

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1988.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'information (1) désignée par la commission des Affaires économiques et du Plan (2) chargée d'étudier les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992,

Par MM. Jean FRANCOIS-PONCET et Bernard BARBIER,

Sénateurs.

TOME II

ACTES DU COLLOQUE ORGANISÉ AU SÉNAT
LES 19 ET 20 OCTOBRE 1988

1992

**L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN
VÉRITABLE ENJEU OU FAUSSE ÉCHÉANCE ?**

(1) *Cette mission est composée de* : M. René Trégouët, *président* ; MM. Michel Souplet, Roland Grimaldi, *vice-présidents* ; M. Louis Minetti, *secrétaire* ; MM. Bernard Barbier, Jean François-Poncet, *rapporteurs* ; MM. Jacques Bellanger, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Marcel Daunay, Jean Faure, Robert Laucournet, Maurice Lombard, Jacques Moutet, Richard Pouille.

(2) *Cette commission est composée de* : M. Jean François-Poncet, *président* ; MM. Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; MM. Serge

...

Europe - Acte unique - Assurances - Banques - Croissance européenne - Fiscalité - GATT - Intégration économique et financière - Liberté d'établissement - Marché intérieur - Marchés publics - Normes - Politique commerciale - Politique sociale - Secteur public - Système monétaire européen (SME) - T.V.A.

...

Mathieu, René Trégouët, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

**ACTES DU COLLOQUE ORGANISÉ AU SÉNAT
LES 19 ET 20 OCTOBRE 1988**
par la commission des Affaires économiques
et du Plan
sous le haut patronage de M. Alain POHER,
Président du Sénat,
et présidé par M. Jean FRANÇOIS-PONCET,
Président de la commission
des Affaires économiques et du Plan

1992

**L'ACHÈVEMENT
DU MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN
VÉRITABLE ENJEU OU FAUSSE ÉCHÉANCE ?**

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE JOURNÉE : Mercredi 19 octobre	5
Ouverture du colloque par M. Jean François-Poncet , <i>président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat</i>	5
Allocution de M. Alain Poher , <i>président du Sénat</i>	6
Présentation du colloque par M. René Trégouët , <i>président de la mission d'information chargée d'étudier les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992</i>	7
LES IMPLICATIONS POLITIQUES, INSTITUTIONNELLES ET SOCIALES DE L'ACTE UNIQUE	11
Intervention de M. Jean Lecanuet , <i>président de la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat</i>	11
Intervention de Mme Elisabeth Guigou , <i>secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne</i>	15
Intervention de M. Jacques Genton , <i>président de la délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes</i>	21
Débats	26
LES ENJEUX ÉCONOMIQUES	31
Intervention de M. Bernard Barbier , <i>rapporteur de la mission d'information, président de la délégation du Sénat pour la Planification</i>	31
Intervention de M. Lionel Stoléro , <i>secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan</i>	36
Débats	46
* * *	
Introduction aux travaux de l'après-midi par Mme Edith Cresson , <i>ministre des Affaires européennes</i>	55
Débats	61
PREMIER FORUM : HARMONISER LES NORMES EUROPÉENNES	69
– Nécessités et difficultés de l'harmonisation : M. Jean-François Saglio , <i>directeur général de l'industrie</i>	69
– Les normes dans l'industrie agro-alimentaire : M. Bernard Gaud , <i>directeur général de Sodima-Yoplait</i>	81
– Les normes dans la construction automobile : M. Jacques Calvet , <i>président du directoire de Peugeot S.A.</i>	84
– Les normes dans le secteur des télécommunications : M. Michel Carpentier , <i>directeur général des télécommunications, industries de l'information et de l'innovation à la Commission des communautés européennes</i>	90
Débats	99
DEUXIÈME FORUM : OUVRIR LES MARCHÉS PUBLICS	104
– Les règles communautaires : M. Robert Coleman , <i>directeur des marchés publics à la Commission des communautés européennes</i>	104

	Pages
- La situation des entreprises françaises de travaux publics : M. Georges de Buffévent, <i>président-directeur général de Splé Batignolles, président du groupe de stratégie industrielle « Travaux publics »</i>	107
Débats	112
* * *	
DEUXIÈME JOURNÉE : Jeudi 20 octobre	117
Introduction aux travaux de la matinée par M. Pierre Achard, <i>conseiller financier à l'ambassade de France à Rome</i>	117
PREMIER FORUM : COMMENT PRÉPARER LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES ?	127
- La stratégie du secteur des assurances : M. Jean Peyrelevade, <i>président de l'U.A.P.</i> ...	127
- Atouts et faiblesses de la France dans le transport européen : M. Claude Greissier, <i>directeur des transports terrestres</i>	135
- L'avenir du transport aérien : Table ronde animée par M. Didier Adès, <i>rédacteur en chef à France Inter</i> , avec la participation de MM. Pierre Eelsen, <i>président-directeur général d'Air Inter</i> , Jean-Didier Blanchet, <i>directeur général d'Air France</i> , René Lapautre, <i>président-directeur général d'U.T.A.</i>	139
DEUXIÈME FORUM : CONSÉQUENCES ET CONDITIONS DE LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX	166
- L'analyse de la direction du Trésor : M. Jean-Claude Trichet, <i>directeur du Trésor</i>	166
- L'opinion du financier : M. Alain Minc, <i>administrateur, directeur général de Cerus</i>	171
Débats	175
Intervention de M. Christian Poncelet, <i>président de la commission des Finances du Sénat</i> .	188
* * *	
Allocutions prononcées par M. Jean François-Poncet, <i>président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat</i> , et par M. Michel Rocard, <i>Premier ministre</i> , à l'occasion du déjeuner à la présidence du Sénat	196
* * *	
TROISIÈME FORUM : QUELLES PRIORITÉS FISCALES POUR LA FRANCE ? ...	204
- Les propositions de la Commission des communautés : M. Michel Aujean, <i>chef de la division T.V.A. et autres taxes à la consommation à la Commission des communautés européennes</i>	204
- La fiscalité française face à l'échéance de 1992 : M. Marcel Boiteux, <i>président de la commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992</i>	220
- Les enjeux pour les entreprises : M. Jacques-Henri David, <i>directeur général de Saint-Gobain, président du groupe de travail du C.N.P.F. sur la fiscalité des entreprises et le Marché unique européen</i>	228
Débats	237
Conclusion des travaux par M. René Trégouët, <i>président de la mission d'information</i>	245
* * *	
CONCLUSION DU COLLOQUE : QUELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE ?	248
- Intervention de M. Jean François-Poncet, <i>président de la commission des Affaires économiques et du Plan</i>	248
- Intervention de M. Paul Quilès, <i>ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace</i>	254
- Intervention de M. Jacques Delors, <i>président de la Commission des communautés européennes</i>	259

PREMIÈRE JOURNÉE

Mercredi 19 octobre.

Ouverture du colloque par M. JEAN FRANÇOIS-PONCET, président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat.

Monsieur le Président, Messieurs les ambassadeurs, Messieurs les parlementaires, Mesdames et Messieurs, je voudrais, avant que le Président Poher ne le fasse avec l'autorité qui est la sienne, vous accueillir, ici, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, organisatrice de ce colloque.

1992, nous le savons tous, est le sujet de toutes les préoccupations, de toutes les inquiétudes, de tous les espoirs et — il faut le dire aussi — de tous les colloques.

En quoi ce colloque se distingue-t-il des autres ? Il s'en différencie sur trois points.

Première originalité : il est le résultat d'un travail d'un an conduit, au sein de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, par une mission d'information présidée par M. René Trégouët, sénateur du Rhône, sous la présidence de qui j'ai rédigé un rapport. Dans ce document, qui sera publié prochainement, dans des conditions qui vous seront précisées, la commission des Affaires économiques et du Plan prend des positions très nettes, très « carrées », sur un certain nombre de sujets très contestés. Tel était l'objectif que nous nous étions fixé.

Deuxième originalité : nous entendons faire de cette rencontre un véritable colloque, c'est-à-dire ouvrir un débat. Nous ferons en sorte que les interventions soient aussi concises que possible afin que chacun puisse poser des questions aux membres du Gouvernement et à ceux des délégations étrangères, après que le débat eut été introduit par les hommes de l'art, qui connaissent à fond tous les dossiers.

Qui dit colloque — lorsqu'une telle manifestation est organisée par une assemblée parlementaire — suppose également, bien évidemment, une très large information de l'opinion publique. Cette information se fera non seulement par l'intermédiaire des journalistes qui vont suivre

nos travaux — et je les en remercie — mais aussi par le biais de la publication des actes du colloque.

