Le niveau des salaires tendra donc spontanément à se rapprocher de celui des autres Etats membres. Le relèvement sera d'autant plus fort que la pénurie de main-d'œuvre sera plus sensible dans la CEE. Les salaires perçus dans les autres Etats membres exercent alors une forte attraction sur les salaires gagnés dans le pays.

Cela implique évidemment que le niveau des salaires et, en longue période, la structure générale des salaires fonctionne essentiellement pour les autorités comme une « variable exogène », une donnée largement autonome. Les principes qui président aux interventions dans la formation des salaires dans les divers Etats membres se trouveront ainsi conduits à une certaine identité sous l'effet de facteurs externes.

b) Politique des prix : on peut s'attendre à une identité similaire des principes pratiques de la politique des prix. Dans la plupart des cas, la fixation d'un prix maximum perdra une grande partie de son efficacité, étant donné qu'elle pourrait facilement conduire à un déplacement partiel de l'offre du produit considéré vers les pays étrangers où ce maximum ne joue pas. En longue période, il pourrait même se produire une fuite de facteurs de production (ou d'entreprises vers des Etats où la production est plus rentable, les prix n'y étant pas soumis à des restrictions.

La fixation de prix minimal devrait conduire à des réactions inverses ; des importations accrues peuvent enlever toute valeur à un minimum trop élevé.

Par suite du développement de la CEE, les pouvoirs publics se verront imposer des limites plus strictes pour la fixation des prix ; des

(1) Cette mobilité ne doit pas être comprise au sens purement physique, mais au sens économique : on peut rester établi dans son pays natal et travailler à l'étranger. Comme le progrès des transports s'y prête de plus en plus, on peut dire que la mobilité économique du facteur « travail » est, entre autres, une variable dépendant du progrès des transports.

interventions « brutales » dans la formation des prix s'avéreront dépourvues de valeur. Seules des interventions très limitées pourront encore avoir quelque effet.

c) Politique de la rémunération des capitaux : on peut appliquer le même raisonnement qu'en a); il vaut même davantage ici car les mouvements du facteur capital ne sont pas entravés par les conditions d'ordre humanitaire qui restreignent ceux du facteur travail. La marge dont disposeront les autorités nationales pour faire varier le taux de l'intérêt par rapport à celui des autres Etats membres sera donc minime. L'élasticité croissante de l'offre de capital par suite de l'ouverture des économies fera que toute variation incidente des taux d'intérêt provoquera des mouvements de capitaux considérables qui ramèneront rapidement ce taux au voisinage de son niveau initial.

d) Politique fiscale : si l'harmonisation n'est pas réalisée, les divergences dans les systèmes d'imposition du chiffre d'affaires et dans les autres impôts indirects continueront de perturber la concurrence dans la CEE.

En ce qui concerne l'imposition des sociétés, on peut s'attendre qu'il se produise à la longue, dans quelques Etats, une adaptation vers le bas, car un impôt sur les sociétés plus élevé que dans les autres Etats membres équivaut à une subvention négative.

En matière d'impôt sur le revenu, la tendance à l'égalisation des taux et de la progressivité sera notablement moindre. Le niveau de cet impôt peut cependant avoir une incidence, eu égard à la diffusion des très petites entreprises qui, lorsqu'elles ne sont pas constituées en société anonyme, en sont souvent frappées.

e) Politique budgétaire, contrôle général du crédit et coefficient de trésorerie : avec la politique de l'escompte, ces trois éléments constituent les instruments de la politique monétaire et économique qui permettent de dominer la conjoncture, c'est-à-dire d'atteindre un niveau d'emploi raisonnable pour un niveau de prix assez stable. D'un point de vue purement national, ces instruments sont cependant d'autant moins efficaces qu'une économie est plus ouverte car le coefficient de « dispersion » de leur action s'en trouve accru, de sorte qu'il faut agir de plus en plus énergiquement pour obtenir le même effet <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Une pression anti-inflationniste exercée par le budget conduit par exemple à une réduction des investissements, à l'étranger comme dans le pays. Plus le pourcentage que représentent les investissements à l'étranger (équivalent à des importations) dans les investissements totaux est élevé (et il l'est d'autant plus que l'économie est plus ouverte), et plus la pression anti-inflationniste doit être forte pour réduire les investissements dans le pays.

Plus généralement, on peut dire que les instruments utilisés au plan national provoquent des « external economies » et des « diseconomies » dans les autres économies nationales. La méthode indiquée pour tous les Etats membres, en vue d'accroître l'effet utile des mesures prises dans de tels cas, est soit d'en centraliser l'application auprès d'une seule instance, soit de recourir à une application synchronisée selon les recommandations d'une instance centrale, ces recommandations tenant compte des « external economies » et « diseconomies » provoquées par l'application des mesures au plan national.

On peut aussi s'attendre, dans l'application de ces instruments, qu'il y ait à la longue une certaine identité d'application, cette identité ne s'instaurant toutefois pas de façon « automatique », mais seulement dans la mesure où les Etats membres, sous la pression de l'ouverture croissante de leur économie, se rendront compte qu'ils profitent tous d'une centralisation ou d'une synchronisation de leur emploi. Le processus de prise de conscience des grands avantages qu'en tireront les Etats membres a déjà été mis en route par les recommandations de la Commission de la CEE (en l'occurrence de M. Marjolin).

On est ainsi fondé à conclure de ce qui précède, à propos des mesures économiques les plus employées à des fins conjoncturelles, que la poursuite du développement de la CEE agit dans le sens d'une identité accrue des principes qui président à l'application de ces instruments par les autorités nationales. Cette identité accrue résultera aussi bien de limitations directes de l'efficacité des instruments que du jeu de forces agissant indirectement au profit d'une certaine synchronisation de leur application.

B. La même conclusion vaut-elle à propos de la politique structurelle des Etats membres dans laquelle les instruments que constituent les politiques des emprunts, du crédit et le contrôle des investissements sont tantôt appliqués dans le cadre d'un plan éventuellement différencié par branche, tantôt en dehors d'un tel plan.

Il importe, à cet égard, de considérer les points suivants :

a) L'ouverture des marchés nationaux va de pair avec une orientation croissante des entreprises nationales en fonction de l'évolution à l'étranger. Cela nuira fort, assurément, à un

plan comportant des éléments impératifs. D'abord, parce que les prévisions seront moins sûres, de sorte qu'il faudra renoncer, dans une mesure croissante, à des objectifs quantitatifs (voir l'évolution en France), et ensuite parce qu'il sera à peu près impossible désormais de dire dans quelle mesure l'échec dans la réalisation d'un objectif par certains secteurs peut leur être attribué.

Enfin, la dépendance croissante vis-à-vis des marchés extérieurs implique aussi qu'il sera sans doute particulièrement difficile aux autorités nationales d'indiquer le niveau souhaitable des investissements dans divers secteurs. Toute planification indicative détaillée se heurtera d'ailleurs au dynamisme du fonctionnement du marché dans la CEE.

b) Par suite, il se trouvera souvent que bon nombre d'objectifs prévus dans le plan ne pourront être atteints en raison des possibilités de déplacement offertes à la demande et à l'offre de produits ou de facteurs de production sur le plan international. C'est ainsi qu'une limitation systématique des investissements sera souvent privée d'effet parce que les investissements se feront ailleurs, dans les autres Etats membres, et que les produits touchés par les restrictions pourront ensuite être exportés vers l'Etat qui les a instituées ; la réduction de l'offre globale à laquelle visait la limitation des investissements peut s'en trouver totalement annulée. En outre, l'établissement de firmes étrangères peut modifier complètement les perspectives dans un secteur et consommer le divorce entre les objectifs du plan et la réalité.

c) L'exécution d'un plan de politique structurelle exige non seulement un contrôle des investissements, mais encore une politique sectorielle du crédit et des subventions. On peut s'attendre que les Etats membres aient, dans un proche avenir, tendance à y recourir de façon assez intensive (quoique peut-être moins systématique qu'à l'heure actuelle), notamment lorsque l'ouverture des marchés nationaux aura atteint un point tel qu'un certain nombre d'entreprises peu efficaces ou à prix de revient élevés seront condamnées à disparaître. On aura alors tendance à défendre le soutien de ces entreprises ou de ces branches en difficulté au moyen de ce que, par opposition à l'argument de l'« enfance », on peut appeler celui de la « mortalité ». Cette tendance à favoriser certaines entreprises ou certaines branches par des subventions, des facilités d'emprunt, etc., est certes limitée par les possibilités budgétaires nationales, mais elle peut encore, dans ces limites, revêtir assez d'ampleur.

En conclusion de cette partie, on peut dire qu'une planification indicative stricte en matière de politique structurelle à l'échelon national ne pourra sans doute pas se maintenir contre l'accélération du développement économique dans la CEE. Il est très probable qu'on passera de l'ordre quantitatif à l'ordre qualitatif, de l'objectif à la prévision, de la différenciation par secteur à la planification nationale (et supranationale).

Cela ne veut cependant pas dire qu'il sera mis fin spontanément au recours à des mesures différenciées par branche, surtout en ce qui concerne les mesures de stimulation et d'incitation.

#### IV. POLITIQUE DE CONCURRENCE

La politique de concurrence verra diminuer l'importance des ententes et concentrations nationales sur le marché, mais, en revanche, elle verra s'accroître les tendances à la cartellisation et à la concentration au niveau de la CEE. Cette évolution fait que le centre de gravité de la politique en matière de concurrence devra se porter de plus en plus du plan national au plan communautaire.

A cet égard, il faudra distinguer, autant qu'on le pourra, entre tendances à la cartellisation et tendances à la concentration et à la fusion. La plupart du temps, en effet, concentration et fusion sont les seules voies pour réaliser la spécialisation souhaitable dans la CEE et qui permettent de profiter au mieux des économies externes potentielles qui peuvent donner lieu à des réductions sensibles des coûts internes. Il faut donc porter un jugement nuancé sur les fusions et concentrations. En revanche, un renforcement de la politique va de soi à propos des ententes internationales. En l'absence d'une telle politique, les fruits de l'expansion ultérieure de la CEE risqueraient d'être réservés à certains groupes privilégiés.

#### 4. CONCLUSION

La conclusion générale qui se dégage de cette partie de l'étude est que le développement futur de la CEE aura, en ce qui concerne la politique économique des Etats membres, des effets économiques très importants qui agiront

essentiellement en faveur d'une harmonisation. Il est toutefois à signaler que, pour que ces effets soient pleinement sensibles, il faut que soit attirée l'attention des Etats sur les conséquences de la situation économique nouvelle et que ceux-ci s'adaptent en temps utile aux

changements qui se dessinent déjà à l'heure actuelle. Il n'y a pas lieu d'escompter, au demeurant, que les forces mises en mouvement par le développement futur de la CEE suffiront à provoquer une harmonisation satisfaisante des politiques économiques des Etats membres.

La politique économique et la politique de concurrence dans la CEE,  
envisagées sous l'angle de l'organisation économique souhaitable

1. INTRODUCTION

Dans les deux premières parties de l'étude, nous avons examiné dans quelle mesure les conceptions actuelles en matière de politique de la concurrence et de politique économique dans les Etats membres présentent des similitudes et des différences et dans quelle mesure l'évolution ultérieure de la CEE pourrait avoir une influence favorable ou défavorable sur ces similitudes et ces divergences. L'examen de cette dernière question a montré que l'évolution future favorisera la coordination des politiques économiques des Etats membres mais qu'on ne doit nullement s'attendre à aboutir spontanément ainsi à une harmonisation adéquate et satisfaisante de la politique économique (y compris la politique de la concurrence) dans les Etats membres. Les divergences sont en effet trop grandes : elle ne résultent pas seulement de conceptions dans une certaine mesure divergentes quant aux objectifs de la politique économique et à leur hiérarchie, mais aussi de la façon même dont sont utilisés les instruments de la politique économique.

Il est inutile d'insister sur la nécessité d'atténuer progressivement ces divergences fondamentales. Les avantages économiques qui peuvent résulter d'un marché commun — tant dans le domaine de la croissance de l'économie que dans celui de sa stabilité — diminuent beaucoup, comme on le sait, si ce marché se partage en un certain nombre de marchés partiels présentant des différences importantes quant aux conditions et aux possibilités de concurrence, par suite de fortes divergences entre les politiques économiques, les politiques de la concurrence et les cadres institutionnels.

Il convient toutefois de faire observer que, pour obtenir les avantages résultant de l'existence du marché commun, il n'est nullement nécessaire qu'il y ait identité complète entre les Etats membres quant à la politique économique et à la politique de la concurrence. Ces avantages peuvent aussi bien être obtenus s'il y a similitude des structures et des instruments de la politique. Dans ce cas, on a en même temps une marge d'adaptation de la politique nationale dont il ne faut pas sous-estimer

l'importance. Cette souplesse est nécessaire en soi étant donné la répartition compliquée des responsabilités et des compétences entre les gouvernements nationaux et les autorités communautaires. Une des questions principales de cette troisième partie sera d'ailleurs de savoir dans quelle mesure un degré suffisant de similitude des systèmes de politique économique pourra être réalisé dans les Etats membres étant donné que cette similitude ne sera pas dans une mesure suffisante le produit spontané de l'évolution qui doit se produire.