Tous les intervenants dans ce débat nous ont transmis un texte écrit qu'ils se sont engagés à ne pas lire — en effet, nous ne pourrions pas, alors, respecter les délais qui nous sont impartis — et qui sera publié. Ces actes seront précédés du rapport rédigé par la mission d'information.

Qui dit colloque au Sénat implique également bon accueil, courtoisie, confort et liberté de propos. Une traduction simultanée sera assurée en anglais et en allemand.

La troisième originalité de ce colloque est de rassembler un public d'une distinction et d'une variété exceptionnelles. C'est pour moi l'occasion de vous remercier tous d'être venus participer à nos travaux.

Je salue tout particulièrement les membres du Gouvernement qui participeront à nos débats, notamment M. le Premier ministre, qui sera parmi nous demain, les délégations des Parlements des différents pays de la Communauté et du Parlement européen, en particulier son vice-président, les chefs d'entreprise et les hauts fonctionnaires de Bruxelles, auxquels se joindra demain M. Jacques Delors.

Je n'aurai garde d'oublier nos collègues de l'Assemblée nationale, particulièrement les membres de la commission des Affaires étrangères et de la délégation pour les Affaires européennes, ainsi que nos collègues sénateurs.

Il était difficile de réunir un parterre aussi responsable et aussi concerné par le grand défi des années à venir.

Nous avons à moitié réussi et à moitié raté le Marché commun « modèle 1958 ». Nous devons réussir l'Acte unique « modèle 1985-1987 ». L'Histoire nous donne une seconde chance. Elle ne frappera pas à notre porte une troisième fois.

Allocution de M. ALAIN POHER, président du Sénat.

Mesdames, Messieurs, j'ai la joie aujourd'hui, en tant que Président du Sénat de la République, de vous accueillir pour ce colloque. Je félicite le président de la commission des Affaires économiques et du Plan ainsi que le président de la mission d'information pour tout le travail préparatoire qui a été réalisé.

J'ai été, voilà fort longtemps, collaborateur de Robert Schuman, lequel a été président du Parlement européen. Il était difficile, à l'époque, d'envisager que nous puissions un jour parler de 1993.

Le film que nous avons regardé tout à l'heure avait pour objet de nous projeter tout de suite dans l'action future. Un très grand travail reste à accomplir. Beaucoup de problèmes sont posés, mais on en parle. J'estime d'ailleurs qu'il faut en discuter dès maintenant, sinon des délais supplémentaires seront certainement nécessaires. Tel sera peut-être d'ailleurs le cas. Mais l'essentiel est que nous nous préoccupions dès à présent de ces quelques années qui nous restent pour réussir le Marché unique.

Nous avons tous nos habitudes. Elles vont sans doute souffrir. Les Français, dit-on, aiment bien les réformes, mais ils ne supportent pas le changement. Or, il y en aura beaucoup. Il faut d'abord s'y acclimater, puis essayer de rapprocher les différents points de vue, afin de trouver des solutions intermédiaires qui permettront de le supporter.

C'est pour moi une joie de vous voir aussi nombreux et de constater le travail considérable qui a été jusqu'à présent réalisé. Mais tout cela n'aurait pas de sens si, comme l'a indiqué le président Jean François-Poncet, un dialogue ne s'instaurait pas. Il faut que nous puissions dire ce que nous avons sur le cœur, décrire les difficultés et exprimer les craintes suscitées par cet événement. En effet, il faut réussir. C'est l'avenir non seulement de l'Europe, mais aussi un peu du monde qui se joue.

C'est pourquoi je vous souhaite à tous bonne chance, bien que nous traversions actuellement un moment difficile. Mais vous verrez que, là aussi, les choses s'arrangeront ! Finalement, tout s'arrange en France, mais avec du temps, et comme il en reste peu, mettons-le à profit !

Présentation du colloque par M. RENÉ TRÉGOUËT, président de la mission d'information chargée d'étudier les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992.

Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs, le colloque organisé aujourd'hui constitue l'achèvement de la réflexion entreprise dans le cadre d'une mission d'information créée le 16 décembre 1987 au sein de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat.

Cette mission d'information, que j'ai l'honneur de présider, est composée de quinze sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques de la Haute Assemblée.

Au cours de plusieurs mois de travaux, elle a procédé à l'audition d'une quarantaine de personnalités françaises ou européennes. Je ne me livrerai pas ce matin à une énumération fastidieuse de ces auditions, dont vous trouverez la liste dans le rapport écrit.

Qu'il s'agisse de ministres ou d'auteurs de rapports désormais célèbres, tels MM. Marcel Boiteux, Pierre Achard ou Henri Froment-Meurice, de représentants du monde des affaires, tels MM. Jacques Calvet ou Jean Dromer, ou de hauts fonctionnaires européens, tous sont venus apporter une contribution essentielle aux travaux de notre mission d'information, et je tiens à les en remercier.

Une délégation de notre mission d'information s'est en outre rendue à Bruxelles en décembre dernier pour rencontrer le président Jacques Delors ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires de la Commission des communautés européennes.

Le président Jean François-Poncet lui-même a effectué un second déplacement dans la capitale belge à la fin du mois de juillet pour faire le point avec le président Jacques Delors et ses services sur l'état d'avancement du marché intérieur, après le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Hanovre.

La commission des Affaires économiques et du Plan a, le 12 octobre dernier, adopté les grandes lignes du rapport de la mission d'information qui sert d'introduction à notre colloque.

Ce rapport sera publié à la mi-novembre avec les actes du colloque, puis édité, sous la forme d'un livre, chez Economica et diffusé dans toutes les librairies.

Ce rapport n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il ne cherche pas à exposer de façon didactique l'ensemble des problèmes sectoriels.

Tout ou presque a déjà été dit sur 1992. Les études approfondies sur les conséquences du Marché unique sont nombreuses. Les rapports sectoriels fleurissent et il ne se passe pas un jour sans que la presse écrite ou parlée commente cette échéance.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà créé en leur sein des délégations chargées des questions européennes, qui publient régulièrement des études sur l'ensemble des dossiers européens. Le rapport d'information présenté par M. Genton sur l'échéance de 1992 en est un exemple. Il est regrettable que les rapports de cette délégation ne bénéficient que d'une diffusion restreinte, car ils sont toujours de grande qualité.

A côté des travaux de la délégation, notre mission s'est donc fixé pour objectif de faire la synthèse politique de tout ce qui a été publié jusqu'à présent.

En allant au cœur du sujet, elle a souhaité mettre en lumière les alternatives, cerner les enjeux et identifier les problèmes et les priorités, afin de dire où doit porter l'effort pour que la France soit en mesure de réussir 1992.

Telle est également la raison d'être du colloque qui est réuni aujourd'hui et qui constitue en quelque sorte la conclusion de nos travaux. Certes, il n'est ni le premier, ni le dernier organisé sur le thème du grand Marché européen. Mais il présente une originalité. Pour la première fois, en effet, le Parlement français a décidé de se saisir de ce dossier et de procéder à une investigation complète des conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992.

L'intérêt du colloque organisé aujourd'hui réside dans le rassemblement dans cette enceinte des principaux responsables de la politique économique.

M. le Premier ministre viendra participer à nos travaux. Plusieurs membres du Gouvernement, des hauts fonctionnaires et de nombreuses personnalités du monde politique et des affaires sont également parmi nous.

De plus, nous avons le plaisir d'accueillir le vice-président du Parlement européen, des parlementaires européens et des représentants des Parlements de plusieurs Etats membres. Enfin, M. Jacques Delors et plusieurs hauts fonctionnaires européens seront aussi présents au cours de ces deux journées.

Il s'agit d'une première dont nous ne pouvons que nous féliciter car il est primordial que les parlements nationaux prennent la mesure de l'échéance de 1992.

Je souhaite que cette manifestation permette de tisser des liens étroits entre les assemblées des différents Etats membres, plus particulièrement entre nos commissions parlementaires et celles des autres parlements des Etats membres qui ont, de leur côté, créé des cellules de réflexion sur l'achèvement du grand marché intérieur, comme c'est le cas de la Chambre des Lords.

Cette coopération est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que l'Acte unique porte en filigrane le dessaisissement des Parlements nationaux de certaines de leurs prérogatives.

Le recours accru à la majorité qualifiée dans le processus communautaire se traduira — il se traduit déjà — par l'adoption d'un plus grand nombre de directives.

La logique de l'Acte unique pourrait donc aboutir à la situation extrême où le Parlement français, par exemple, serait contraint d'intégrer dans l'ordre interne des dispositions à l'élaboration desquelles il n'aurait pas été suffisamment associé et auxquelles il pourrait même être opposé.