Il faut donc penser à cet instrument qu'est la planification, et notamment la planification à moyen terme. Il est, en effet, naturel qu'à mesure qu'on perd confiance en l'apparition spontanée de la similitude souhaitée, on cherche à la réaliser progressivement de manière consciente, c'est-à-dire planifiée. Dans l'optique des propositions de la Commission et des décisions du Conseil de ministres qui en découlent, on peut en imaginer la réalisation par le moyen de proposition que les Etats membres soumettraient par exemple, au sujet de leur politique, au comité de la CEE pour la politique économique à moyen terme qui rendrait ces propositions comparables en les « traduisant » en plan ou en programme général qui en montre les conséquences. Dans le cadre du plan ou du programme, l'éventuelle inefficacité des propositions ainsi faites et les défauts éventuels résultant du manque de coordination entre les propositions des divers pays pourraient être mis clairement en évidence. Enfin, sur la base des constatations ainsi faites, des consultations pourraient avoir lieu au comité en vue de réaliser une unanimité volontaire quant à une révision de ces propositions et, éventuellement, des instruments utilisés pour les appliquer, de façon que des politiques aussi effectives et aussi coordonnées que possible soient appliquées dans tous les Etats membres. On peut ainsi s'efforcer de réaliser, pour ainsi dire pas à pas, la similitude souhaitable des politiques économiques dans les Etats membres. Il convient toutefois de noter que l'accord des Etats membres sur la procédure ne suffit pas. En effet, qui dit planification dit volonté d'atteindre le but ; il faut donc que les Etats membres aient conscience d'avoir un but

commun. Faute d'un but commun pour l'ensemble de la politique économique et de la politique de la concurrence dans le marché commun, l'effort d'harmonisation et de coordination de la politique économique et des instruments utilisés pour la réaliser en restera naturellement au stade des généralités dans les Etats membres. Une conséquence importante pour notre étude est qu'il n'est pas possible de traiter sérieusement de la similitude souhaitable de la structure et de la nature de la politique économique dans les Etats membres sans qu'ait été déterminé au préalable l'organisation économique communautaire souhaitable. Dans cette troisième partie, nous examinerons, d'ailleurs uniquement dans le cadre de l'organisation économique choisie, les principaux problèmes touchant à la similitude souhaitée (voir ci-dessous points A à D).

#### *Le choix de l'organisation économique optimale*

Pour résoudre la question de l'organisation économique optimale pour la CEE, il faut en tout premier lieu un fondement théorique. Cette question peut être définie, de la façon la plus simple, comme le problème de la centralisation ou de la décentralisation des décisions économiques.

Dans une économie entièrement dirigée, toutes les décisions sur la façon dont se fait la production, sur son objet et sur sa localisation sont prises par une instance centrale. Dans une économie entièrement libre, en revanche, l'ensemble du processus économique est réparti entre un nombre d'entreprises si grand qu'aucune de celles-ci ne peut avoir une influence notable en dehors de son champ d'action propre (concurrence pure et parfaite). C'est dans l'entreprise qu'on décide, en ce qui concerne la partie de la production nationale qui relève de l'entreprise, quels seront la méthode, l'objet et le lieu de la production.

Ces deux définitions sont de caractère théorique, alors que la réalité présente de nombreuses nuances. En fait, la question est de savoir quel est l'élément théorique qui domine.

A cet égard, les économies du monde occidental sont ce qu'on appelle des économies mixtes où domine essentiellement le type théorique de l'économie libérale. On y trouve un grand nombre de gradations, tant en ce qui concerne la forme du marché (de la concurrence pure et parfaite au monopole) que la partie des moyens de production soumise à l'appropriation

privée. La première partie de cette étude donne toutes sortes d'exemples significatifs de cette gradation. Cependant, le processus économique a essentiellement les caractères d'une économie libérale.

Il faut cependant ajouter à cette opposition un élément important, qui contribue d'ailleurs en un certain sens à relier les extrêmes théoriques mentionnés plus haut, à savoir que, comme la théorie macro-économique moderne nous l'enseigne, il y a aussi, précisément dans une économie libérale, diverses nécessités qui ne sont pas spontanément satisfaites. Ainsi, par exemple, le maintien du plein-emploi. La planification macro-économique (ou « globale ») est alors indispensable. L'utilisation des finances publiques à cette fin ne soulève d'ailleurs plus guère de discussions. En outre, le développement de la théorie moderne de la croissance a fait ressortir l'importance de la planification à long et à moyen terme, tant globale que sectorielle.

Cela étant, il faudrait définir ce qu'on pourrait appeler une organisation économique optimale pour la CEE. Pour être précis, disons déjà que la conception d'une telle organisation est fondée en définitive sur des considérations qui n'ont plus un caractère économique. Le choix entre l'économie dirigée et l'économie libérale et les formes intermédiaires est, par essence, d'ordre extra-économique. Bien qu'il ne fût pas nécessaire de s'étendre ici sur ce point, il convenait de le signaler.

Nous poserons en principe, sans démonstration, que l'organisation économique optimale de la CEE sera du type mixte, avec les caractères idéaux de l'économie libérale, ceux de l'économie dirigée étant rejetés. Cette hypothèse, étant donné son fondement extra-économique, sera acceptée telle quelle; indiquons seulement qu'elle peut être considérée comme s'inscrivant dans la ligne du traité de Rome (voir p. ex. le préambule et les art. 2, 3 f), 37 et 85 à 94).

Cela étant, la définition de l'organisation économique optimale de la Communauté pose les quatre problèmes essentiels suivants :

A. Quelle partie des moyens de production se trouve soumise à l'appropriation publique (ce qu'on appelle le secteur public)? Plus précisément, quelle partie peut être soumise à cette appropriation sans conduire à des contradictions internes avec les autres éléments de l'organisation économique souhaitable ?

B. Quelles sont les formes de marché qui s'adaptent le mieux à l'organisation économique

optimale et quelle politique de la concurrence doit-on pratiquer en la matière ?

C. Quelle politique macro-économique (globale) doit-on pratiquer en matière de politique conjoncturelle (planification à assez court terme) ?

D. Quel contenu devrait-on donner à la planification à moyen terme (et à long terme) ?

Sur ces quatre points, la Commission dispose déjà de beaucoup de documentation, et notamment d'avis très judicieux. Il n'est pas dans notre intention de l'étudier à nouveau, de la résumer ou de la commenter. Dans ce qui suit, nous examinerons les problèmes susmentionnés du point de vue de l'organisation économique souhaitable pour la CEE, en particulier sous l'angle de la logique interne.

En bref, le problème peut être formulé comme suit :

Données :

- a) les dispositions du traité de Rome ;
- b) l'organisation économique optimale pour la CEE est une organisation économique mixte dans laquelle on accepte les caractères théoriques de l'économie libérale ;
- c) la politique à appliquer dépend pour une part de la Commission de la CEE et pour une part des gouvernements nationaux avec toutes sortes de formes intermédiaires ;
- d) le marché commun étendu offre en soi moins de possibilités d'intervention que les marchés nationaux connus dont il est plus facile d'avoir une vue d'ensemble.

Question :

Quelle politique conséquente doit-on pratiquer en ce qui concerne les problèmes A à D mentionnés ci-dessus à la fin du paragraphe I ? Dans ce qui suit, nous examinerons successivement ces quatre problèmes. En annexe, nous examinerons encore quelques aspects de la politique régionale dans la mesure où ceux-ci sont en rapport avec les problèmes exposés dans l'introduction.

## 2. LE SECTEUR PUBLIC

Comme il est apparu dans la première partie de cette étude, la situation varie fortement d'un pays à l'autre de la Communauté sur ce point. Pour la France et l'Italie, on peut dire que l'importance du secteur public est grande.

Dans ces pays, on n'a d'ailleurs pas seulement un secteur public industriel : les pouvoirs publics jouent aussi un rôle dans le commerce, la banque et la distribution. Sur ce dernier point, on peut mentionner le monopole du tabac et les organisations françaises pour le charbon et divers produits industriels. Dans les autres pays de la CEE, le secteur public est en revanche essentiellement limité aux secteurs des transports ferroviaires (et aériens), aux services publics de distribution d'eau, de gaz et d'électricité et parfois à une partie des industries extractives (houille, gaz naturel, sel).

Il convient de signaler de prime abord qu'une réduction des écarts existant entre les divers pays quant à l'importance du secteur public est peu probable. Il s'agit d'éléments si fondamentaux de la structure économique des Etats membres qu'un rapprochement effectif en ce qui concerne l'ampleur du secteur public, pour autant qu'il se produise effectivement, ne demanderait pas seulement quelques années, mais plutôt quelques dizaines d'années.

Cela ne doit cependant pas être une raison pour faire preuve d'inertie. Il convient, au contraire, d'y voir la nécessité d'une politique soigneusement réfléchie quant aux aspects de ce problème du « secteur public », de façon à aboutir à brève échéance à une coordination efficace et à certains résultats. On peut notamment envisager les deux points suivants.

En premier lieu, il convient de surveiller systématiquement les tendances éventuelles à un accroissement ou à un développement du secteur public dans les Etats membres en vue d'éviter un accroissement des écarts actuels. La base de ce contrôle pourrait être l'idée que le secteur public ne doit pas dépasser la limite où, pour le type d'organisation économique choisi, la « quantité influe sur la qualité ».

Pour préciser la signification de cette idée de base, nous rappellerons qu'en réalité, les économies dirigées ne sont pas caractérisées par l'appropriation totale des moyens de production par la société, mais seulement de la plus grande partie de ces moyens. Cette partie est telle que le processus économique dans le secteur privé est commandé, totalement ou pour la plus grande partie, par celui du secteur public. Puisque, dans l'organisation économique choisie, ce sont les caractères de l'économie libérale qui doivent dominer, l'ampleur du secteur public devra nécessairement rester limitée, par analogie, au niveau, où le processus économique y est commandé, totalement ou pour la plus grande partie, par le processus

économique du secteur privé. En d'autres termes, on ne peut laisser impunément s'accroître le secteur public. Autrement, on arrive peu à peu aux « zones limites » où les caractères principaux de l'économie dirigée commencent à dominer.

Pour préciser davantage, on pourrait distinguer les degrés suivants correspondant à un progrès croissant vers l'économie entièrement dirigée :

a) Point de départ : comme point de départ, on peut imaginer un secteur public limité à trois égards. En premier lieu, aux approvisionnements typiquement destinés à certains lieux ou à certaines régions, comme les besoins en gaz et en électricité d'une région donnée, ou à la fourniture de moyens de transports publics à certaines concentrations de population. En second lieu, il serait limité aux secteurs où, du point de vue du coût, la taille des entreprises efficiente doit être très grande par rapport à la demande totale (cas des « monopoles naturels »). En troisième lieu, il porterait uniquement sur la couverture des besoins qui, ou bien ont par nature un caractère typiquement social (p. ex. besoins de caractère médical), ou bien sont du domaine des besoins vitaux ou des approvisionnements primaires, et cela dans la mesure où le secteur privé n'est pas en mesure d'y pourvoir de façon appropriée.

Il est clair qu'un secteur public connaissant ces trois limites, une *limite territoriale*, une *limite de coût* et une *limite du point de vue des besoins*, est totalement, en principe, le complément du secteur privé. Seules les fournitures qui se révèlent non rentables du point de vue privé ou qui, si elles sont rentables, ne peuvent se faire que sous forme de monopole — et cela avec les conséquences sociales ou économiques inacceptables qui en résultent notoirement — sont assurées par le secteur public. Quand celui-ci est ainsi limité, il est alors pleinement vrai que le déroulement du processus économique y est une fonction complémentaire, en l'occurrence, du processus économique dans le secteur privé.

b) Il en va déjà autrement lorsque le secteur public dépasse l'une des trois limites en question. C'est ainsi que, si le secteur public est étendu en vue de fournir des approvisionnements qui ne sont pas liés à certaines régions ou à certains territoires, son territoire de vente potentiel peut alors être (géographiquement) élargi et il peut y avoir concurrence directe de la part d'autres entreprises établies ailleurs. C'est ainsi que divers monopoles « naturels » résultent exclusivement du caractère territorialement limité de la demande; le caractère « naturel » du monopole disparaît à mesure

que cette limitation de la vente diminue ou est supprimée, pour quelque cause que ce soit. La disparition du caractère territorial de la vente du secteur public fait entrer les pouvoirs publics dans la partie de la vie économique où la concurrence est le phénomène dominant. Le processus économique dans le secteur public ne peut donc plus être considéré à tous égards comme un complément naturel de celui du secteur privé. Il en va de même lorsqu'une des deux autres limites perd de son importance. Lorsque les fournitures par le secteur public ne sont plus limitées au domaine des approvisionnements primaires pour les besoins vitaux ou pour la production, les possibilités de substitution sont en général plus grandes et l'élasticité de la vente par rapport aux revenus (ou à la production) s'accroît; là encore, il y a donc davantage d'adaptation à la concurrence ou sensibilité à celle-ci et il y a également pénétration progressive du secteur public dans le secteur privé.

c) Les conséquences dommageables pouvant en résulter sont notamment sensibles lorsque plus d'une des limites en question est franchie, ce qui se traduit par un nouvel accroissement de la sensibilité à la concurrence. En vue de conserver une position forte au secteur public déjà notablement élargi, les pouvoirs publics ne pourront pas toujours s'empêcher de dominer le marché grâce à des moyens qui ne relèvent pas de la lutte concurrentielle normale. Cela vaut encore plus lorsque les entreprises publiques ont déjà, en un certain sens, par nature, une position privilégiée en ce qui concerne leur « statut », leur surface financière, leur continuité (même en cas de pertes). Vis-à-vis, tant des nouveaux venus éventuels sur le marché que des concurrents actuels, les pouvoirs publics sont en mesure de placer les entreprises qu'ils contrôlent totalement ou partiellement dans une situation encore plus privilégiée, soit qu'ils imposent directement certaines limites à l'action économique des entreprises privées : établissement, détermination des prix, choix des formes juridiques économiquement appropriées, installations de production, stockage et vente, soit qu'ils accordent aux acheteurs des produits ou des services des entreprises publiques certains avantages ou certaines compensations qu'ils sont les seuls à pouvoir offrir. On peut ainsi en arriver progressivement, dans certaines parties de la vie économique, à un moment où la relation fonctionnelle entre le secteur public et le secteur privé est en principe inversée, en passant par une situation d'incertitude qui peut en elle-même être une source de troubles, le déroulement du processus économique dans ces parties de la vie économique étant dominé par le secteur public.

d) L'aboutissement de cette évolution apparaît dès que le secteur public a atteint une ampleur telle qu'il occupe tous les points stratégiques de la production nationale, ou presque tous. Dans ce cas, il est sans doute inévitable que les pouvoirs publics s'identifient à peu près entièrement aux intérêts des entreprises qu'ils contrôlent totalement ou partiellement. La concurrence résiduelle des autres agents économiques sera orientée de façon à ne pouvoir menacer la position des entreprises publiques.

Les pouvoirs publics ne pourront en effet jamais permettre qu'une lutte concurrentielle active risque de conduire leurs propres entreprises à un échec complet sur le plan économique. On arrive toutefois alors en principe à un rapport de dépendance entre le processus économique dans le secteur privé et celui du secteur public, de la même façon que dans une économie dirigée. Les pouvoirs publics « utilisent » uniquement la concurrence dans la vie économique quand cela sert leurs objectifs et ceux des entreprises qu'ils contrôlent.

On voit ainsi que le passage de l'économie libérale à l'économie dirigée, par élargissement quantitatif du secteur public, a, dans une large mesure, un caractère auto-induit. Même si les pouvoirs publics n'ont pas l'intention de donner à l'économie les traits d'une économie dirigée, ils y sont en quelque sorte contraints dès que l'ampleur du secteur public dépasse certaines limites critiques. La zone où se rencontrent ces limites et où peut prendre naissance le processus conduisant à l'économie dirigée différera selon les cas ; en général, on peut toutefois admettre qu'elle se trouve au voisinage de la phase c) susmentionnée.

Le contrôle coordonné de l'extension du secteur public — dont l'urgence ressort suffisamment de ce qui précède — devra d'ailleurs porter sur l'élargissement du secteur public dans les Etats membres où il résulte de la transgression d'une ou de plusieurs de ces limites : celle de la limitation territoriale des ventes, celle des rapports entre la demande et la taille optimale des entreprises, et celle du caractère primaire des biens ou services fournis. Ces trois limites doivent être la pierre de touche de la coordination de la politique envisagée.

Un second aspect des problèmes du « secteur public » au sujet desquels une coordination efficace pourrait être établie entre les Etats membres n'est plus l'accroissement éventuel de l'ampleur du secteur public mais la manière

dont celui-ci est utilisé. Il s'agit donc de l'harmonisation et de la coordination de la manière dont le secteur public est utilisé dans les Etats membres comme instrument pour réaliser la politique suivie. Il est évident que cette harmonisation peut être considérée comme particulièrement importante en vue d'éviter l'évolution mentionnée ci-dessus (voir points a) à d) ci-dessus).

La solution la plus simple serait évidemment de réduire à zéro l'utilisation de ce secteur public en tant qu'« instrument ». Un exemple pratique nous permettra de nous faire mieux comprendre.

Aux Pays-Bas, la production houillère est assurée dans une notable mesure par les mines de l'Etat qui sont une entreprise purement publique. Durant sa longue histoire, celle-ci a souvent servi d'exemple dans bien des domaines. Mais, au point de vue de la gestion, elle fonctionne exactement comme une entreprise privée. En effet, le gouvernement néerlandais, n'en a jamais fait un instrument de sa politique, pas plus de l'énergie que des salaires ou des prix. L'entreprise a toujours dû suivre entièrement les grandes lignes du processus économique résultant aux Pays-Bas du jeu du secteur privé. Rien n'y est d'ailleurs changé depuis que les mines de l'Etat ont pris une participation dans la Gasunie.

Il serait souhaitable, si l'on s'efforce de réaliser cette coordination des politiques entre les Etats membres, d'aboutir à une telle « harmonisation à zéro » pour certains types d'entreprises publiques. On pourrait recommander que, si l'on procède au niveau de la CEE à une étude particulière, on étudie quels sont les types de production et de contrôle des pouvoirs publics sur les entreprises qui se prêtent le mieux à ce genre d'harmonisation.

Pour le reste du secteur public où cette harmonisation à zéro n'est pas possible, il convient d'envisager une autre sorte d'harmonisation et de coordination sous le contrôle de la Commission et sur la base des principes qu'elle posera. La façon la plus efficace pourrait être d'y procéder dans le cadre de la « planification à moyen terme » qui a déjà été entreprise sous les auspices de la Commission et du Conseil de ministres de la CEE. La discussion des principes de cette harmonisation ne sera d'ailleurs pas faite ici mais au point D (planification à moyen terme).

### 3. FORMES DU MARCHÉ ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Il a été question, dans l'introduction, du type idéal que représente l'économie libérale. Une de ses caractéristiques fondamentales est la forme du marché appelée concurrence pure et parfaite. Les caractéristiques théoriques en sont suffisamment connues. En quelques mots, on peut dire que, dans cette forme de marché, les agents économiques sont entièrement « régis » par le système des prix, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas avoir d'influence sur ceux-ci. On peut encore dire que, dans ce système, la croissance économique est favorisée, les coûts sont constamment réduits, les prix ne permettent pas de superprofits et l'éventail des biens offerts est aussi large que possible. En d'autres termes, c'est un système de « démocratie économique » ; les besoins solvables des consommateurs se répercutent entièrement sur l'orientation donnée à l'utilisation des facteurs de production.

Il y a parfois eu un malentendu en ce qui concerne les conséquences pratiques qu'il faut tirer de ce modèle théorique quant à la politique à appliquer. On a souvent estimé, à tort, que ce modèle théorique devait aussi être réalisé en pratique.

La première conséquence étrange qui en découlerait serait que la concurrence pure et parfaite se traduirait par l'absence de toute lutte concurrentielle. En effet, dans le modèle de la concurrence pure et parfaite, celle-ci est si complète que la lutte perd tout sens et disparaît par conséquent ; aucun offreur individuel ne peut avoir par lui-même une influence quelconque sur le fonctionnement du marché. En dehors de cette conséquence curieuse, la pratique a déjà montré par elle-même que cette concurrence pure et parfaite ou, comme on dit aussi parfois, « atomistique » est impossible pour de nombreux produits. Il y a d'ailleurs, dans la réalité, toutes sortes de formes de marché pour lesquelles l'économie théorique a, entre-temps, établi de nombreuses classifications rationnelles.

L'évocation de ce malentendu nous conduit directement dans le domaine de la politique pratique. Nombreux sont ceux qui, comme on l'a dit, ont adopté le point de vue qu'en l'absence d'une concurrence pure et parfaite, les pouvoirs publics devaient, au moyen de la législation, imposer cette forme de marché ou bien contrôler d'une façon ou d'une autre les marchés en question.

Il ne nous appartient pas ici de procéder à une analyse détaillée et plus au moins approfondie de l'évolution de ces problèmes dans la doctrine économique. Nous nous contenterons de faire deux remarques.

En premier lieu, la pratique a montré nettement que les marchés où règne une concurrence pure et parfaite sont parfois aussi des marchés instables dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant et où l'intervention des pouvoirs publics est inévitable (cas de nombreux produits agricoles).

En second lieu, signalons, pour être tout à fait complet, que le malentendu condamné résulte d'une confusion quant à la fonction des théories économiques. La théorie de la concurrence pure et parfaite est un modèle théorique, c'est-à-dire un modèle qui peut aider à analyser et à expliquer les phénomènes économiques réels. Ceux-ci sont un mélange d'éléments monopolistiques et concurrentiels. La question qui se pose, du point de vue de la théorie économique, est de savoir si le modèle de la concurrence pure et parfaite qu'elle propose explique la réalité totalement ou pour une part suffisante.

C'est pourquoi on peut continuer de considérer la théorie de la concurrence pure et parfaite comme un instrument utile sans être obligé de faire entrer la réalité dans ce corset théorique.

Il n'est pas exclu que ce malentendu soit favorisé par l'utilisation ambiguë du mot concurrence. Dans l'expression « concurrence pure et parfaite » on désigne par « concurrence », l'ensemble des relations fonctionnelles déterminant le modèle en question. Le cosmos économique de ce modèle est, en quelque sorte, « régi » par ces relations fonctionnelles. Toute influence d'un agent économique quelconque est exclue. La concurrence pure et parfaite est alors identique à l'absence totale de lutte concurrentielle.

Dans la réalité économique, concurrence signifie toutefois existence d'une lutte concurrentielle. C'est cette lutte qui conduit, dans certaines circonstances, à la réalisation effective des résultats produits par la concurrence pure et parfaite au sens théorique du terme.

Bien que cela paraisse contradictoire, il n'en est rien en fait. En effet, le modèle théorique a un caractère statique. Il représente un « mouvement uniforme » (on a souvent employé à cet égard l'image d'une compagnie de chemin de fer où tous les trains sont à l'heure).

C'est là une situation irréalisable en fait. Dans la réalité économique, il y a sans cesse des impulsions qui viennent perturber la régularité de ce circuit. Et ce sont précisément ces impulsions qui constituent la lutte concurrentielle. La théorie statique de la concurrence parfaite nous enseigne toutefois à quels résultats tend à aboutir cette évolution et autour de quel centre celle-ci gravite (c'est volontairement bien entendu que je laisse de côté toutes les nuances possibles, notamment en ce qui concerne les modèles plus dynamiques).

Les résultats pratiques que la théorie attribue au modèle de la concurrence pure et parfaite sont les suivants :

- a) pression sur le coût de la production par la rationalisation, l'efficacité et le progrès technique ;
- b) apparition de produits nouveaux et meilleurs.

On peut aussi résumer cela en disant qu'il y a une tendance constante à l'érosion du profit dans la mesure où il dépasse le profit normal. Les produits nouveaux donnent initialement des profits importants. Par suite d'une lutte concurrentielle efficace, ces profits sont constamment réduits. Il y a donc ainsi tendance constante à l'abaissement des prix de revient.

Il est évident que la condition générale à laquelle il faut satisfaire à cet égard est un degré suffisant de « libre accès au marché ». Pour éviter tout malentendu, il faut faire observer que ce libre accès ne consiste pas exclusivement en une entrée effective d'entreprises entièrement nouvelles sur un marché préexistant. On peut aussi imaginer, précisément en raison de la différenciation des produits, que l'érosion des profits résulte du fait que des entreprises existantes se mettent aussi à fabriquer un produit mis sur le marché par un de leurs concurrents.

Comme exemple pratique, mentionnons l'industrie automobile. Dans cette industrie, les conditions de la concurrence pure et parfaite au sens théorique ne sont absolument pas remplies. Il s'agit d'une structure oligopolistique allant de pair avec une différenciation des produits. Il y a une lutte concurrentielle active et efficace. Il y a constamment de nouvelles variations des produits, parfois suivies à brève échéance par la concurrence.

Le consommateur se voit offrir un éventail de produits constamment amélioré ; rationalisation, efficacité accrue, progrès technique et pression sur les prix de revient existent toujours.

La lutte concurrentielle efficace que, par opposition à la concurrence pure et parfaite au sens théorique du terme, nous pouvons ériger en norme de la politique économique, est la rivalité active entre les producteurs qui provoque sans cesse un élargissement de l'éventail des produits et un abaissement du prix.

J.M. Clark parle à cet égard de : « Competition as a sequence of initiatory moves and counter-acting response » <sup>(1)</sup>.

En d'autres termes, la concurrence qui doit être favorisée notamment grâce à une politique active est la rivalité active entre les offreurs, sous forme d'une création et d'une remise en question constantes de positions monopolistiques partielles et des profits supplémentaires qui en résultent.

Les profits temporaires dus à une meilleure prestation sont la caractéristique de la concurrence efficace ; des gains de monopole persistants, celle de l'absence de concurrence efficace.

J.M. Clark, que nous citerons encore une fois, dit qu'on doit distinguer ainsi deux sortes de monopoles : "namely, restrictive practices on the one hand, and on the other hand departures from "perfect competition", including temporary differential advantages which are open to competitive neutralization and which are inseparable from the processes of progress. They appear to have opposite effects on the ends which competition is generally desired to serve" <sup>(2)</sup>.

Pour être tout à fait complet, nous ferons deux observations à ce propos.

En premier lieu, l'analyse théorique ci-dessus a un caractère tout à fait global. Elle ne vise pas à des raffinements théoriques. L'analyse théorique n'a été poussée que dans la mesure nécessaire à la démonstration qui doit essentiellement fournir des conclusions pratiques pour la politique à appliquer.

En second lieu, il faut indiquer qu'on part de l'hypothèse d'une situation d'équilibre monétaire. En situation inflationniste, l'ensemble des producteurs a droit à des gains spéciaux et inversement dans une situation déflationniste. Une politique monétaire saine est donc la condition générale indispensable d'une politique efficace de la concurrence.

<sup>(1)</sup> J.M. Clark : « Competition and the objectives of Government Policy », in *Monopoly and Competition and their Regulations*, Londres 1954 - p. 326.

<sup>(2)</sup> J.M. Clark : *ibid*, p. 337.

Le plus simple, pour passer de l'analyse théorique aux bases d'une politique de la concurrence, est de recourir à la notion de puissance économique. L'ampleur de celle-ci est fonction de la domination exercée sur l'offre et sur la demande. Le cas limite théorique est celui de la domination complète de l'offre (absence d'accès au marché) et de l'existence d'une courbe de la demande absolument dépourvue d'élasticité. C'est ainsi que se produisent les profits monopolistiques véritables. De l'autre côté, la limite se trouve lorsqu'il y a absence de domination de l'offre (accès entièrement libre au marché pour les nouveaux venus) et demande parfaitement élastique ; la puissance économique et tout élément de profit monopolistique a disparu ; c'est donc la situation qu'on trouve dans la théorie de la concurrence pure et parfaite, mais c'est aussi la fin théorique de la concurrence efficace telle qu'elle se présente en pratique ou, pour reprendre une expression déjà employée, du centre autour duquel tout gravite.

C'est dans ce mouvement constamment « troublé » par de nouvelles impulsions (ces impulsions étant donc la lutte concurrentielle effective), que se trouve, sous certaines conditions, la garantie de la croissance et du progrès, sous réserve qu'elle ne dégénère pas et ne s'oriente pas vers la création de positions de monopole plus au moins « figées » c'est-à-dire vers des monopoles « véritables ».