Si nous ajoutons que la jurisprudence de la Cour de justice reconnaît à une directive une applicabilité directe, qui permet à tout citoyen de s'en prévaloir devant le juge national, nous pouvons com-

prendre que le Parlement se sente directement concerné par tous les problèmes européens.

Cette évolution mérite, à elle seule, une réflexion que les Parlements européens devraient mener conjointement.

Qu'il me soit enfin permis d'exprimer une satisfaction et un regret.

Je suis satisfait par le succès rencontré par ce colloque, qui constitue, je l'ai déjà dit, une première au Sénat. Il n'a été rendu possible que grâce à la collaboration de beaucoup d'élus et de tous les services de notre assemblée.

Je voudrais à cette occasion exprimer mes plus vifs remerciements à M. le Président du Sénat et à MM. les Questeurs, qui ont su faire preuve de la bienveillance et de la compréhension nécessaires pour que cette manifestation de grande ampleur, qui, je le reconnais, bouscule un peu les habitudes de notre Haute Assemblée, puisse se dérouler dans les meilleures conditions.

Je regrette qu'il ne nous ait pas été possible d'accueillir tous ceux qui avaient manifesté leur intérêt pour notre symposium; la salle Clemenceau ne peut, en effet, recevoir que deux cents à trois cents participants et nous avons dû malheureusement refuser près de trois cents personnes qui désiraient assister à nos débats.

Ce colloque ne pourra pas aborder tous les sujets traités dans le Livre blanc de la Commission européenne. Nous avons dû faire des choix difficiles et laisser de côté des sujets aussi importants que la coopération industrielle, l'avenir des professions libérales ou la dimension sociale du marché intérieur. J'espère que ces lacunes n'enlèveront rien à l'intérêt de notre réunion.

Merci à tous d'être aujourd'hui parmi nous pour participer à nos travaux.

*
* *

LES IMPLICATIONS POLITIQUES, INSTITUTIONNELLES ET SOCIALES DE L'ACTE UNIQUE

Intervention de M. JEAN LECANUET, président de la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat.

Je remercie tout d'abord vivement M. Jean François-Poncet de la confiance qu'il me témoigne, au nom de notre longue amitié. Il m'a chargé de poser les problèmes généraux liés à la création du Marché unique. Je le ferai en des termes qui seront stimulants sans être provocants, en essayant de garder une voie médiane, bien au centre. (*Sourires.*) Je ne parlerai pas comme un cabri ni comme un kangourou, mais plutôt comme un pur-sang anglo-normand. (*Nouveaux sourires.*)

C'est une idée très répandue : « l'Europe est de retour », « l'Europe est en marche », « l'Europe a une échéance, 1992 ». Mais est-ce un véritable enjeu ou bien, au contraire, une fausse échéance ?

Nous constatons, au moins en France, un incontestable retour de l'idée européenne, une Europe qui n'est plus celle de la crainte, qui n'est plus ressentie comme une menace, mais bien plutôt comme une chance. Mes collègues parlementaires en sont d'accord avec moi : l'Europe est vécue en profondeur dans les consciences de tous ceux qui ont des responsabilités économiques et sociales. Jamais on aura autant parlé de l'Europe, non plus comme d'une échéance inéluctable, mais comme d'un véritable objectif de société.

Je suis, bien entendu, heureux, comme vous, de ce changement de climat psychologique en France ; mais je ferai deux remarques.

En premier lieu, je crains qu'il n'y ait une sorte d'euphorie tranquillisante autour de l'Europe que l'on prendrait aujourd'hui comme un tapis roulant sur lequel il suffirait de se laisser aller. Bien sûr, nous devons utiliser ce tapis roulant, mais à condition de bien veiller aux aiguillages et de donner les impulsions nécessaires.

Pour illustrer mon propos, je reprendrai une phrase d'une grande personnalité de la vie économique française, qui, lors d'une interview disait : « C'est aux entreprises de prendre le relais. » Dans un premier temps, je me suis réjoui de cette affirmation, mais aussitôt je me suis dit : « Non ! il faut que la politique trace de nouvelles voies afin de permettre le développement à l'échelle européenne, et par conséquent à l'échelle mondiale, de nos entreprises. » Autrement dit, je contredis l'idée d'un automatisme qui nous conduirait, sans autre impulsion politique, vers l'Europe. Je crois au contraire que l'action politique doit être d'autant plus vigoureuse que se dégage un consensus, pour reprendre une expression très contemporaine, autour de l'Europe.



Quelles sont les grandes impulsions économiques qui devront non seulement accompagner mais aussi encadrer et guider notre marche vers le Marché unique dans les quelques années qui nous restent ?

Monsieur le Président du Sénat, vous évoquiez l'éventualité souvent envisagée d'une prolongation de délai ; mais je crois que nous devons faire comme s'il n'était pas possible de prolonger ces délais.

Comment stimuler l'action économique ? Et d'abord dans le domaine de la monnaie.

Je souhaiterais que ce colloque m'apporte quelques éclaircissements sur les possibilités de réaliser une monnaie commune. Faut-il conserver le projet d'une banque centrale ou en renvoyer la réalisation à beaucoup plus tard ? J'ai relevé que l'opinion française a considérablement varié sur ce thème et même au plus haut niveau de responsabilités. La France fut, ainsi, d'abord défavorable à l'idée d'une monnaie européenne, puis, en février 1987, favorable — c'était à Stuttgart — ; elle fut ensuite d'un avis réservé, pour, enfin, s'épanouir dans l'adhésion lors du dernier grand conseil de Hanovre.

C'est un problème gigantesque et je vois mal comment nous pourrions aller plus avant sur la voie de l'Europe sans plan en la matière, même si cela implique de fixer des conditions et des échéances. Sans entrer dans des problèmes de politique intérieure française, je déplore qu'au moment où le budget français dégage heureusement des plus-values de recettes de plus de quarante milliards de francs, aucune décision concrète n'ait été prise pour avancer efficacement sur la voie de l'harmonisation des taux de T.V.A., ce qui nous préparerait efficacement au Marché unique.

Dans le même ordre d'idées, comment réaliser l'Europe sans un système économique, non pas identique dans chacun des douze Etats membres, mais au moins de nature semblable et reposant sur les mêmes valeurs, « l'économie sociale de marché » pour reprendre une expression commune à bien des parlementaires européens dont je partage l'inspiration ? Le jour où la détente aura succédé à la petite guerre civile à laquelle nos compatriotes aiment se livrer, peut-être pourra-t-on alors m'expliquer les différences et les points communs qui existent entre les socialistes libéraux et les libéraux sociaux. Je ne crois pas que ce problème soit uniquement hexagonal. D'autres Etats membres doivent connaître le même débat.

Bref, il nous faut mettre à profit les années à venir pour poser le problème de la monnaie et du type de société que nous entendons adopter, ce qui nous amènera à nous interroger sur les valeurs de fond qui doivent nous rassembler. Ainsi, pour nous stimuler, nous devrions prendre en considération le fait que les pays communistes commencent, même si c'est timidement, à découvrir les vertus de l'économie de marché.



J'en viens à ma deuxième remarque. Si nous réussissons à faire une Europe économique dans le délai de quatre ou cinq ans qui nous est imparti, avec ou sans prolongation, nous aurons donc un espace économique, un espace commercial, voire un espace monétaire puissants ; mais, et c'est là le paradoxe, les institutions seront singulièrement faibles.

Nous nous heurtons là au problème politique dans sa plénitude.

Si vraiment nous formons un ensemble de trois cent vingt millions d'êtres humains, vivant selon le même modèle de société, avec, ici ou là, des nuances, d'ailleurs fluctuantes selon les résultats électoraux, si nous nous dotons d'une monnaie commune, qu'en sera-t-il de nos institutions ?

Je ne néglige pas les grands progrès réalisés dans le domaine des institutions, dont certains seront soulignés dans un instant. Mais enfin, lorsque le président Reagan a signé, le 23 août, un « Act », une loi, qui lui permet de protéger les entreprises américaines, nous avons bien vu, ici ou là, des réactions des ministres de l'Economie et des Finances, mais l'Europe en tant que telle, malgré l'énergie de M. Delors — je tiens à lui rendre hommage — s'est trouvée désarmée, faute d'institutions permettant d'équilibrer la décision américaine et de faire connaître la démarche européenne.

Nous voici à douze. Pourrons-nous avancer assez vite pour renforcer les institutions ou devons-nous — je pose la question — imaginer un système de « noyau dur » — puisque l'expression, elle aussi, est à la mode ? Il s'agirait d'un groupe d'Etats décidés à aller de l'avant, dans l'espoir d'entraîner, ultérieurement, les autres pays dans la voie recherchée. Ne conviendrait-il pas de relancer notre réflexion sur les institutions de l'Europe au moment où nous mêlons, de manière si complète, nos économies ?