Il est temps que nous abordions enfin la question de la politique de la concurrence à pratiquer. Il résulte de ce qui précède que l'expression « libre concurrence » (ce qui correspond à peu près à la concurrence pure et parfaite de la théorie économique) n'est pas un fil directeur suffisant pour cette politique. En effet, on aboutit trop facilement ainsi à des critères purement formels. Les ententes ou bien une position dominante résultant d'une fusion sont considérées, à priori, comme des phénomènes condamnables parce qu'ils troublent la libre concurrence ou, si l'on veut, « faussent » celle-ci.

L'analyse ci-dessus nous montre qu'il s'agit de permettre le fonctionnement effectif d'une véritable concurrence fondée sur les prestations : une rivalité active entre les agents économiques, propre à entraîner ou à favoriser l'efficacité, la diversité et la croissance. Il est aussi tout à fait possible qu'une fusion contribue à une rivalité active, de même qu'une entente. La réalité économique doit nous montrer si la lutte concurrentielle conduit à une position monopolistique temporaire, fondée sur une prestation, mais cependant soumise à l'érosion résultant de l'action de la part des concurrents ou bien

à une position monopolistique permanente éliminant totalement ou pour la plus grande partie l'érosion du profit en question.

On ne peut pourtant pas en conclure qu'on ne peut pas adopter un point de vue plus général à cet égard. La politique des pouvoirs publics (ou de la Commission européenne) doit avoir des bases pour une action jusqu'à un certain point générale. Une politique de la concurrence purement casuistique est inévitablement vouée à se noyer dans un océan de travaux descriptifs de détail.

Dans ce qui suit, nous nous efforcerons, à partir de trois points, de contribuer au développement d'une politique praticable visant à favoriser une concurrence efficace.

Ces trois points sont les suivants :

- le pouvoir compensateur ("countervailing power") ;
- les ententes comparées aux fusions ;
- la politique de la concurrence et la planification à moyen terme.

a) J.K. Galbraith a introduit en économie la notion de « *pouvoir compensateur* ». Il a voulu ainsi exprimer l'importance, pour les phénomènes économiques, des rapports de force entre les parties en présence sur un marché.

Cette notion peut être fructueusement appliquée à notre analyse de la concurrence. Nous avons vu qu'en pratique la lutte concurrentielle, définie comme une rivalité active, correspondait à la création et à la disparition constantes de positions dominantes relatives allant de pair avec l'apparition et la disparition de surprofits. A cet égard, il est nécessaire maintenant de dire que ces rapports de force n'intéressent pas seulement ceux qui se trouvent d'un côté donné du marché. Une notable partie des ouvrages sur la formation des prix ont contribué à créer ce malentendu en définissant dans une large mesure les formes du marché et la formation des prix correspondante en fonction du nombre d'offres.

Mais c'est précisément le rapport entre la situation du côté de l'offre, d'une part, et celle du côté de la demande, de l'autre, qui est d'une importance majeure et souvent déterminante, pour la formation des prix. Si par exemple il n'y a, du côté de la demande, qu'une seule personne, alors qu'il y en a une multitude du côté de l'offre, la domination de la demande par un demandeur pourra être un obstacle à une lutte concurrentielle saine. Une concentration de l'offre condui-

sant à l'existence d'un seul offreur (par suite d'une fusion aussi bien que d'une entente) pourra créer un équilibre de nature à favoriser une concurrence effective plus saine. Dans la doctrine, ce « monopole bilatéral » n'a pas très bonne réputation mais il doit être décidément préféré, pour la réalisation d'une concurrence saine, à la situation envisagée précédemment.

Cette idée de pouvoir compensateur est importante en pratique pour la politique de la concurrence. Elle vient renforcer l'idée, avancée plus haut, que cette politique doit viser, non pas à réaliser quelque chose ressemblant à la concurrence atomistique de la théorie économique, mais à porter une appréciation sur le fonctionnement effectif de la formation des prix dans un cas donné. Cette appréciation doit donc toujours être liée à la question de savoir s'il y a une évolution des positions dominantes relatives et si celles-ci ne dégèrent pas en domination accompagnée de profits de monopole permanents, mais stimulent la croissance et le progrès.

Il faut enfin insister sur le fait que ce pouvoir compensateur n'apparaît pas automatiquement. C'est assurément parfois le cas, et cela permet de simplifier l'analyse et c'est une base de départ précieuse, dans certaines circonstances, pour la politique à appliquer.

Qu'on se garde aussi de l'idée que la politique doit viser, de façon plus au moins systématique, à créer un pouvoir compensateur et notamment de la dangereuse variante de ce raisonnement qui consisterait à penser que les entreprises publiques et les participations de l'Etat doivent être systématiquement favorisées sous prétexte de le créer.

Il est certains cas où cela ne doit pas être résolument rejeté mais on ne doit pas oublier que l'existence d'une position dominante de l'Etat est souvent, par définition, une position de domination absolue. Il ne faut pas chercher à résoudre les problèmes de la politique de la concurrence en créant des problèmes en ce qui concerne l'ampleur du secteur public dont il a déjà été traité en détail au paragraphe 2.

b) Dans ce qui précède, on a parlé, d'une façon très globale encore, des diverses formes que peuvent présenter la coopération et le regroupement dans la vie économique et qui peuvent avoir une influence sur le jeu pratique de la concurrence. Il convient maintenant d'examiner ces formes de plus près.

Ici encore, il convient toutefois de faire observer qu'il n'est pas possible d'utiliser telle quelle

une analyse scientifiquement détaillée en ce qui concerne la pratique à suivre en matière de politique. Ce qu'il faut pour la pratique, ce sont des critères simples et utilisables, même si cela implique une certaine généralité ne tenant pas suffisamment compte d'un certain cas ou d'un certain aspect de la question. Cela vaut aussi en particulier pour la répartition en deux catégories que nous examinerons dans cette partie, *les ententes et les fusions*.

On pourrait en effet affirmer à bon droit que cette distinction reste grossière et que la limite entre les deux est souvent fluide. La distinction est cependant nécessaire pour que puisse être pratiquée une politique efficace de la concurrence au plan européen. Une entente impose, par suite d'accords entre des entreprises autonomes, des limitations en ce qui concerne les pratiques concurrentielles utilisables. Une fusion supprime l'autonomie des entreprises intéressées (éventuellement d'une façon assez progressive) par l'intégration du capital et de la gestion.

Dans ces deux cas, il y a une certaine concentration de puissance économique. Dans ces deux cas, cela peut contribuer (comme on l'a exposé ci-dessus) à réaliser une concurrence équilibrée, surtout en créant ainsi un pouvoir compensateur. Mais il y a souvent une différence fondamentale.

Une fusion contribue parfois — et c'est la plupart du temps son objet — à éliminer des parties d'entreprise moins rentables et moins efficaces. En revanche, l'entente a, par nature, un caractère conservateur. Elle est destinée à maintenir et à protéger ce qui existe déjà. La plupart des ententes ont un caractère restrictif. Même l'entreprise la moins rentable doit être conservée. En outre, leur champ d'action est souvent lié aux frontières nationales étant donné que les droits de douane et les autres limitations des importations sont fréquemment un élément important du fonctionnement des ententes. L'ouverture des frontières à l'intérieur de la Communauté atteint d'ailleurs de nombreuses ententes, ce qui suscitera une tendance à les renforcer ou à en permettre le maintien par des conventions avec des ententes d'autres pays membres en vue de garder aux frontières nationales leur rôle de barrière économique.

L'essence du marché commun, en ce qui concerne la production, n'est toutefois pas de conserver mais de provoquer une adaptation créative et dynamique.

"Change be our ally", telle doit être, dans le domaine économique, la devise de la Communauté.

En ce qui concerne les fusions, les choses sont tout à fait différentes. Dans les discussions sur la politique de la concurrence, on fait certes souvent observer que l'interdiction des ententes conduit fréquemment à des fusions et, par suite, à l'apparition de monopoles sous forme juridique quelque peu différente. Dans la CEE, des concentrations en grandes unités sont toutefois très nécessaires. Il devient, en effet, chaque jour plus évident que, dans la très grande majorité des branches, une concurrence effective est une question de rapport de forces mondial avec les grandes sociétés internationales. Cela ne signifie pas qu'à long terme, il n'y aura place, dans l'industrie de la CEE, que pour les entreprises gigantesques. La concentration s'accompagne toujours de spécialisation. Or, une bonne spécialisation se produit souvent dans des entreprises assez petites. Mais, là encore, il n'y a pas de place, d'une façon générale, pour les ententes. Les ententes sont, dans la très grande majorité des cas, le succédané boiteux et insuffisant d'une véritable concentration économiquement efficiente : concentration du capital, concentration de la gestion et concentration de la technique.

Eu égard à ce qui précède, il faut enfin signaler que le phénomène des prix imposés mérite aussi de retenir l'attention. Un jugement prudent s'impose lorsqu'il s'agit de la formation des prix au stade du consommateur final, afin que les échanges entre les Etats membres n'en soient pas directement touchés.

Entre-temps, l'expérience acquise en matière de suppression des prix imposés paraît favorable. On pourrait donc envisager une réduction progressive du système des prix imposés, favorisée par les institutions compétentes de la CEE.

La conclusion qu'il faut tirer, pour la politique de la concurrence européenne, est donc qu'il convient d'adopter un point de vue très critique vis-à-vis des ententes. Cette conclusion est encore renforcée si l'on considère que les ententes visant uniquement les marchés nationaux ne sont pas intéressantes pour la politique de la CEE : ou bien elles se rapportent à des produits qui ne participent ni actuellement ni potentiellement aux échanges intra-européens, et peuvent par conséquent être laissées en dehors du champ d'application de cette politique, ou bien elles disparaîtront d'elles-mêmes par suite de l'ouverture des frontières.

Les ententes n'intéressant pas seulement des marchés nationaux méritent d'être considérées d'un œil critique d'un double point de vue. Si ces ententes existaient déjà avant la création de la CEE, elles auront assurément toujours attribué aux frontières nationales une importance essentielle, ce qui est inadmissible du point de vue politique de la concurrence européenne. Si l'entente a été conclue en raison de la création de la CEE ou après celle-ci, elle aura fréquemment pour objet de réduire ou de neutraliser les conséquences de l'ouverture des marchés.

La formation de grandes entreprises par fusion doit en général être considérée comme d'effet positif. L'économie européenne future réclame un agrandissement de l'échelle des entreprises ; elle n'a que faire d'une répétition à l'échelle européenne des structures d'ententes nationales existantes.

Cela étant, la politique européenne de la concurrence doit toujours tenir compte de la différence fondamentale entre les deux sortes de monopoles si justement caractérisées par J.M. Clark.

c) Cette partie peut être brève. Nous voudrions qu'elle constitue un avertissement en ce qui concerne les dangers qu'une planification sectorielle présente pour une concurrence saine et efficace. C'est notamment lorsque la planification est poussée si loin que l'on s'y prononce sur l'ampleur que devrait avoir un secteur donné qu'on est conduit logiquement à considérer la lutte concurrentielle entre les entreprises de ce secteur comme pernicieuse.

Si la main gauche de la planification ignore alors ce que fait la main droite de la politique de la concurrence, il risque d'en résulter de grandes perturbations dans la politique globale. Cet exemple montre aussi combien il est nécessaire d'avoir une conception générale quant à l'organisation économique souhaitable. L'existence d'une telle conception empêche l'apparition de contradictions internes dans la politique.

Nous avons donc pu constater, dans ce qui précède, que la politique de la concurrence, la politique monétaire, l'ampleur du secteur public et la planification communautaire doivent être examinées chacune pour soi, mais aussi et surtout dans leurs rapports réciproques, en fonction d'une conception déterminée de l'organisation économique qu'on cherche à réaliser.

#### 4. POLITIQUE CONJONCTURELLE : PLANIFICATION A COURT TERME

Les objectifs courants de la politique économique et sociale sont le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements. La question plus controversée d'une politique consciente de la croissance sera examinée ci-dessous au point D. Les instruments qu'on utilise d'habitude pour réaliser les objectifs en question sont :

- a) la politique monétaire ;
- b) la politique budgétaire (y compris la politique des dépenses et la politique fiscale) ;
- c) la politique des salaires et des prix.

a) De la *politique monétaire*, nous ne dirons à peu près rien dans ce qui suit. C'est, relativement, celle qui appelle le moins de discussions. En tant qu'instrument, elle est surtout maniée par les banques centrales. Nous ne ferons qu'une observation de caractère général, et celle-ci nous amènera d'ailleurs au point b), qui sera développé plus en détail.

Si la politique monétaire n'est pas en harmonie avec la politique budgétaire, il peut en résulter des problèmes graves. En effet, la politique monétaire, vue sous un angle très global, se rapporte à la masse totale des liquidités dans la vie économique. Ainsi, l'efficacité de la politique monétaire est, dans une large mesure, déterminée par la politique budgétaire, dans la mesure où celle-ci influe elle-même sur la masse des liquidités.

En effet, lorsque le Trésor ne couvre pas la totalité de ses dépenses grâce aux recettes fiscales et aux emprunts à long terme émis sur le marché des capitaux, la masse des liquidités augmente ; elle diminue dans le cas contraire. Si la politique budgétaire conduit à l'augmentation, il devient difficile, voire impossible, de provoquer une réduction au moyen de la politique monétaire et vice versa. En d'autres termes, il doit y avoir harmonie entre la politique budgétaire, dans la mesure où celle-ci vise à agir sur la masse des liquidités, et la politique monétaire. La politique la plus efficace est obtenue lorsque la politique budgétaire vise à agir sur la conjoncture grâce à une politique orientée des liquidités, tandis que la politique monétaire est utilisée pour la soutenir.

Cela vaut aussi en ce qui concerne la politique monétaire, dans la mesure où elle concerne la situation interne d'un pays ; son effet externe est une question distincte qui peut être laissée en de-

hors de notre propos. Nous nous contenterons de faire observer qu'il peut y avoir conflit entre les nécessités de la politique intérieure et celles de la politique extérieure, ce qui impose alors de choisir l'aspect auquel on veut donner la préférence. Nous n'envisageons pas ici le cas de conflits résultant de ce qu'un déséquilibre fondamental entre le niveau des prix et des salaires à l'intérieur et celui de l'extérieur pose des problèmes qui ne peuvent être résolus que par une modification des cours du change ou une adaptation du niveau des prix et des salaires.

b) Nous porterons maintenant plus particulièrement notre attention sur la *politique budgétaire*. Elle est, en effet, d'une importance décisive pour la détermination de l'organisation économique optimale, ou plus précisément pour le fonctionnement optimal de l'organisation économique choisie. Il y a trois systèmes de politique budgétaire, déterminés selon les normes présidant à son application :

(i) On recherche l'équilibre du budget pour les dépenses ordinaires ; les dépenses extraordinaires, comprenant les dépenses en capital, sont financées par l'emprunt.

(ii) On recherche l'équilibre du budget, celui-ci étant considéré comme un tout et aucune distinction n'étant faite, au point de vue du financement, entre dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires (« en équilibre » signifie donc entièrement financé grâce aux impôts et éventuellement à d'autres ressources ordinaires).

(iii) Le solde du budget, excédent ou déficit, est fixé en fonction de la relation entre l'épargne et l'investissement dans le secteur privé.

Nous n'examinerons pas en détail les cas (i) et (ii), étant donné que le système (iii) mérite la préférence, comme nous l'exposerons plus loin. Quelques observations suffiront en ce qui concerne les deux premiers. Le système (i) doit déjà être rejeté parce qu'il a, par principe, pour effet d'accélérer les mouvements conjoncturels et non de les stabiliser. En effet, si, en cas de conjoncture favorable, les recettes fiscales augmentent fortement, elles peuvent dépasser les dépenses courantes. D'après la règle budgétaire (i), on pourrait alors réduire les impôts ou accroître les dépenses. L'inverse se produirait en cas de dépression. Cette infraction très grave aux principes les plus élémentaires d'une politique budgétaire anticyclique doit donc être rejetée très énergiquement. Il est tout à fait regrettable que cette conception erronée ne soit pas encore considérée partout comme périmée.

Nous considérons le cas (ii) comme un cas particulier du système (iii) ; c'est-à-dire un cas

qui pourrait éventuellement se rencontrer dans les circonstances particulières où l'épargne et l'investissement du secteur privé seraient identiques. Le système visé en (iii) est fondé sur le principe que les finances publiques doivent avoir, du point de vue structurel aussi, un effet compensatoire ou, si l'on veut, stabilisant. Pour être plus précis, on peut encore dire que cet effet structurel compensatoire doit être un objectif primaire de la politique financière des pouvoirs publics. Il convient d'examiner pour cela comment se présente, du point de vue structurel, le rapport entre l'épargne et l'investissement dans le secteur privé. En parlant du « point de vue structurel », nous voulons dire qu'on doit considérer l'évolution pendant un nombre d'années tel que les fluctuations conjoncturelles soient éliminées. En pratique, on peut utiliser la méthode très simple des moyennes mobiles calculées sur une période de cinq à sept ans.

Nous pouvons encore préciser ce raisonnement en quelques mots. Les pouvoirs publics doivent accomplir un certain nombre de tâches qui consistent aussi bien en dépenses courantes qu'en investissements en capital. Dans les deux cas, il convient de pratiquer un financement réel, c'est-à-dire qu'il faut enlever au secteur privé une partie du produit national telle que les dépenses publiques puissent être couvertes. Peu importe, à cet égard, que ce soient des dépenses « courantes » ou « extraordinaires ». Lorsque les pouvoirs publics font figurer des dépenses en capital dans leur budget, pour la construction de routes, d'écoles et autres, et même lorsque les pouvoirs publics doivent procéder à des dépenses en capital par l'intermédiaire des entreprises publiques, cela signifie qu'ils prennent la responsabilité de faire ces investissements qu'ils estiment nécessaires. Pour rassembler les moyens financiers nécessaires, les pouvoirs publics lèvent des impôts, perçoivent des redevances et disposent éventuellement du profit des entreprises publiques.

Les pouvoirs publics peuvent aussi émettre des emprunts sur le marché des capitaux. Dans quelle mesure? Dans toute la mesure où le secteur privé fournit une épargne et pour autant que celle-ci n'est pas utilisée par ce secteur privé lui-même en vue d'investissements.

Lorsque les pouvoirs publics ont recherché ainsi quelle fraction de l'épargne ils peuvent obtenir (c'est la totalité du financement par l'emprunt), ils doivent couvrir le reste au moyen d'impôts.

Lorsque les pouvoirs publics font ce calcul sur une base structurelle et prévoient les recettes

fiscales en se fondant sur l'absence de plus-values ou de moins-values fiscales en raison de la haute ou de la basse conjoncture respectivement, le budget de l'Etat présente le caractère structurel approprié par rapport au secteur privé. Il faut d'ailleurs faire observer à ce propos que le niveau des investissements privés doit être suffisant pour assurer la croissance économique souhaitée par les pouvoirs publics. Sinon, il convient de prendre éventuellement des mesures budgétaires pour corriger ce niveau.

Cette forme structurelle du budget crée, en même temps, une base solide pour les effets anti-conjoncturels car les plus-values ou les moins-values fiscales conjoncturelles n'ont pas d'influence sur la politique des dépenses ou sur la politique en matière de taux d'imposition. Cette politique peut aussi bien se traduire, du point de vue structurel, par un excédent ou par un déficit budgétaire. Un excédent structurel est nécessaire lorsque l'épargne du secteur privé ne suffit pas pour financer l'investissement privé. Cette insuffisance doit alors être couverte par le budget. Dans le cas contraire, un excédent d'épargne peut et doit être absorbé par le secteur privé.

A cet égard, il convient aussi d'indiquer qu'une telle politique est également nécessaire pour réaliser l'équilibre extérieur. Aux Etats-Unis, par exemple, il est depuis longtemps de règle que le budget soit en équilibre dans l'ensemble, c'est-à-dire qu'il doit être financé par des ressources ordinaires. Si l'on admet maintenant (comme c'est le cas aux Etats-Unis) qu'en cas d'utilisation totale de la capacité de production, il y aura un excédent d'épargne dans le secteur privé et que le budget de l'Etat n'est pas structurellement en mesure de l'absorber, il en résulte une pression déflationniste permanente sur l'économie. En effet, les dépenses publiques seront plus faibles (ou les taux d'imposition plus élevés) qu'il n'est nécessaire pour que le budget global, financé en partie par l'excédent d'épargne en question, soit en équilibre. Cette situation déflationniste fait en outre que le taux d'intérêt est faible et que les capitaux cherchent par suite à se placer à l'étranger, ce qui crée un déficit de la balance des paiements. En d'autres termes, la déflation et le déficit de la balance des paiements résultent d'une politique budgétaire erronée dans son principe.

Pour être bref, nous laisserons de côté d'autres variantes possibles.

Lorsque le budget se trouve ainsi, du point de vue structurel, justement proportionné aux possibilités du secteur privé, une règle simple s'ap-

plique pour la politique budgétaire à pratiquer d'une année à l'autre. En effet, il faut alors calculer l'accroissement structurel des recettes publiques. Il est égal au pourcentage structurel de croissance de l'économie multiplié par ce qu'on appelle le coefficient de progression du système fiscal. La marge budgétaire structurelle ainsi calculée peut être utilisée pour une augmentation des dépenses et une réduction des impôts, une valeur quelconque pouvant être donnée à ces deux grandeurs, à condition que leur somme algébrique soit égale à la marge budgétaire structurelle. Cette politique peut être poursuivie pendant des années. Il faut en outre examiner de temps à autre si l'excédent ou le déficit structurel de l'épargne du secteur privé dont on est parti n'est pas en train de se modifier (en le calculant par conséquent sur la base de moyennes mobiles). S'il en était ainsi, le budget devrait en quelque sorte être « rectifié » : il y aurait alors accroissement ou diminution de la marge budgétaire structurelle admise à l'origine.

Appliquée à la CEE, la politique budgétaire exposée offrirait de grands avantages. Elle répond à la nécessité que nous avons déjà vue à propos de l'application de tous les instruments de la politique, à savoir que, si l'harmonisation de la politique n'exige pas une identité complète des politiques, elle demande néanmoins l'uniformité des instruments.

Ainsi, la norme qui vient d'être exposée pour le calcul de la marge budgétaire structurelle devrait être introduite dans les pays de la Communauté tandis que l'utilisation de la marge budgétaire sur les dépenses et les impôts, ainsi calculée, serait fixée dans une large mesure en fonction de la situation dans les divers pays et resterait ainsi soumise au pouvoir de décision des autorités budgétaires de ces pays.

Une question intéressante à cet égard est de savoir si l'on doit envisager le rapport entre l'épargne et l'investissement du secteur privé, dont il a été question plus haut, dans un cadre national ou dans l'ensemble de la Communauté. Nous arrivons à une situation particulièrement compliquée. Aussi longtemps que le rapport entre la pression des impôts directs et indirects restera aussi différent d'un pays à l'autre de la Communauté, l'ampleur et le fonctionnement du marché des capitaux seront eux aussi très différents. C'est pourquoi le solde budgétaire structurel devra provisoirement être calculé pays par pays, sur la base du rapport entre l'épargne et l'investissement du secteur privé du pays.

A la longue, il faudra naturellement chercher à se rattacher au rapport entre l'épargne et l'investissement du secteur privé dans l'ensemble de la Communauté. A cette fin, il sera notamment nécessaire qu'il y ait une harmonisation de la pression des impôts directs. Il est cependant évident que cette harmonisation est déjà rendue nécessaire par l'harmonisation des impôts indirects dont la Communauté s'occupe déjà manifestement à l'heure actuelle.

La CEE a, dans la situation en question, une tâche toute nouvelle. Elle doit indiquer, sur la base du rapport structurel entre l'épargne et l'investissement du secteur privé pour l'ensemble de la Communauté, quelle partie des budgets nationaux pourra et devra être financée par l'emprunt.

Il va enfin de soi que, dans cette situation, la libre circulation des capitaux devra être définitivement réalisée également en ce qui concerne les emprunts publics.

c) Il est admis, d'une façon générale que, dans un arsenal de mesures économiques modernes, la *politique des prix et des salaires* est indispensable ; l'évolution des niveaux de prix et de salaires relève, en d'autres termes, de la responsabilité du gouvernement. La question de savoir de quelle manière et par quels organes cette politique doit être appliquée est cependant loin d'être simple.

L'expérience acquise aux Pays-Bas en matière de politique des salaires et des prix est très intéressante à cet égard. Nous examinerons successivement la politique des salaires et la politique des prix.

En ce qui concerne la politique des salaires, on peut imaginer deux cas extrêmes :

- (i) une politique des salaires libre ;
- (ii) une politique dirigiste des salaires entièrement uniformisée.

Dans le système (i), les employeurs et les travailleurs négocient, dans chaque branche, en vue de la conclusion d'une convention collective. Le résultat constitue un minimum pour la branche ; il peut être dépassé sur le plan de l'entreprise. Il n'y a pas d'intervention des pouvoirs publics. Ceux-ci doivent pallier par d'autres moyens les conséquences inflationnistes de l'évolution des salaires, notamment grâce à la politique budgétaire et monétaire.

Dans le système (ii), on procède de temps à autre, après consultation entre le gouvernement

et les organisations centrales des employeurs et des travailleurs, à une hausse uniforme des salaires qui constitue à la fois un minimum et un maximum pour l'ensemble de l'économie.

L'expérience des Pays-Bas, où l'on a commencé à appliquer le système (ii) en 1945, montre qu'on est constamment poussé dans la voie qui aboutit inévitablement au système (i).

Les différences de productivité et de rentabilité entre les secteurs ne peuvent être négligées indéfiniment et la pénurie relative de main-d'œuvre dans les divers secteurs joue aussi un rôle. Aux Pays-Bas, la question qui se pose actuellement est de savoir si l'on doit faire le dernier pas vers la liberté complète.

A mon avis, la CEE ne pourra s'abstenir de pratiquer une politique consciente des salaires. Le noyau de toute politique des salaires sera toujours le lien entre l'évolution de ceux-ci et la productivité. L'identité entre l'accroissement de la productivité et la hausse nominale des salaires ne peut naturellement être envisagée que pour un niveau de prix et des termes de l'échange avec l'étranger constants. Indépendamment de ces complications, la tâche de la CEE sera de suivre l'évolution de la productivité moyenne de tous les secteurs et de faire, parvenir sur cette base, des recommandations aux gouvernements nationaux qui devront s'efforcer chacun pour soi d'arriver au niveau de salaires ainsi indiqué en utilisant le système de discussion existant dans leur pays. Ces recommandations pourront comprendre, dans la mesure nécessaire, des indications concernant une différenciation régionale ou sectorielle, pour autant qu'il y aura des raisons suffisantes à cet égard.

En ce qui concerne la politique des prix, on peut aussi envisager diverses variantes. Là encore deux extrêmes sont possibles :

- (i) la formation entièrement libre des prix sans aucune intervention des pouvoirs publics ;
- (ii) un système général de prix maxima nécessitant une autorisation de principe pour toute hausse de prix.

Pour la CEE, on peut dire encore une fois qu'une certaine forme de politique consciente de prix restera nécessaire.

Un système général de prix maxima n'est certainement pas imaginable pour la CEE. La loi sur les prix existant aux Pays-Bas (sans le dernier complément permettant d'atteindre aussi des entrepreneurs isolés) introduit un système

de surveillance des prix par secteurs. Ce n'est que lorsque le ministre des affaires économiques estime que le climat général des prix exige une application effective de la surveillance qu'il entre en consultation avec les organisations professionnelles en vue de fixer certaines règles pour la formation des prix. Dans une CEE réalisée, on pourrait imaginer d'appliquer le même système. La surveillance générale des prix serait faite par la Commission européenne. Si elle estimait nécessaire de prendre certaines mesures pour la Communauté dans son ensemble ou pour certains pays ou secteurs, elle adresserait une recommandation aux gouvernements intéressés. Ceux-ci devraient alors agir au moyen des instruments dont ils disposent. Il est évident que des modifications seront nécessaires à cet égard dans divers pays. C'est ainsi que l'Allemagne n'a absolument pas de législation en la matière alors que le gouvernement français a des pouvoirs très larges.