J'hésite — mais je vais succomber ! — à soulever devant vous le point qu'il est interdit de soulever. Puisque, dans des limites raisonnables de temps et de ton, M. Jean François-Poncet m'a laissé la liberté de mes propos, je voudrais vous livrer un point de vue dont je sais très bien qu'il est minoritaire. Mais, de 1965 jusqu'à maintenant, j'ai eu l'habitude d'être minoritaire avant d'avoir la jouissance de majorités si larges qu'elles me paraissent confuses. Je voudrais parler de la défense.

Je me souviens d'un débat au Parlement européen : avons-nous, ou non, le droit d'évoquer ce sujet ? Comme toujours lorsque l'on veut aborder une question, on finit par y arriver. On a donc parlé de l'armement ! L'armement fait partie de l'industrie ! L'industrie fait partie du Marché commun ! Ainsi, l'on débouchait sur les problèmes de la défense.

Il s'agit d'un domaine interdit ; il faut cependant l'aborder.

Des tentations neutralistes existent ici ou là. M. Gorbatchev a lancé une offensive fort riche de conséquences. Il vaut mieux évaluer les côtés favorables et, peut-être, les périls inhérents à cette initiative.

Mis à part la création d'un bataillon franco-allemand, que je salue — je reconnais que c'est une belle symbolique par rapport à ce que j'ai connu lorsque j'avais vingt ans — acceptons-nous vraiment de regarder plus loin sur la voie de la défense ? Pourtant, il n'y aura jamais d'Europe politique plénière, vivante dans le monde, assurant la grandeur de notre civilisation, tant que nous n'aurons pas dit que nous sommes prêts à mourir pour les raisons qui nous font vivre. Tant que l'Europe refusera, comme elle le fait depuis les années cinquante, de rouvrir la page de la sécurité, elle restera dans une zone d'ombre qui limitera sa vitalité politique.

J'aurais aimé qu'il y eût en France un ministre vraiment chargé de faire avancer la France sur la voie du Marché unique — ne croyez pas que je fasse acte de candidature ! (*Sourires.*) — de la faire cheminer, en harmonie, bien entendu, avec les options du Gouvernement, sur les grands thèmes que je viens de rappeler : *quid* des institutions ? *quid* de la monnaie, du type d'économie ? *quid* des grands problèmes de la sécurité^o de l'Europe au moment où la diplomatie bouge ?

Je vais tenir des propos que je sais un peu provocants pour les Français. Les questions européennes, cher Jean François-Poncet, continuent de relever de la commission des Affaires étrangères et du ministère des Affaires étrangères. Pour ce qui me concerne, les affaires européennes ont cessé d'être des affaires étrangères. Elles intéressent le Premier ministre, le Président de la République et le Gouvernement dans son entier. ^o

On aurait peut-être innové — je pense aussi bien au précédent gouvernement, et je regarde des amis qui connaissent bien mon opinion à cet égard, qu'au gouvernement actuel — en nommant un ministre d'Etat aux côtés du Premier ministre. En pleine unité de vue, naturellement, avec le Président de la République et avec le chef du Gouvernement, il aurait pu préparer la France à l'Europe. Or, nous en sommes encore au ministre délégué et au secrétaire d'Etat. Ces personnes, parfaitement honorables, généralement jeunes dans le métier, apportent toute leur ardeur ; mais elles n'ont pas le poids qu'il aurait fallu introduire pour faire que les grands changements qui nous attendent, Monsieur le Président du Sénat, soient acceptés.

Ma conclusion tiendra en une phrase. Quelque chose me dit que les élections européennes du printemps prochain seront l'heureuse obligation pour tous les Européens, et en tout cas pour les Français, d'assurer leur reclassement définitif puisqu'ils devront constituer des listes. Il nous faudra affirmer, comme vous l'avez indiqué, cher Jean François-Poncet, que l'objectif européen, si rapproché au plan économi-

que, est devenu pour nous, en France, l'objectif politique numéro un, dont tous les autres découlent.

Je vous remercie de votre patience et de votre attention.

Intervention de Mme ELISABETH GUIGOU, secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

Monsieur le Président du Sénat, Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs, c'est évidemment un grand honneur pour moi que d'avoir été invitée à participer à ce colloque ici, au Sénat, aux côtés de membres éminents du Gouvernement et du Parlement, des entreprises et devant un public d'une aussi grande qualité.

Je ne m'étendrai pas sur le détail des questions qui seront examinées pendant ces deux jours de colloque. Je me bornerai à ouvrir quelques voies de réflexion sur le sujet que M. François-Poncet nous demande de traiter ce matin : « Les implications politiques, sociales et institutionnelles de l'Acte unique. » Mais, auparavant, permettez-moi de souligner l'intérêt d'une rencontre telle que celle-ci, d'abord parce qu'elle réunit ensemble des représentants des pouvoirs publics et des chefs d'entreprises, alors que l'on oppose trop souvent l'Europe des bureaux à celle des industriels, l'Europe des gouvernants à celle des citoyens. A l'évidence, l'Europe réussira si elle est tout cela à la fois. Le rôle des responsables est de faire converger ces efforts. Ensuite, parce que les parlementaires sont très concernés, étant les médiateurs naturels entre les pouvoirs publics et l'opinion, par l'effort d'explication indispensable sur l'enjeu de 1992. Les craintes que suscite l'achèvement du Marché unique européen s'expliquent en effet largement par une information insuffisante sur les enjeux et les conséquences du marché intérieur européen. L'urgence d'une information plus complète s'impose chez nous en France, mais aussi vis-à-vis des pays tiers, extérieurs à la C.E.E., pays riches ou pays en développement.

Permettez-moi aussi de formuler une remarque sur le thème général du colloque : « véritable enjeu ou fausse échéance ? ».

L'Acte unique traduit la volonté des négociateurs de présenter quelque chose de visible et de clair à l'opinion publique. L'enjeu que représente l'achèvement du marché intérieur préexistait à la fixation de l'échéance de 1992 mais cet objectif fixé par le Traité de Rome il y a trente ans avait été, au fil des années, perdu de vue. Alors que l'on avait réussi à supprimer les droits de douane intérieurs en un temps record, on avait ensuite accumulé des pratiques protectionnistes moins visibles mais néanmoins redoutablement efficaces. C'est en fixant une date — la fin de 1992 — que l'objectif et l'enjeu de l'achèvement du marché

intérieur ont été à nouveau rendus visibles. L'échéance de 1992, très vite médiatisée, ne fait donc que se situer dans le prolongement du Traité de Rome. Cette échéance n'est pas non plus une fenêtre que l'on ouvre brutalement sur un avenir ensoleillé. Il s'agit d'un processus continu, déjà entamé, qui a donné lieu à des réalisations et à des directives importantes et qui, peut-être, ne sera pas terminé le 31 décembre 1992. Mais, comme le disait à l'instant le président Lecaruet, surtout, faisons comme si !

L'Europe est déjà très différente de ce qu'elle était au mois de décembre 1985, lorsqu'a été conclu l'Acte unique européen entre les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen. En tout état de cause, elle sera encore très différente le 31 décembre 1992 de ce qu'elle est aujourd'hui, même si tel ou tel aspect du marché intérieur n'est pas terminé. Il faut l'accepter et se préparer au changement. C'est la raison pour laquelle j'aurais tendance, pour ma part, à affirmer qu'il s'agit, certes, d'un véritable enjeu, mais aussi d'une véritable échéance.

Avant d'examiner les implications de l'Acte unique, il me semble important de rappeler ce qu'est l'Acte unique.

1. *L'Acte unique ne se réduit pas au marché intérieur*, même si la publicité et les médias l'ont ramené à cette dimension. Comme l'a déclaré le Président de la République à la conférence de presse qui a suivi le Conseil européen de Luxembourg, « l'Acte unique est un compromis de progrès ». Il s'agit, certes, d'un pas en avant, même si ce n'est pas ce que nous, Français, avec d'autres Etats membres de la Communauté, avions espéré, notamment sur le plan institutionnel.

Comme son nom l'indique, l'Acte unique est d'abord un instrument juridique unique dans lequel figurent, d'une part, des dispositions sur une intégration plus forte de l'Europe économique et, d'autre part, des dispositions concernant la coopération en matière de politique étrangère. Le préambule de l'Acte unique fait d'ailleurs explicitement référence à l'union européenne, laquelle repose sur deux piliers : la coopération politique et l'Europe économique. L'Acte unique se situe donc délibérément dans la perspective de l'Europe politique et souligne le lien, indispensable, entre la construction économique et politique.