Le système de la loi néerlandaise sur les prix mérite d'être vivement recommandé. Cette loi pose le principe de la libre formation des prix mais elle offre la possibilité d'instituer une surveillance efficace des prix en consultation avec les organisations intéressées lorsque cela est estimé nécessaire. Cette législation offre donc aussi la possibilité, hautement souhaitable dans la CEE, d'une similitude des instruments tout en assurant la souplesse de leur application.

A cette partie concernant essentiellement l'utilisation des instruments de la politique conjoncturelle il faut ajouter une remarque d'ordre général.

Lorsqu'on utilise les instruments de la politique conjoncturelle, il est très important de voir le lien existant entre le nombre d'instruments dont on dispose, l'ordre dans lequel ils sont utilisés et l'ampleur de leur utilisation respective. L'utilisation des instruments devra être d'autant plus intensive que leur nombre sera plus restreint. Si, en effet, pour prendre un exemple, on ne veut pas ou ne peut pas utiliser la politique des salaires et des prix, tandis qu'on applique la politique budgétaire selon la norme mentionnée en (i) à la page 55, il ne reste que la politique monétaire. Celle-ci ne peut alors avoir d'efficacité que sous une forme sans doute extrême. La meilleure solution est de garder à portée de la main tous les instruments mentionnés plus haut et de s'en servir. Il faut recommander à cet égard d'utiliser, durant la première phase de haute conjoncture, la politique de financement des pouvoirs publics, en plus du respect de la norme structurelle mentionnée précédemment, en vue de limiter la masse des liquidités. Pour

cela, on émettra, sur le marché des capitaux, plus d'emprunts que la norme structurelle ne l'indique. Si la haute conjoncture se poursuit, on peut alors faire « intervenir » la politique monétaire au moment voulu.

Il semble qu'une tâche importante pour la Communauté européenne sera d'examiner quels sont les instruments qu'on estime nécessaires dans les pays de la Communauté et dans quel ordre et dans quelle mesure on doit recommander aux gouvernements des Etats membres de les utiliser. En ce qui concerne l'ordre et l'importance de cette utilisation, ils ne devront pas toujours être les mêmes pour tous les Etats membres. Si l'on se souvient en outre que, au plan européen, il faut surtout avoir, à propos de ces instruments, une certaine similitude jointe à la souplesse dans l'application, il sera, en principe, possible d'établir l'harmonie entre la responsabilité et la compétence de la Commission européenne, d'une part, et celle des gouvernements des Etats membres d'autre part.

## 5. PLANIFICATION A MOYEN TERME

### 1. Introduction

La planification à moyen terme au niveau de la CEE doit, comme on l'a déjà dit dans l'introduction de cette troisième partie, être replacée surtout dans le cadre de l'organisation économique choisie pour la Communauté européenne dans son ensemble. Ce n'est qu'en fonction de ce choix conscient qu'elle prendra toute son efficacité et que ses limites apparaîtront.

Dans ce qui précède, nous avons fait porter notre choix, aux fins de cette étude, sur une économie mixte où dominent les caractères fondamentaux de l'économie libérale, ceux de l'économie dirigée étant rejetés. Nous avons ensuite fait observer qu'on ne pouvait tolérer que le processus économique dans le secteur privé devint une fonction de celui du secteur public.

Ce choix initial implique que la tâche des pouvoirs publics dans cette organisation économique a essentiellement un caractère complémentaire consistant à créer les conditions voulues. La politique des pouvoirs publics vise alors essentiellement à ce que les centres de décision privés isolés (agents économiques) puissent agir aussi librement et aussi harmonieusement que possible, de façon que le processus économique résultant des décisions partielles de ces agents

se développe de façon conséquente et efficace selon le principe d'une concurrence saine.

Ce caractère complémentaire de l'action des pouvoirs publics, qui se limite à créer les conditions voulues, peut se diviser en gros en deux parties. En premier lieu, il comprend la création d'un climat macro-économique sain où la croissance de la demande effective totale correspond à celle du potentiel total de production, de sorte qu'un excédent de l'offre effective ne provoque pas le chômage et qu'inversement un emballement de la demande effective ne suscite un mouvement inflationniste. Ce souci de l'équilibre économique interne doit s'accompagner du souci de l'équilibre économique externe qui s'exprime dans la balance des paiements nationaux.

En second lieu, la tâche complémentaire des pouvoirs publics, consistant à créer les conditions voulues, comprend le soin de donner au cadre institutionnel et infrastructurel public dans lesquels se déroule le processus économique, une forme telle qu'on évite l'apparition de goulots d'étranglement entravant la réalisation d'une concurrence saine et effective et qu'une croissance stable et forte puisse résulter du jeu du secteur privé.

Pour la forme à donner à une planification communautaire à moyen terme, ces deux parties de la tâche des pouvoirs publics découlant de l'organisation économique choisie sont d'une importance directe pour la vie économique. Cela vaut aussi pour la première partie de la tâche des pouvoirs publics. Certes, c'est en premier lieu, une affaire de politique conjoncturelle c'est-à-dire de planification à court terme. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une politique conjoncturelle harmonieuse ne peut être exécutée que lorsqu'elle tient compte des nécessités d'une croissance structurelle continue.

D'une façon générale, on peut encore faire observer ce qui suit au sujet de la relation entre la planification à moyen terme et la planification à court ou à long terme. La planification à court terme concerne, comme on l'a déjà exposé, les prévisions et la politique de la conjoncture. Elle cherche à réaliser le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements. Ces objectifs doivent naturellement être recherchés aussi à moyen et à long terme. Cependant, à mesure que la planification recule son horizon, elle se modifie ou se complète. En ce qui concerne les objectifs, il est nécessaire de les compléter en y ajoutant le taux de croissance désiré. En ce qui concerne les moyens, l'insistance se porte davantage sur les instru-

ments qui favorisent à longue échéance un développement sain de l'économie.

En ce qui concerne la politique budgétaire, nous avons déjà vu que celle-ci est en premier lieu de caractère structurel. Dans le même ordre d'idées, il y a par exemple l'enseignement, la formation professionnelle, la recherche scientifique, la politique de l'infrastructure. En d'autres termes, plus la période sur laquelle porte la planification s'allonge et plus la politique économique tend à coïncider avec la politique générale du gouvernement. Pour ces raisons notamment, nous n'examinerons pas ici la planification à vraiment long terme. C'est la planification à moyen terme qui est vraiment intéressante car elle permet de dépasser la simple politique conjoncturelle tout en portant sur une période suffisamment courte pour que la planification puisse rester dans une notable mesure dans le cadre des problèmes économiques.

## *II. Orientation et limites de la planification à moyen terme*

Ce qui précède a déjà, en principe, fixé l'orientation voulue de la planification à moyen terme. Cette planification doit servir à coordonner les politiques socio-économiques des Etats membres de façon que la planification tende, par tous ses éléments, à faciliter le meilleur ajustement possible de la vie économique dans une lutte concurrentielle réciproque efficace.

En ce qui concerne les limites de cette planification, il faut, notamment à propos de cette orientation nécessaire, signaler les quatre limitations suivantes :

a) En premier lieu, la planification à moyen terme au sens propre ne s'adresse pas aux entreprises des pays membres mais aux gouvernements nationaux et aux institutions de la CEE. La coordination que la planification tend à réaliser ne doit donc pas être directement une coordination des activités des divers agents économiques dans la Communauté mais une coordination directe de la politique pratiquée dans les Etats membres et au plan communautaire pour tous ces agents économiques. La planification ne vise donc pas en principe à lier de quelque manière que se soit les agents économiques privés. Un système comme celui de la planification française (qui tend d'ailleurs à s'atténuer), comportant des éléments impératifs pour les diverses branches ou secteurs de l'économie, serait entièrement incompatible avec le système choisi.

b) Par suite, et en étroite liaison avec ce qui précède, une autre limitation est que la coordination envisagée dans le cadre du plan à moyen terme ne doit pas viser à l'identité mais à la similitude de la politique des divers Etats membres. Par suite, la planification peut avoir un objectif plus limité qu'il n'en serait autrement. Elle vise en effet à définir les marges qu'il convient de ne pas dépasser si l'on veut qu'il y ait une coordination satisfaisante entre les Etats membres.

c) Il y a en outre une limitation de la planification en ce qui concerne les instruments dont il convient de coordonner l'utilisation. Tout d'abord, il n'est pas nécessaire de faire entrer dans la coordination ceux des instruments qui, conformément à la distinction établie par Tinbergen entre "conflicting", "supporting" et "neutral" instruments, ont un caractère « neutre » c'est-à-dire qui n'influent pas sur les objectifs économiques des autres Etats membres ni sur ceux de la Communauté européenne dans son ensemble. En ce qui concerne l'utilisation de ces instruments neutres, les Etats membres peuvent décider eux-mêmes. Par suite, on ne pourra évidemment pas envisager non plus une utilisation orientée des instruments qui ont déjà un caractère discriminatoire par nature (voir art. 7) ou qui perturbent d'une manière ou d'une autre une concurrence saine et effective dans la Communauté. En effet, on irait précisément alors à l'encontre de l'organisation économique à laquelle la planification à moyen terme doit apporter une contribution positive.

d) Enfin, il faut encore appeler l'attention sur une limitation très importante au sujet du degré de différenciation de la planification. D'après la distinction établie dans la conclusion de la première partie, c'est-à-dire la distinction entre la planification macro-économique ou globale, d'une part, et la planification sectorielle, d'autre part, la planification à moyen terme devra viser en premier lieu à une utilisation macro-économique ou globale des instruments.

La planification sectorielle ne devra être abordée qu'avec la plus grande prudence. En particulier, il conviendra de veiller spécialement à ne pas dépasser la limite de principe indiquée au début de cette troisième partie.

Le danger d'une telle transgression se présente notamment, comme on l'a déjà indiqué, lorsque, dans la planification sectorielle, on ne cherche pas seulement à prévoir l'évolution possible ou probable, mais aussi une évolution souhaitable. Les responsabilités que les gouvernements

prendraient ainsi ne risqueraient pas seulement d'avoir de graves conséquences financières mais elles pourraient faire, en outre, qu'ils se considèrent comme ayant une part de responsabilité dans l'évolution des divers secteurs et qu'ils tendent, à la longue, à s'identifier en quelque sorte aux milieux économiques intéressés, ce qui, comme on l'a indiqué dans le paragraphe précédent au sujet de la place du secteur public dans le système économique, doit être considéré comme l'un des symptômes les plus nets du passage à l'économie dirigée. Les dangers qu'il y a à indiquer l'évolution souhaitable en chiffres ventilés par secteurs peuvent être illustrés par le fait que les organes responsables de la politique s'attachent tellement, dans ce cas, à la réalisation de cette évolution, qu'ils recourent, en quelque sorte sans y penser, à un arsenal très large d'instruments dirigistes. Enfin, on risque d'aboutir ainsi à une différenciation en fonction des besoins de chaque secteur, de la politique fiscale, de la politique du crédit, etc. Le choix de l'organisation économique indiqué au début de cette partie, s'oppose d'ailleurs à l'adoption d'une planification sectorielle dans laquelle on partirait de valeurs indicatives fixées par secteurs.

L'objection en question ne vaut pas, ou du moins beaucoup moins, pour l'étude des faits. Celle-ci peut permettre d'avoir des indications ou de constater des divergences dans les relations entre les secteurs, ce qui contribue en outre à accroître la transparence du marché et peut favoriser l'efficacité de la politique des investissements et des ventes des milieux économiques.

Ce qui précède n'empêche pas non plus qu'il peut parfois y avoir des secteurs où existent des crises graves qui peuvent mettre en danger tout le développement économique d'un ou de plusieurs Etats membres, ce qui oblige les autorités nationales ou la Commission à examiner quelle serait l'évolution souhaitable dans ces secteurs. On peut mentionner l'agriculture, les transports, l'énergie, le bâtiment. Si nous y ajoutons encore, par exemple, les textiles et la construction navale, la liste sera déjà plus que suffisamment longue. Il serait alors à craindre que le reste de l'économie ne se hâtât de réclamer lui aussi son « parapluie sectoriel ».

### *III. Contenu de la planification à moyen terme*

Si la planification à moyen terme a effectivement les objectifs ci-dessus et reste dans les limites susmentionnées, comment se présentera-t-elle alors ?

Eu égard à la bipartition déjà adoptée en ce qui concerne la tâche des pouvoirs publics vis-à-vis de l'économie, cette planification pourrait aussi comprendre deux parties :

- la planification en vue de la réalisation d'un climat macro-économique sain préservant toutes les possibilités d'une croissance structurelle équilibrée et forte (A) ;
- la planification visant à éviter ou à pallier l'apparition de goulots d'étranglement dans le processus économique résultant d'une concurrence libre et équilibrée effective (B).

A. Cette planification doit servir, comme on l'a dit, à réaliser une coordination de la politique économique dans les Etats membres et de celle des institutions européennes, de façon que la politique conjoncturelle puisse s'inscrire dans le cadre d'un équilibre économique structurel interne et externe dans les divers Etats membres. On créera ainsi la base la plus valable d'une croissance à long terme, forte et stable, de la vie économique dans l'ensemble de la Communauté.

Les instruments dont l'utilisation doit être coordonnée par cette planification, et (si possible) synchronisée — cela à propos d'un "timing" rationnel de l'utilisation des instruments, — doivent être employés selon le principe d'une intervention globale sur des points stratégiques, en d'autres termes, leur utilisation doit être du type décrit dans la première partie à propos de la planification du type III. Il s'agit donc en l'occurrence d'une harmonisation structurelle de l'utilisation des instruments de caractère global, en matière notamment de politique budgétaire (rapport entre les dépenses et les recettes et nature du financement du déficit), de politique du taux d'intérêt (fixation du taux d'escompte officiel), de politique fiscale et de politique des salaires (notamment en orientant le degré des hausses de salaires en fonction de l'accroissement de la productivité du travail sur le plan national), de façon que le jeu du circuit économique permette d'approcher le plus possible, dans les divers Etats membres, des objectifs d'équilibre structurel interne et externe.