Par ailleurs, l'Acte unique comporte des dispositions institutionnelles non négligeables. Tout d'abord, il consacre juridiquement l'existence du Conseil européen. Par ailleurs, il élargit les compétences d'exécution de la Commission et nous verrons d'ailleurs tout à l'heure à quel point cela est important. Enfin, il associe davantage le Parlement européen à la décision par la procédure de « coopération » et aussi en conférant au Parlement un droit de veto dans deux domaines : nouvelles adhésions (art. 237 du Traité de Rome), accords avec les pays tiers (art. 238).

2. *L'Acte unique ne réduit pas l'Europe économique à l'achèvement du marché intérieur* : ce dernier point n'est qu'un élément d'un ensemble plus vaste. Ainsi, l'Acte unique consacre une sous-section au marché intérieur, mais cinq autres sous-sections traitent de la monnaie, de la politique sociale, de la politique régionale, de la recherche et de l'environnement. Cela, loin d'être un hasard, a été voulu par les négociateurs français en particulier, ainsi que par quelques autres. Cela traduit le souci que l'Europe ne soit pas seulement une zone de libre échange, mais constitue aussi un espace économique intégré, où se développent des politiques communes et où s'harmonisent les politiques nationales, un espace économique doté d'une véritable identité vis-à-vis de l'extérieur. Il faut en particulier souligner que pour la recherche et le développement technologique, l'Acte unique ajoute un titre entier au Traité de Rome.

Cette conception fondamentale, qui est d'ailleurs celle de la France depuis le début de la négociation des traités européens, a été très explicitement voulue dans l'Acte unique.

3. L'achèvement du marché intérieur était déjà prévu par le Traité de Rome ; mais *l'Acte unique rend cet objectif plus aisé à atteindre et plus urgent* : tout d'abord, il fixe la date limite de 1992 ; par ailleurs, il affirme la volonté de créer un espace sans frontières intérieures — nous verrons les problèmes que cela pose, notamment du point de vue du contrôle de la sécurité des personnes — ; enfin, il donne au Conseil des communautés les moyens de décider plus vite, puisqu'il élargit le champ du vote à la majorité.

Quels changements l'Acte unique entraîne-t-il pour les gouvernements, pour la Commission des communautés européennes, pour les parlements nationaux et pour les acteurs sociaux ?

1. *Du point de vue des gouvernements*, il est certain que la presque totalité des politiques nationales est de plus en plus définie par référence au cadre européen. Ce qui, au début, était vrai de l'agriculture, l'est aussi, depuis 1978, de la politique monétaire et, depuis peu, de la politique budgétaire et fiscale. Rares sont maintenant les domaines d'activité qui peuvent échapper à la référence européenne.

Les gouvernements nationaux perdent donc une certaine autonomie. Je citerai à cet égard quelques exemples qui seront approfondis lors de ce colloque :

Dans le domaine fiscal : l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne est rendue nécessaire et urgente par la liberté complète des mouvements de capitaux qui a été décidée et qui sera effective en 1990. L'harmonisation des taux de T.V.A. est indispensable si l'on veut supprimer les frontières intérieures. Mais cette harmonisation pose des problèmes à plusieurs pays européens, et pas seulement à la France, même s'il est vrai que la structure de notre système fiscal, qui est assez atypique par rapport

à la moyenne européenne, ne nous facilite pas la tâche. D'autres gouvernements ont des problèmes sérieux avec les propositions actuelles de la Commission sur la T.V.A. ; il en est ainsi, en particulier, du Danemark et du Royaume-Uni. A l'évidence, la solution ne peut être trouvée que dans un équilibre des sacrifices entre ceux qui ont une fiscalité plus élevée que la moyenne et qui doivent affronter la perspective de voir baisser leurs recettes fiscales et ceux qui ont une fiscalité moins élevée que la moyenne et qui acceptent difficilement d'avoir à relever leurs impôts. Mais il est évidemment impensable de demander à un seul pays de la Communauté de faire tous les sacrifices. Jamais, en Europe, une négociation n'a pu aboutir lorsque tout le poids de l'effort était concentré sur un seul pays. Les négociations qui se sont conclues par un accord se sont toujours appuyées sur un équilibre des sacrifices des uns et des autres.

En ce qui concerne *la monnaie* : la libération complète des mouvements de capitaux entraîne des risques de tension interne accrue au sein du système monétaire européen, qui est déjà beaucoup soumis aux fluctuations extérieures. Ceci implique une coordination beaucoup plus étroite qu'aujourd'hui des politiques de change (interventions sur les marchés des changes et gestion des réserves), des politiques monétaires (maniement des taux d'intérêt, contrôle des liquidités) et des politiques économiques (puisque la convergence des économies est indispensable à la stabilité monétaire). Nous avons le sentiment d'être allés jusqu'au bout de ce que nous pouvions faire dans le cadre du système institutionnel actuel. Voilà pourquoi il nous faut aller plus loin, vers une monnaie commune et un organisme européen pour la gérer : banque centrale, système fédéral de réserve...

J'ai particulièrement insisté sur l'aspect fiscal ainsi que sur la question monétaire non seulement parce que ces sujets nous intéressent traditionnellement, mais aussi parce qu'ils ont toutes les chances d'être traités sous la présidence française, l'année prochaine.

Pour les *administrations* : l'Acte unique impose un changement des habitudes ; les décisions, les procédures doivent être compatibles avec le droit européen et les infractions sont de plus en plus sévèrement contrôlées par la Commission et la Cour de justice. Les administrations doivent donc, avant de mettre en place ces procédures, s'interroger sur leur compatibilité avec le droit communautaire. *Un exemple significatif est celui des aides aux entreprises* : les aides sont globalement plutôt moins élevées en France que dans d'autres grands pays européens, mais les procédures choisies ne sont souvent pas compatibles avec les règles du Traité de Rome.

L'Acte unique entraîne donc manifestement, pour les gouvernements nationaux, une perte d'autonomie. Néanmoins, cette dernière est contrôlée, puisque ce sont les gouvernements eux-mêmes qui décident,

au sein du Conseil, de se soumettre à un processus de décision collectif plutôt que de garder leur entière autonomie nationale.

2. *Pour que le marché intérieur fonctionne, il faut accepter le pouvoir régulateur de la Commission des communautés européennes, et ce pour deux raisons : d'une part, c'est elle qui peut faire respecter les règles du jeu du Marché unique ; d'autre part, elle représente les intérêts commerciaux de la Communauté vis-à-vis de l'extérieur. En effet, la politique commerciale étant commune, la Commission des communautés est chargée de parler au nom des douze pays européens au G.A.T.T. et dans les négociations avec les Etats-Unis et le Japon.*

En matière de relations commerciales vis-à-vis de l'extérieur, on dit souvent que la Commission ne dispose pas suffisamment de pouvoirs. C'est là, que l'on mesure bien l'inconvénient de ne pas disposer d'une Europe politique. Mais ce problème se pose tant pour les relations commerciales que pour la monnaie ou la défense. Je ne crois pas que nous puissions, dans l'immédiat, améliorer les choses en prenant de nouvelles dispositions juridiques. On a dit parfois que l'Acte unique ne faisait pas référence à ce problème, mais l'Acte unique n'avait pas pour l'objet de réviser l'ensemble du Traité du Rome, et ce dernier est suffisamment explicite à cet égard.

Le problème est, à mon avis, de nature politique, puisque c'est une question de cohésion des Etats membres entre eux ; en effet, il existe des différences d'approche des relations commerciales internationales très fortes à l'intérieur de l'Europe. La Commission étant notre représentant dans des négociations importantes, nous avons vraiment intérêt à soutenir son effort d'explication : l'Europe est l'ensemble économique le plus ouvert et le marché intérieur ne veut pas dire un renforcement du protectionnisme européen, mais il ne veut pas dire non plus que l'Europe acceptera d'accorder aux entreprises étrangères des avantages que les entreprises européennes ne trouveraient pas ailleurs. Nous avons besoin d'expliquer davantage dans ce domaine et ceci ne peut pas être fait uniquement par les gouvernements mais par l'ensemble des relais d'opinions comme cela se fait aux Etats-Unis (parlementaires, chefs d'entreprise).

La Commission fait l'objet de critiques qui sont quelquefois fondées, mais qui me paraissent souvent injustes. En effet, la Commission a montré qu'elle pouvait agir vite : M. Carpentier, ici présent, sait mieux que personne que la norme européenne de télévision haute définition a été mise en place en deux mois, ce qui constitue un record ; de même, la Commission, en liaison avec les responsables d'Euréka, a aidé les industriels à instaurer en moins de deux ans un système européen de télévision haute définition. Par ailleurs, la Commission agit avec de plus en plus de souplesse : je citerai à cet égard la nouvelle approche en matière de normes, qui consiste à ne pas édicter de réglementations trop détaillées ; de même, le projet de société anonyme européenne, dont

M. Jacques Delors parlera peut-être, vise, du moins pour ses dispositions sociales, à tracer un cadre, en laissant aux gouvernements le choix entre différentes formules de représentation des travailleurs dans l'entreprise.

3. *L'Acte unique a des conséquences réelles sur les parlements nationaux.* Je ne m'étendrai pas sur ce sujet, car c'est d'abord aux parlementaires, à mon avis, de dire comment ils voient cette question. Cependant, il existe un vrai problème : celui du contrôle démocratique par les parlements des décisions prises au niveau communautaire, dès lors surtout que ces dernières concernent un champ de plus en plus vaste de la vie nationale. Il nous faut, à mon avis, trouver des procédures pour améliorer les relations entre le Gouvernement et le Parlement. Notre pays devra rechercher ses procédures propres, car les solutions ne pourront être trouvées qu'en cohérence avec l'équilibre institutionnel entre le Parlement et le Gouvernement, à l'intérieur de nos institutions. Nous ne pouvons pas copier sur d'autres pays qui donnent au Parlement, dans leurs institutions internes, une place différente de celle qu'il a chez nous. Mais nous avons beaucoup de progrès à réaliser — peut-être M. Genton en parlera-t-il tout à l'heure ? Il y a aussi de nouvelles méthodes de travail à instaurer entre le Parlement européen et le Parlement national.

4. *L'Acte unique implique que l'ensemble des acteurs sociaux se sentent concernés par la construction européenne.*

A cet égard, une présence accrue des entreprises dans les instances communautaires et dans les organismes qui édictent les normes constituerait, à mon avis, un progrès. En effet, il est important de pouvoir faire part de la façon dont les choses se déroulent en France. Par ailleurs, ce sont nos entrepreneurs qui peuvent aller expliquer dans les pays extérieurs à la Communauté que l'Europe n'est précisément pas une forteresse ; l'Europe est l'ensemble économique le plus ouvert, et 1992 constitue une entreprise d'ouverture. Tout est donc réuni pour que l'Europe soit encore plus ouverte en 1992 qu'elle ne l'est maintenant.

Mais il est vrai également que l'Europe ne peut accepter d'être une « passoire » ; ainsi, dès lors que des avantages supplémentaires seront accordés aux entreprises des pays tiers, l'Europe demandera — mais elle n'imposera pas — que des avantages équivalents soient consentis aux entreprises européennes. Voilà comment, à mon avis, il faut voir les choses, et c'est non seulement aux gouvernements, mais aussi aux chefs d'entreprises et bien sûr également aux parlementaires qu'il revient de le faire comprendre. Par ailleurs, nos entreprises pourraient également contester davantage certaines pratiques protectionnistes dont elles sont victimes à l'intérieur de la Communauté.

Il est également indispensable que l'achèvement de l'Europe économique s'accompagne de la construction d'une Europe sociale.

Cet objectif, qui suscitait étonnement et scepticisme en 1981, lorsque le Président de la République l'a présenté à nos partenaires, est maintenant partagé par la majorité des pays de la Communauté. Sa réalisation sera l'une des priorités de la présidence française de la Communauté en 1989 ; c'est, par ailleurs, l'un des thèmes sur lequel nous travaillons en commun avec le gouvernement espagnol, qui exercera la présidence au premier semestre de l'an prochain, afin de déterminer un calendrier et un programme de travail. Nous espérons pouvoir réaliser des progrès en matière de santé, de sécurité, de protection des travailleurs sur les lieux de travail, de relations du travail dans l'entreprise, ainsi qu'en matière de formation professionnelle. Bien entendu, toute réflexion sur l'Europe sociale a pour point de départ la volonté de combattre le chômage, et j'espère que, dans les mois qui viennent, nous pourrons nous donner les moyens de lutter plus efficacement contre le chômage de longue durée, notamment, puisque c'est surtout lui qui fabrique des exclus. La méthode que nous souhaitons privilégier pour faire avancer l'Europe sociale est celle du dialogue social.

Une plus grande intégration économique nous impose de prolonger la réflexion sur l'évolution du système institutionnel de la Communauté. Cependant, il ne me semble pas possible, dans un très proche avenir, de négocier à nouveau sur ce sujet ; nous devons d'abord terminer ce que nous nous sommes engagés à faire dans l'Acte unique, même si cela ne nous empêche nullement d'y réfléchir d'ores et déjà.

Intervention de M. JACQUES GENTON, président de la délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes.

Monsieur le Président du Sénat, Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs, Paul Valéry écrivait en 1931 : « Les misérables Européens ont mieux aimé jouer aux Armagnacs et aux Bourguignons que de prendre sur la terre le grand rôle que les Romains surent prendre et tenir pendant des siècles. » Le grand rôle qu'évoque le philosophe n'est-il pas, en définitive, le véritable enjeu de l'achèvement du Marché intérieur européen, cet enjeu qui est au centre du colloque que vous avez eu le mérite d'organiser, Monsieur le Président du Sénat ? Je ne serais pas loin de le croire, si j'en juge par les réserves, voire les hostilités que suscite cette échéance.

Loin de moi l'idée de faire de l'« euro-scepticisme », alors que, dans l'esprit de beaucoup, l'« euro-optimisme » a succédé à l'« euro-pessimisme » d'il y a quelques années. Mais, n'ayant cessé, depuis 1951, date de mon vote à l'Assemblée nationale pour la Communauté du charbon et de l'acier, puis, en 1956, au temps des négociations de Val Duchesse, puis, plus tard, au Comité économique et social de Bruxelles,

et, enfin, depuis 1971 au Sénat, de suivre les questions européennes, il me semble qu'en qualité de président, depuis 1979, de la délégation sénatoriale pour les Communautés européennes mon rôle est de poser, en toute simplicité, les questions que suscite le titre du colloque.

En effet, la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, qui a été créée par la loi du 6 juillet 1979, n'a cessé, depuis maintenant près de dix ans, de s'interroger sur le sens de la construction européenne : les 195 conclusions et les 16 rapports semestriels d'activité, enregistrés depuis peu dans une banque de données et analysés dans une table d'index en cours de diffusion, me conduisent à poser trois questions simples :

Première question : Avons-nous le processus politique et institutionnel adapté à l'achèvement du Marché intérieur européen ?

Deuxième question : Sommes-nous prêts à tirer toutes les conséquences de la mise en œuvre de ce Marché intérieur ?

Troisième question : Sommes-nous en état de réaliser toutes les réformes qu'implique l'adhésion de la France à ce Marché unique européen ?

A ces trois questions, et en fonction même des travaux de notre délégation, qui est chargée d'informer la Haute Assemblée et ses commissions permanentes sur l'évolution des questions européennes — plus particulièrement en fonction du XV^e rapport d'activité qui était spécialement consacré au Marché intérieur — je vais m'efforcer de fournir quelques éléments de réponse.

Première question : Avons-nous le processus politique et institutionnel adapté à l'achèvement du Marché intérieur européen ?

Par processus politique et institutionnel, j'entends un ensemble de moyens et de règles qui permettent aux parlements nationaux d'être associés et de contrôler cette construction européenne, conformément au mandat et à la tradition démocratique de notre pays.

Or, de ce point de vue, que constatons-nous, j'ose même dire que déplorons-nous ? Tout d'abord, si je m'en tiens à l'expérience de notre délégation — qui, aux termes mêmes de la loi de 1979 modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, devrait recevoir du Gouvernement « tous documents nécessaires établis par les différentes institutions des Communautés européennes, ainsi que tous renseignements utiles sur les négociations en cours, de même que les projets de directives, de règlements et autres actes communautaires, portant sur des matières qui sont du domaine de la loi en vertu de la Constitution, avant leur examen pour adoption par le Conseil des communautés européennes » — je constate que, depuis plusieurs années, pour ne pas dire depuis l'origine,

le Gouvernement français ne nous a jamais transmis aucun document. Je m'en suis entretenu tout à l'heure avec Mme Guigou : nous avons pris date pour essayer de trouver une solution à ce problème qui n'en a jamais reçu. Notre colloque, Monsieur le Président, a déjà eu un premier résultat.

Je constate, en outre, et d'une manière plus générale, que les législateurs sont maintenant écartés du processus européen de décision puisque les mesures essentielles, règlements et directives, sont arrêtées par l'exécutif communautaire, à savoir le Conseil, qui, sur proposition de la Commission cumule pouvoir exécutif et pouvoir législatif.