En ce qui concerne l'élaboration de cette planification, il peut être bon de signaler les deux points suivants :

- a) En premier lieu, on pourrait envisager de fonder l'harmonisation des politiques souhaitée sur une généralisation des principes qui ont été appliqués, il y a quelques années, à propos de l'instrument que représente le budget de l'Etat

aux Pays-Bas. Comme on l'a déjà exposé dans la première partie et développé dans cette partie au point C, le budget néerlandais inclut, depuis 1961 déjà, un « schéma de priorités pluri-annuel » indiquant, pour un certain nombre d'années à venir, les recettes et dépenses escomptées dans le cadre de la croissance économique structurelle probable ou souhaitée.

Il est évident que ce système pourrait être adopté pour d'autres instruments que le budget et qu'il serait utile. Pour cela, il faudrait que, sur la base de la croissance économique structurelle prévue par des experts indépendants, on détermine dans quelle mesure non seulement les recettes fiscales, mais aussi d'autres valeurs des instruments, sont conditionnées par le développement structurel.

A titre d'exemple, on peut ainsi mentionner le taux d'intérêt tel qu'il résulte de la rencontre de la demande et de l'offre de capitaux. La demande comprend un élément structurel : les investissements qui (par le jeu du coefficient structurel d'intensité capitalistique) sont nécessaires pour produire la croissance structurelle calculée ; l'offre de capital comprend un élément structurel qui résulte de la multiplication du taux (structurel) d'épargne par l'accroissement structurel prévu du revenu national. Si l'on considère la demande aussi bien que l'offre de capital en fonction de ces éléments structurels, on peut grosso modo en déduire le taux d'intérêt structurel. On peut évidemment procéder de même pour d'autres instruments, par exemple le niveau des salaires. L'utilité de ces chiffres structurels, en ce qui concerne les diverses valeurs des instruments qui peuvent figurer dans un schéma pluri-annuel, serait en effet de permettre de déterminer la marge conjoncturelle offerte pour l'utilisation de ces divers instruments du point de vue structurel. La croissance structurelle, qui est la base de l'ensemble de ces calculs, devrait évidemment être déterminée de façon que le rétablissement ou le maintien de l'équilibre interne et externe dans les économies nationales en question soit possible.

Ainsi, il semble qu'il soit possible de créer une situation rationnelle où la consultation entre les Etats membres, au sujet de la coordination de l'emploi des instruments, peut effectivement porter des fruits. L'ensemble de la politique conjoncturelle se trouve ainsi placé en effet dans un cadre structurel qui indique aussi bien les possibilités d'une utilisation supplémentaire des instruments que ses limites en montrant quelles en sont les conséquences pour la croissance structurelle totale.

L'importance de cette approche ressort encore du fait que, dans la mesure où la politique conjoncturelle peut permettre de lutter dans une mesure assez notable contre le chômage, la prévision des quantités de main-d'œuvre structurellement disponibles et l'estimation de la demande de main-d'œuvre qui y répondra seront les instruments indispensables. Une analyse de la demande et de l'offre de main-d'œuvre, si possible ventilée par régions, est d'ailleurs un des points essentiels de la planification à moyen terme.

Il va toutefois de soi que le marché des capitaux doit aussi être pris en considération. L'estimation de la demande de main-d'œuvre est en effet une fonction, entre autres, des hypothèses que l'on fait en matière d'investissements économiques, investissements d'extension aussi bien que de rationalisation ("capital widening" et "capital deepening"). Avec la politique budgétaire structurelle envisagée ci-dessus, on peut ainsi aboutir en principe à une vision d'ensemble.

Il est évident que, lorsque les valeurs structurelles en question auront été calculées — valeurs qui, comme nous l'avons dit, résultent de la réalisation d'une croissance structurelle normale en maintenant l'équilibre économique interne et externe dans les Etats membres ou qui sont les valeurs minimales pour atteindre cette croissance — il se peut très bien qu'il soit nécessaire de procéder à des calculs complémentaires en fonction de diverses politiques possibles. Les hypothèses quant aux divers instruments devront toutefois rester dans le cadre des valeurs structurelles déjà calculées pour ces instruments, de façon qu'on puisse constater nettement si les hypothèses au sujet de la politique sont ou non compatibles avec la valeur minimale (ou maximale) des instruments exigée du point de vue structurel. S'il en est effectivement ainsi, on pourra alors voir nettement quelles seraient les conséquences défavorables qui en résulteraient pour l'équilibre économique interne et externe. Car le simple fait que la planification aura un horizon à moyen terme fait que tous les calculs et toutes les hypothèses doivent inévitablement tenir compte de la nécessité d'une croissance et d'un développement structurels équilibrés.

b) Un second point important dans l'étude de la planification en vue de créer un climat macro-économique sain résulte d'une des limites déjà exposées ci-dessus, à savoir que la planification à moyen terme ne vise pas à l'identité, mais à la similitude des politiques et de l'ensemble des instruments utilisés pour réaliser la politique dans les Etats membres. En fait, cela implique notamment qu'on ne doit jamais

chercher à imposer, au moyen de la planification, un taux de croissance identique aux Etats membres ou à y réaliser une évolution identique des prix. Il s'ensuit que la planification à moyen terme devra surtout utiliser des « conditions marginales » ou des « clignotants », en tant que limites critiques du processus économique dans les Etats membres <sup>(1)</sup>.

L'institution de ces limites critiques sera notamment nécessaire quand les objectifs généraux et les valeurs structurelles choisis par les divers Etats membres risqueront d'être inconciliables. Il en serait ainsi par exemple de l'inflation exportée. Un Etat membre qui cherche à réaliser une forte croissance économique en stimulant les mouvements inflationnistes intérieurs, par exemple en accroissant fortement les dépenses des pouvoirs publics sans les financer par des ressources budgétaires normales ou des emprunts couverts par une épargne réelle, rejette en fait une partie de sa charge sur d'autres Etats et ceux-ci ont davantage de difficultés à atteindre les objectifs économiques qu'ils se sont fixés. Dans un tel cas, la fixation d'une valeur marginale en matière d'évolution des prix — fixée autant que possible par consultation préalable entre les Etats membres — peut permettre de montrer la faute commise par cet Etat et l'on peut faire pression sur lui pour qu'il révisé, en fonction de la coordination des politiques souhaitable, les objectifs qu'il s'est fixés.

*B.* Le but général de cette planification est, comme il ressort déjà de la description donnée, l'harmonisation de la politique des Etats membres et des organes de la CEE pour prévenir ou pallier l'apparition de goulots d'étranglement importants qui peuvent avoir un effet paralysant sur le progrès et le développement du processus économique. Cette définition demande toutefois à être précisée. Il est en effet très important de préciser ce qu'on entend par « goulot d'étranglement ».

Sur ce point, l'élément déterminant est encore l'organisation économique choisie. Dans le choix qui a été fait pour cette étude, on est parti de la nécessité de conserver un grand nombre d'entreprises dont les décisions sont coordonnées par un processus de concurrence effective. On peut dire, par suite, que la notion de « goulot d'étranglement » doit surtout désigner les circons-

tances qui s'opposeront, actuellement ou à l'avenir, à l'activité automatique propre de ces entreprises dans leur lutte concurrentielle entre elles et qui exercent ainsi une influence paralysante sur le développement de l'expansion économique.

Il s'ensuit notamment qu'il ne faudra assurément pas considérer tout recul économique dans un ou plusieurs secteurs comme constituant un « goulot d'étranglement ». La stagnation économique de certains secteurs par suite de réduction conjoncturelle ou structurelle de la demande, et le marasme de certaines entreprises individuelles par suite de la concurrence sont caractéristiques du processus économique dynamique.

Si ces situations étaient considérées comme des « goulots d'étranglement » à éliminer d'office, l'Etat deviendrait automatiquement le conservateur des structures économiques intrinsèquement insuffisantes. L'Etat s'opposerait alors à des adaptations économiques nécessaires et, ce faisant, il entrerait dans la zone dangereuse où l'on va vers une société dont la vie économique est entièrement dominée par les autorités centrales.

Dans cette optique, on peut effectivement considérer comme des « goulots d'étranglement », pour la planification à moyen terme, les situations suivantes :

- a) celles où certaines parties du pays, par exemple par suite d'un manque d'infrastructure et d'équipements généraux de base, ne peuvent « démarrer » économiquement; il s'agit donc d'une série de goulots de caractère régional;
- b) celles où, en ce qui concerne certains facteurs de production, il y a lieu de craindre qu'ils ne soient pas offerts à l'avenir en quantités ou en qualités suffisantes; il s'agit donc de goulots de caractère factoriel (travail, capital et savoir-faire technique);
- c) celles où le marché est insuffisamment transparent ou bien rempli insuffisamment sa fonction par suite d'un excès de caractères monopolistiques ou de cartellisation, il s'agit donc de goulots tenant à la structure du marché.

Il est de prime abord évident qu'il ne sera pas facile de s'attaquer de façon rationnelle à ces goulots importants. Cela, et le fait qu'il convient de conserver dans les Etats membres un degré notable de souplesse en ce qui concerne les goulots mentionnés en a) et b), font que la planification visant à éviter ou à pallier l'apparition de ces goulots devra encore avoir largement le

<sup>(1)</sup> L'objectif susmentionné qu'est l'équilibre de la croissance économique interne et externe dans les Etats membres avec les valeurs structurelles qui en découlent doit être considéré en ce sens comme une combinaison de « clignotants structurels ».

caractère de ce qu'on a qualifié dans la première partie de planification du type I (prévisionnelle). Il s'agit donc notamment de faire, sous les auspices de la Commission de la CEE, des calculs au sujet, à la fois de l'ampleur effective de ces trois séries de goulots dans les divers Etats membres et de leur évolution possible. Sur ce dernier point, il faut aussi se demander si l'on doit s'attendre, à brève échéance, à une amélioration ou à une aggravation. Compte tenu de ces diagnostics de ces prévisions, on devra alors, après avoir procédé à des consultations mutuelles, arrêter la politique des Etats membres pour lutter contre ces goulots, sur la base notamment de recommandations de la Commission de la CEE.

En ce qui concerne les instruments, que les Etats membres doivent appliquer de façon coordonnée pour éviter et pallier l'apparition de ces goulots, il faut notamment signaler les limites à leur utilisation indiquées plus haut lors de l'étude de la planification à moyen terme en général. Par essence, il convient d'exclure l'application de ceux des instruments qui ont déjà par eux-mêmes un caractère perturbateur pour une concurrence saine ou bien encore qui servent à orienter le processus économique des divers secteurs vers des objectifs chiffrés en ce qui concerne la production, la formation des prix et la vente. Dans ce type de planification aussi, il convient, en d'autres termes, de mettre entièrement l'accent sur les instruments ou les décisions des pouvoirs publics de caractère général, c'est-à-dire ceux qui sont caractérisés par un champ d'action macro-économique.

Pour cette raison, il y a lieu de considérer que les instruments suivants sont susceptibles d'être appliqués de façon coordonnée :

- mesures financières et institutionnelles en matière de formation professionnelle et de recherche scientifique et mesures institutionnelles en vue d'une libération plus poussée du marché de capitaux ;
- dépenses publiques en vue de la mise en valeur et de l'équipement infrastructural des régions sous-développées ;
- mesures institutionnelles et infrastructurales en vue de faciliter l'entrée de nouvelles entreprises dans certaines branches monopolistiques c'est-à-dire où la concurrence devrait être plus intense et plus efficace.

En ce qui concerne les goulots tenant à la structure du marché, il conviendrait en outre, dans le sens de ce qui a été exposé ci-dessus, que les institutions de la CEE et les Etats membres

pratiquent une politique diligente vis-à-vis des forces tendant à créer des pouvoirs compensateurs sur les marchés où il semble que l'offre ou la demande occupe déjà une position assez forte.

#### *IV. L'emploi des entreprises publiques en tant qu'instruments*

Enfin, il convient, dans l'ensemble de la planification à moyen terme, de prendre en considération la situation des entreprises contrôlées entièrement ou partiellement par les pouvoirs publics. Il s'agit donc du groupe d'entreprises dont l'emploi comme instruments n'est pas susceptible d'une harmonisation « à zéro » en pratique.

Un des problèmes les plus ardues qui se posent à propos des entreprises contrôlées par les pouvoirs publics est la grande variété des objectifs que les Etats membres peuvent chercher à atteindre grâce à elles. Elles peuvent être employées en vue d'atteindre des objectifs économiques aussi bien que méta-économique (p. ex. à coloration sociale) et, en ce qui concerne les objectifs économiques, être employées directement, par exemple en vue d'aider certaines régions dans leur développement et d'encourager la concurrence dans certains secteurs, aussi bien qu'indirectement en vue d'agir sur le niveau des salaires, des prix, l'ampleur des investissements dans l'ensemble de l'économie. Il est de même possible d'agir sur l'orientation des investissements nationaux au moyen des entreprises publiques c'est-à-dire grâce à une politique de crédit différenciée pratiquée par les banques contrôlées par les pouvoirs publics, ou par des engagements explicites, en ce qui concerne certaines entreprises publiques, qu'elles feront un certain pourcentage de leurs investissements dans un secteur ou dans une région déterminée. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait qu'une harmonisation rationnelle de l'utilisation très diverse des entreprises publiques comme instruments — justifiable aussi du point de vue de l'organisation économique choisie — ne sera certainement pas facile. En même temps, il apparaît nettement qu'en son absence, la recherche de conditions raisonnables de concurrence dans le marché commun serait nettement compromise.