On est passé, en fait, dans une situation où le législateur national n'intervient, si je puis dire, qu'au second degré, pour l'application des directives communautaires dans le droit interne lorsqu'il n'est pas procédé par voie de règlement d'application directe. Dans tous les cas, sa marge de manœuvre est limitée puisqu'il s'agit simplement de définir les moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés au préalable par la directive du Conseil.

Cela signifie que le véritable centre de décision de politique économique, commerciale et fiscale notamment, se déplace du niveau national au niveau européen et que ce mouvement va s'accroître d'ici à 1992, comme le soulignait le président de la Commission européenne le 6 juillet dernier devant le Parlement européen, en indiquant — sans doute de manière excessive — que, dans dix ans, 80 % de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, seraient d'origine communautaire.

Faut-il alors inventer de nouvelles règles d'information et de consultation des parlements nationaux ? J'en suis personnellement convaincu et je souhaiterais en premier, Monsieur le Président, que la délégation parlementaire puisse être entendue, par la voix de ses rapporteurs spécialisés, devant les commissions permanentes, chaque fois qu'un texte d'origine communautaire doit faire l'objet d'une transcription dans la législation nationale.

Peut-être aussi faudrait-il trouver le moyen de consultation et d'information du Parlement avant et après les conseils de ministres de la Communauté. Je suggère, pour ma part, que les commissions, averties par notre délégation, aient recours à l'audition des ministres spécialisés lorsque des sujets importants sont abordés par le Conseil. Cette opinion ne m'est pas personnelle, et j'en voudrais pour preuve cet extrait d'un document de travail établi par un parlementaire conservateur britannique, M. James Elles, intitulé *Implications et potentialités de 1992* ; constatant le croissant déficit démocratique de la construction européenne, M. Elles estime qu'avec une législation européenne qui augmente rapidement « ni les parlementaires nationaux, ni les parlementaires européens ne sont pleinement capables d'assurer que la voix des citoyens européens est entendue de manière adéquate dans le processus

de décision » ; il estime donc que les parlementaires nationaux devraient contrôler de près leurs ministres au sein du Conseil, pour s'assurer que leurs décisions correspondent aux vues du Parlement. En tout état de cause, le débat est ouvert.

Deuxième question : Sommes-nous prêts à tirer toutes les conséquences de la mise en œuvre du marché intérieur ?

Il me semble, à la lecture du programme du colloque, que cette question risque d'être à l'ordre du jour de chacun des forums que vous avez organisés, que ce soit en matière d'application des normes européennes, d'ouverture des marchés publics, de libre prestation des services ou de libre circulation des capitaux.

Pour ne pas entrer dans le détail de ces problèmes, je voudrais simplement attirer votre attention sur deux approches, apparemment contradictoires, qui interviennent dans le processus d'achèvement du marché intérieur : d'une part, l'approche libérale, qui prime sur l'harmonisation des législations depuis la relance de la politique d'intégration européenne et, d'autre part, l'approche interventionniste, qui sous-tend les politiques communes de développement régional et sectoriel.

L'approche libérale — sans conditions — vivement défendue par la Grande-Bretagne, risque, si l'on n'y prend pas garde, de faire du grand marché intérieur européen une véritable jungle où régnera la loi du plus fort ou du plus habile, du fait de la neutralisation des législations et réglementations nationales. Qu'en sera-t-il, de ce point de vue, de la politique commerciale de la Communauté, car le risque est grand que les progrès du marché intérieur ne se fassent au profit de firmes extra-communautaires disposant éventuellement dans l'un des Etats membres d'une tête de pont les assimilant à une entreprise européenne ?

D'un autre côté, le renforcement des moyens financiers sollicités par la Commission pour le développement régional, la politique de la recherche, la politique de la coopération, relève d'une conception interventionniste, centralisée et finalement bureaucratique. Sommes-nous prêts, de ce point de vue, à accepter pleinement l'effet de ces politiques, c'est-à-dire la constitution d'une autorité européenne de fait et une limitation correspondante de nos possibilités d'appréciation nationales ? Je doute que nous soyons tous d'accord sur ce point.

Troisième question : Pouvons-nous enfin réaliser toutes les réformes intérieures qu'implique l'adhésion de notre pays au marché européen ?

Faute de pouvoir être exhaustif, je retiendrai trois exemples.

Le premier exemple tient à notre fiscalité. Marché unique veut dire, à l'évidence, fiscalité harmonisée. Sommes-nous en état, d'ici à 1993, de rééquilibrer notre système fiscal en transférant environ 60 à 80 milliards de francs de recettes procurées par la taxe sur la valeur ajoutée et par la fiscalité de l'épargne vers l'impôt sur le revenu ? Sur ce point, le

Gouvernement, d'après le projet de loi de finances pour 1989, semble reporter à plus tard la plupart des mesures qu'il conviendrait de mettre en œuvre dès maintenant, alors même que le Premier ministre, me répondant le 30 juin dernier, au cours de la séance des questions au Gouvernement au Sénat, avait affirmé que « d'une manière générale, préparer notre pays à l'échéance de 1992 constitue une des priorités du Gouvernement » ; plus précisément, sur le problème de l'harmonisation des taux de T.V.A. en Europe, le Premier ministre ajoutait que « c'est là une œuvre de longue haleine dans laquelle il faut progresser sans précipitation compte tenu des enjeux économiques et budgétaires, mais aussi que l'achèvement du marché intérieur nécessite des projets dans ce domaine ».

Le second exemple tient à notre monnaie. Marché unique veut dire aussi monnaie unique. Sommes-nous en état d'adhérer, d'ici à 1993, à une monnaie commune, c'est-à-dire d'accepter la dépossession de la maîtrise de notre politique monétaire au profit d'un institut d'émission européen ?

Le troisième exemple tient à notre système électoral. Le gouvernement italien a déposé, au mois d'août dernier, un projet de loi constitutionnelle tendant à accorder le droit de vote en Italie aux ressortissants de la Communauté pour les élections municipales, conformément à une proposition de la Commission des communautés européennes. Sommes-nous prêts à en faire autant en France ?

Voilà quelques questions. La liste pourrait être facilement allongée, notamment dans le domaine de la défense et des institutions, mais la nature des réponses resterait, à l'évidence, la même, se situant cependant, j'en conviens, à un autre niveau.

Ce sont, d'ailleurs, ces questions qui préoccupent les Européens. Pour l'hebdomadaire *Der Spiegel*, l'Europe de 1992 risque de devenir un marché sans Etat et surtout sans institutions démocratiques capables de contrôler son fonctionnement ; le Premier ministre italien, M. de Mita, exprimait une préoccupation semblable lorsqu'il évoquait, le 10 juillet dernier, dans le quotidien espagnol *El Pais*, la disproportion énorme qui existe entre l'état d'intégration économique et le retard de l'intégration politique. Pour résoudre ce problème, certains préconisent une extension des pouvoirs du parlement européen ; d'autres, comme l'hebdomadaire britannique *The Economist* du 16 juillet dernier, préféreraient une démocratisation du fonctionnement du Conseil et une participation accrue des parlements nationaux dans les affaires communautaires.

Comme président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, ma préférence irait à cette dernière solution, que je viens déjà d'évoquer, faute de pouvoir envisager de manière réaliste une extension des pouvoirs du parlement européen dans l'immédiat.

Pour conclure, il me semble que ces questions doivent toujours rester présentes à notre esprit lorsque nous abordons les problèmes de l'échéance de 1993. En disant cela, il n'est pas dans mon propos de justifier un quelconque immobilisme politique, ni un blocage de la construction politique de la Communauté européenne ; bien au contraire — et peut-être surtout à cause de mes réserves — je me rallierai volontiers à cette phrase des *Mémoires* de Jean Monnet : « Aussi longtemps que vous ne l'avez pas essayée, vous ne pouvez pas dire qu'une chose est impossible. »

DÉBATS

M. le Président. — Je remercie M. Jacques Genton de son intervention concrète et précise. J'ajoute que nous regrettons que la loi du 5 juillet 1979, qui fait obligation au Gouvernement de communiquer au Parlement les actes pris ou en préparation à Bruxelles, n'ait pas été appliquée par les gouvernements successifs.

Comme vous le savez, la gestion du temps d'un colloque est essentielle. Nous avons actuellement une demi-heure de retard sur l'horaire prévu, bien que les temps de parole aient été respectés. Toutefois, nous regagnerons un peu du temps perdu en raison de l'absence de M. Roger Fauroux, ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire, qui a été appelé au Conseil des ministres pour y faire une communication.

Monsieur Musso, voulez-vous intervenir ?

M. François Musso, vice-président du parlement européen. Monsieur le président du Sénat, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, tout d'abord, je voudrais préciser que je n'ai pas demandé la parole pour poser une question. Je suppose que vous me la donnez parce que je suis vice-président du parlement européen et je vous en remercie.