La ligne de conduite relativement la plus adroite pour y parvenir semble être d'intégrer de prime abord dans la planification à moyen terme l'utilisation, comme instruments, des entreprises contrôlées par les pouvoirs publics. Leur utili-

sation visant essentiellement à agir indirectement sur la vie économique dans son ensemble, par exemple en déterminant les salaires, les prix et l'ampleur des investissements dans le secteur public, peut être incluse dans la planification mentionnée en III (A) (c'est-à-dire en vue de favoriser l'apparition d'un climat macro-économique favorable), alors que leur utilisation plus directe, par exemple au profit du développement de certaines régions ou de l'efficacité et de la concurrence de certains secteurs, peut être envisagée dans le cadre de la planification visée en III (B), c'est-à-dire en vue de prévenir ou de pallier l'apparition de certains «goulots d'étranglement».

Il y a davantage à attendre d'une telle intégration dans les deux types de planification à moyen terme lorsque l'utilisation des entreprises publiques en tant qu'instruments se fait en principe en fonction des mêmes objectifs que celle de tous les autres instruments de la politique. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la détermination du niveau des salaires, des prix et des investissements par les entreprises publiques, quant à l'exigence d'une action structurelle équilibrée mentionnée à propos de la planification du type I, exigence qui n'est pas moins actuelle qu'en ce qui concerne les autres instruments qui ont une action indirecte sur le processus économique. D'un autre côté, l'utilisation directe des entreprises publiques au profit de certains secteurs ou de certaines régions ne devra pas s'appliquer aux situations qui ne constituent pas un «goulot d'étranglement» effectif du type indiqué à propos de la planification (B). Dans le cadre de la planification à moyen terme considérée dans ses deux parties (A) et (B), on voit donc, en d'autres termes, apparaître les principes essentiels et qui doivent jouer un rôle dans l'harmonisation de l'emploi comme instruments des entreprises publiques ; ces principes reposent évidemment de façon directe sur l'organisation économique choisie pour la Communauté économique européenne.

Pour compléter et pour appuyer en partie ces principes d'harmonisation, il convient de prêter encore attention, lors de l'intégration dans la planification à moyen terme, à ce que prévoit le traité de Rome quant à la place et à la fonction des entreprises publiques dans l'ensemble du système économique. Quatre points sont importants :

1) en premier lieu, l'obligation figurant à l'article 37 qui dispose que les monopoles commerciaux nationaux doivent être progressivement aménagés en vue de réaliser une non-discrimination absolue en raison de la nationalité en ce

qui concerne les conditions d'approvisionnement et de débouchés ;

2) ensuite, l'interdiction de subordonner des fournitures et des ventes à des éléments non essentiels (sous forme de prestations supplémentaires), qui figure à l'article 86 d) ; cela supprime ainsi une possibilité essentielle d'utilisation spéciale des entreprises publiques<sup>(1)</sup> ;

3) en troisième lieu, l'interdiction de mesures d'aide tendant à fausser la concurrence<sup>(1)</sup>, édictée aux articles 92 et 93 ;

4) enfin, les règles particulières figurant à l'article 90 au sujet des entreprises publiques.

En ce qui concerne ce dernier point, la distinction qui est faite dans cet article entre les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, d'une part, et toutes les autres entreprises publiques, y compris celles auxquelles les Etats accordent des droits spéciaux, d'autre part, est importante. En ce qui concerne la seconde catégorie, l'article 90, paragraphe 1, fixe comme limite le respect de toutes les règles de concurrence du Traité alors que, pour la première, le paragraphe 2 fixe deux limites plus larges :

a) les règles de concurrence sont applicables dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement de leur mission spécifique ;

b) le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

D'une façon générale, on peut déduire de l'ensemble de ces règles du Traité que, sous réserve de la limitation posée en raison du caractère particulier des services d'intérêt économique général, le Traité exige de tous les Etats membres que l'utilisation, comme instruments des entreprises publiques, n'aille jamais de pair avec une limitation ou un trouble de la concurrence. Même en ce qui concerne les limites fixées à cette utilisation des entreprises publiques, on peut donc faire un parallèle très net avec ce qui a été dit précédemment lors de l'examen général de la planification à moyen terme, quant aux limites à respecter dans l'utilisation des instruments. ●

Il ne semble donc pas qu'il y ait lieu de nourrir des craintes excessives quant à la possibilité d'enlever toute valeur à cette limitation concrète

<sup>(1)</sup> Sous la réserve de la limitation prévue à l'art. 90, par. 2 ; voir plus bas.

par la simple invocation de l'article 90, paragraphe 2, c'est-à-dire de la position spéciale des entreprises chargées de services d'intérêt économique général. Même pour de telles entreprises, la règle selon laquelle elles ne sont dispensées de respecter les règles de concurrence que dans la certaine mesure où il leur est impossible de s'acquitter autrement de leur tâche spécifique, reste pleinement valable. D'une façon générale, on ne peut certainement pas dire que l'application de toutes les règles de concurrence du Traité à l'emploi des entreprises publiques comme instruments (c'est-à-dire leur utilisation pour atteindre divers objectifs économiques directs et indirects, comme nous l'avons exposé au début de ce paragraphe) empêcherait que ces entreprises puissent s'acquitter de leur tâche particulière de gestion d'un service donné d'intérêt économique général. En ce qui concerne la plupart des formes de cette utilisation des entreprises publiques, la limite « stricte » (respect de toutes les règles de concurrence posées dans le Traité) pourra s'appliquer pleinement.

Enfin, il convient de faire encore quelques remarques au sujet de l'emploi des entreprises publiques comme instruments en vue de favoriser la concurrence ou pour briser certaines structures monopolistiques. Cette forme d'utilisation peut être positive pour les branches où elle est employée, dans la mesure où il s'agit vraiment de lutter contre un « goulot d'étranglement » réel et arrêtant l'évolution de l'économie (voir ci-dessus B, c). Deux remarques s'imposent toutefois.

En premier lieu, il n'est certainement pas à recommander que, pour atteindre cet objectif

en soi très respectable, de nouvelles entreprises publiques soient créées en divers endroits. En premier lieu parce que le « secteur public » serait à nouveau étendu, avec tous les dangers que cela implique pour l'organisation économique choisie. Ensuite, parce qu'on ne pourrait escompter des résultats positifs de cette création que si les pouvoirs publics étaient disposés, de prime abord, à laisser succomber ces entreprises dans la lutte concurrentielle si leur compétitivité n'apparaissait pas suffisante. Ce serait toutefois une marque d'abnégation qu'on ne peut guère attendre d'aucun Etat membre. Il y a donc un réel danger qu'à la longue diverses entreprises publiques de cette sorte n'aillent à contre-courant du processus économique : créées pour favoriser la concurrence, elles pourraient former, avec le temps, des « cadavres » qui, même s'ils n'empoisonnaient pas le processus de la concurrence, pourraient cependant lui porter dommage.

En second lieu, il sera impossible de ne pas procéder, là où existent des entreprises publiques créées à ces fins, à une coordination soigneuse de leur politique. C'est ainsi par exemple qu'il faudra veiller soigneusement à ce que les entreprises publiques pratiquent à tous égards une concurrence « loyale », c'est-à-dire sans aucune forme de couverture des pertes par les pouvoirs publics, sans offre de produits et de services au-dessous du prix de revient réel et sans recours à des moyens étrangers à l'esprit de la lutte de la concurrence où à des « prestations supplémentaires » (art. 86 d)). Sans cette « surveillance » soigneuse, on ne pourra en effet pas toujours échapper au danger de l'apparition de « cadavres » comme on l'a indiqué précédemment.

## ANNEXE

### QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE REGIONALE

La Commission dispose de nombreux rapports précieux sur ce sujet. Nous n'aborderons donc que quelques aspects qui sont en relation avec le contenu du présent rapport.

En premier lieu, il faut faire une nette distinction entre les problèmes régionaux existant déjà dans les Etats membres et ceux qui résultent de l'action du marché commun lui-même.

En effet, la CEE a par elle-même une action très sensible de concentration et d'agglomération. Le grand marché européen conduisant à la concentration industrielle a tendance à renforcer l'action des pôles d'attraction de l'activité industrielle préexistante ou, pour être plus précis, à les faire entrer dans un processus de développement auto-accélééré. Cela peut sans aucun doute avoir une influence négative sur d'autres régions. L'ampleur de ce processus est telle qu'il serait vain d'aller à son encontre avec les méthodes courantes d'industrialisation régionale comme les primes, les facilités fiscales etc.

Les incidences négatives qu'ont, sur certaines régions, ces problèmes d'agglomération à grande échelle, doivent être corrigées grâce à un programme de travaux infrastructurels portant surtout sur les communications. Il semble qu'une tâche importante de la Communauté européenne soit d'examiner si cette création de pôles résulte de l'action du marché commun lui-même et, le cas échéant, où elle a lieu. En même temps, la Commission devrait examiner quels sont les travaux d'infrastructure importants qui seraient souhaitables, voire nécessaires, pour atténuer les effets négatifs de cette évolution en soi souhaitable ou même pour les pallier complètement.

En dehors des problèmes régionaux susmentionnés, il existait dans tous les Etats membres, avant l'entrée en vigueur du marché commun, des problèmes d'un caractère régional manifeste. On s'efforce d'y répondre avec toutes sortes de moyens. Il apparaît qu'il y a là un problème d'harmonisation des politiques.

Quels sont les moyens utilisés habituellement dans les Etats membres pour remédier aux problèmes régionaux existants?

- a) Subventions à la création de terrains industriels ;
- b) Primes uniques à l'implantation ;
- c) Subventions sur des éléments du coût, souvent sous forme de bonifications d'intérêt ;
- d) Facilités fiscales ;
- e) Amélioration de l'infrastructure : routes et canaux ;
- f) Développement social et culturel.

L'expérience a montré que les mesures a) et b) ont surtout une valeur psychologique. Elles sont en quelque sorte, pour les milieux économiques, un signe indiquant que les pouvoirs publics vont faire des efforts intensifs pour certaines régions et qu'ils ont des crédits à cette fin. Les facteurs qui influent de façon vraiment réelle sur l'implantation des industries sont les mesures visées en e), surtout lorsqu'elles vont de pair avec l'existence d'une certaine réserve de main-d'œuvre alors que celle-ci est rare voire même insuffisante ailleurs. Les mesures c) et d) sont, jusqu'à un certain degré, des cas limites. Elles ont certainement plus d'influence réelle sur les résultats des nouvelles entreprises que les mesures a) et b). D'un autre côté, on peut douter qu'en l'absence de ce qu'on a désigné plus haut comme les stimulants les plus réels à l'implantation des entreprises elles suffiraient à attirer de nouvelles industries.

Cependant ces mesures posent un problème très net d'harmonisation. On entre, là, dans le domaine de l'influence sur les facteurs du coût, ce qui demande un examen du point de vue des nécessités d'une concurrence saine et loyale dans la Communauté dans son ensemble. Il y a donc tout lieu de recommander que la Commission examine quelle marge on peut accepter de laisser aux gouvernements des Etats membres à cet égard. Il ne semble pas raisonnable de viser à une pleine égalité dans ce domaine. Il faut certainement recommander de laisser une certaine marge, mais il serait encore une fois très souhaitable que la Commission pût définir certaines tolérances maximales.

Pour le reste, il semble recommandable de laisser aux gouvernements nationaux le choix des moyens pour résoudre les problèmes régionaux

existants déjà indépendamment de l'entrée en vigueur de la CEE.

Enfin, il faut faire observer qu'en ce qui concerne le rapport entre ces deux groupes de problèmes régionaux il faut distinguer deux cas. On peut imaginer que le marché commun, en se développant, aide à résoudre des problèmes régionaux existants. D'un autre côté, on peut imaginer qu'il en aille inversement, c'est-à-dire que des problèmes régionaux existants soient aggravés

par l'action du marché commun. Il se pourrait très bien ainsi que le nord des Pays-Bas soit un exemple du premier cas et le sud de l'Italie du second.

Lorsque ces deux problèmes s'ajoutent l'un à l'autre, il y a là une tâche particulière pour la Commission. Il y a lieu d'examiner quelles sont les régions du marché commun qui tombent dans cette deuxième catégorie qui est le cas le plus grave.

# ÉTUDES

parues à ce jour dans la série « concurrence » <sup>(1)</sup>:

8153 - N° 1

**La réparation des conséquences dommageables d'une violation  
des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE**

1966, 74 p. (f, d, i, n), FF 7,- ; FB 70,-

**SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

<sup>(1)</sup> Les signes abrégatifs f, d, i, n et e indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (français, allemand, italien, néerlandais et anglais).

# BUREAUX DE VENTE

## FRANCE

*Service de vente en France des publications  
des Communautés européennes*  
26, rue Desaix – Paris 15e  
Compte courant postal : Paris n° 23-96

## BELGIQUE

*Moniteur belge – Belgisch Staatsblad*  
40, rue de Louvain – Leuvenseweg 40  
Bruxelles 1 – Brussel 1

## GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office central de vente des publications  
des Communautés européennes*  
9, rue Goethe – Luxembourg

## ALLEMAGNE

*Verlag Bundesanzeiger*  
5000 Köln 1 – Postfach  
Fernschreiber : Anzeiger Bonn 8882 595

## PAYS-BAS

*Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf*  
Christoffel Plantijnstraat – Den Haag

## ITALIE

*Libreria dello Stato*  
Piazza G. Verdi 10 – Roma

### *Agenzie:*

Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B  
Roma – Via XX Settembre  
(Palazzo Ministero delle Finanze)  
Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3  
Napoli – Via Chiaia 5  
Firenze – Via Cavour 46/r

## GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

*H.M. Stationery Office*  
P.O. Box 569  
London S.E. 1

## ETATS-UNIS D'AMERIQUE

*European Community Information Service*  
808 Farragut Building  
900-17th Street, N.W.  
Washington, D.C., 20006

## AUTRES PAYS

*Office central de vente des publications  
des Communautés européennes*  
2, place de Metz – Luxembourg  
Compte courant postal : Luxembourg n° 191-90

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

8 176/1/IV/1966/5

---

FF 10,-	FB 100,-	DM 8,-	Lit. 1250,-	Fl. 7,25	£0.14,6	\$2.00
---------	----------	--------	-------------	----------	---------	--------

---