J'ai la redoutable tâche d'intervenir au nom du président du parlement européen et au nom de cette institution.

Cette tâche est redoutable à deux égards : d'abord, parce que les intervenants de qualité qui m'ont précédé ont à peu près tout dit et, ensuite, parce que représenter le parlement européen n'est pas aisé. Souvent, on oublie qu'il existe, qu'il peut être représenté à un colloque. Je fais partie de cette espèce d'animal rare qu'on ne connaît nulle part en dehors de Bruxelles et de Strasbourg. Dans la plupart des Etats, y compris en France, le député européen n'existe pas et ne figure pas sur la liste des protocoles. On ne sait pas ce que c'est.

Néanmoins, puisque vous m'avez invité à ce colloque, je souhaite intervenir sur deux points.

Le premier est d'ordre institutionnel. Si j'ai bien entendu, les propos précédents traitaient de ce qu'il faudrait faire, mais très peu du rôle du parlement européen. Je veux rappeler que c'est en raison de la pression du parlement européen que les chefs d'Etats ont été conduits — et je le souligne — à signer l'Acte unique. A la suite de cet Acte unique, le parlement européen a aujourd'hui un rôle accru au travers du système de double lecture. On ne peut se passer de son avis et, dans certains cas — les contrats d'association ou l'élargissement — son avis conforme est nécessaire.

Vous vous interrogez sur l'évolution à venir. Tout à l'heure, M. Jacques Genton proposait que tous les textes soient soumis aux parlements nationaux. Effectivement, un problème se pose à cet égard, pas seulement en France du reste. Permettez-moi de vous dire que si vous vouliez donner votre avis sur tout, il vous tomberait sur le dos une cascade de textes dont vous n'avez pas idée, allant du bruit des tondeuses à gazon, aux pots d'échappement, etc. Nous n'arrivons même pas nous-mêmes, tout en multipliant les séances et en introduisant de nouvelles séances de nuit, à faire face à l'examen de toutes les directives qui nous parviennent. Si chaque parlement national devait se pencher sur la totalité des problèmes, je ne suis pas certain que nous serions prêts pour une véritable construction de l'Europe le 1^{er} janvier 1993.

Ma deuxième observation a un caractère plus politique. Tout à l'heure, Mme Guigou indiquait — survolant à peine la question, et je la comprends — qu'il ne fallait pas oublier la finalité. D'abord, tandis que les partisans de l'union européenne souhaitent aller plus loin, d'autres estiment que cette « supranationalité » est excessive. Par ailleurs, en institutionnalisant la politique régionale et les régions, l'Acte unique pose un problème politique dans certains Etats, et notamment en France, car, désormais, il existe une politique régionale communautaire et les programmes de développement communautaires associant de façon tripartite Etat, Commission et régions se multiplieront. Les parlements nationaux auront à débattre de ce sujet.

Enfin, question politique plus importante encore : où allons-nous ? Peut-on envisager une véritable intégration économique sans réelle union politique européenne ? Ce débat n'est pas nouveau. La même question est posée depuis trente ans et a fait que le Traité de Rome n'était pas appliqué. Voilà le vrai problème aujourd'hui. Il ne s'agit pas seulement d'élaborer des directives, des règlements et de penser que le grand marché va se faire. Il ne se fera pas s'il n'y a pas, dans le même temps, une réelle union européenne.

Pour en terminer, Monsieur le Président, vous avez posé la question : « Véritable enjeu ou fausse échéance ? . » Permettez-moi, sans aucune prétention, de répondre que c'est à la fois un véritable enjeu et une véritable échéance.

M. le Président. — Votre intervention avait, en effet, tout son intérêt, et je vous en remercie. Vous nous avez mis justement en garde contre l'avalanche de textes. Peut-être Mme Guigou pourrait-elle veiller à ce que seuls les textes importants nous soient transmis et que ceux qui concernent les pots d'échappement restent dans son tiroir...

M. François Musso. — Qu'ils soient réservés au parlement européen !

M. Cooreman, président de la commission des Finances du Sénat belge. — Monsieur le président, si tout a été dit, tout n'a peut-être pas été entendu. Je plaide pour une monnaie européenne. Si l'Europe veut une croissance économique — base d'une croissance sociale souhaitée par tous — nous ne pouvons nous passer d'une monnaie européenne.

En effet, actuellement, une entreprise qui exporte et importe en Europe doit se prémunir contre les risques de change, qui représentent des milliards sur un marché européen. Le marché européen est impossible sans l'existence d'une monnaie européenne permettant à celui qui achète ou vend d'exprimer de droit l'opération dans une monnaie européenne, évitant ainsi tout risque de change.

Si ce colloque pouvait formuler ce désir, ce serait un acte historique pour l'Europe.

M. Charles Ferdinand Nothomb, président de la chambre des représentants de Belgique. — Je trouve formidable que vous ayez organisé ce colloque et que vous nous y ayez invités. Jugeant que l'événement était important, nous sommes venus nombreux, les présidents des commissions des affaires étrangères, des finances, des affaires sociales, ainsi que des commissions spécialisées, notamment des affaires économiques.

Dans son propos, M. Lecanuet indiquait que l'Europe n'était pas l'affaire des commissions des Affaires étrangères, qui sont encore moins compétentes que d'autres s'agissant des directives extrêmement détaillées que nous devons appliquer, ainsi que nous l'expliquait M. le vice-président du parlement européen. Cette question devrait être effectivement discutée dans les commissions spécialisées.

Toutefois, le régime parlementaire européen risque de se trouver écrasé, non pas par les questions générales, mais par l'avalanche de précisions de toutes sortes.

Parlant de l'Europe à plusieurs vitesses, M. Lecanuet soulignait que nous étions parfois freinés tout simplement parce que nous sommes Douze et que chacun a des problèmes techniques à résoudre.

Il est vrai que le Conseil des ministres établit des directives qui échappent aux parlements. Les parlements sont ainsi dessaisis. A cet égard, le Danemark constitue une exception puisque le parlement danois étudie tous projets de directive avant que le ministre n'aille siéger ; mais

si nous appliquions tous ce processus, nous freinerions la construction de l'Europe.

Alors — et je m'adresse ici au président du parlement européen — pourquoi le parlement européen ne s'unirait-il pas avec les parlements nationaux pour tous ces problèmes de marchés intérieurs, d'affaires sociales ou économiques ?

Pourquoi, lorsque le parlement européen traite de problèmes complexes, les commissions ne consulteraient-elles pas au préalable les commissions spécialisées des parlements nationaux ? Cela ne porterait pas atteinte à la liberté du parlement européen et ne nécessiterait pas de changements institutionnels. Par ailleurs, le Conseil des ministres, connaissant l'existence d'une consultation des commissions des parlements nationaux, prendrait sans doute davantage en considération ces avis.

Nous sommes des Européens convaincus et nous sommes favorables à la supranationalité. Nous souhaitons donc que toutes compétences soient données au parlement européen, et si, dans les vingt ans à venir, nous travaillons très concrètement, celui-ci pourra gagner du temps, de la légitimité et de l'influence.

M. François Musso. — Monsieur le Président, je vous remercie de votre suggestion ; elle est intéressante, mais nous l'avons déjà mise en pratique et nous aimerions aller au-delà.

Au parlement belge, le député européen siège avec voix délibérative dans les différentes commissions, et c'est ce que nous suggérons à tous les autres parlements.

Puisque je suis ici au Sénat français, j'é propose qu'à l'Assemblée nationale, comme dans cette chambre, les députés européens membres des différentes commissions puissent assister aux réunions des commissions similaires du parlement français. Cela va dans le sens de ce que vous souhaitez, monsieur le Président, et je m'y rallie.

M. le Président. — Je vous remercie de toutes ces propositions. M. le président Poher les a écoutées avec beaucoup d'attention.

J'ai été heureux de vous entendre prendre clairement position en faveur d'une monnaie européenne, car c'est également la conception défendue par la France.

Cela dit, deux grands problèmes politiques vont se poser et il va nous falloir les régler dans les mois qui viennent.

Le premier, que nous avons déjà rencontré à diverses reprises et que M. le président Nothomb vient de rappeler, est celui de la « géométrie variable », car tout indique que la Grande-Bretagne ne nous suivra pas. La livre est dans le S.M.E., mais la Grande-Bretagne n'y est pas. Progresserons-nous dans cette voie sans elle ?

Le second problème est le suivant : sommes-nous d'accord pour que la monnaie européenne soit gérée par une institution indépendante des gouvernements ?

Si l'on répond de façon négative à cette question, la République fédérale d'Allemagne, qui, par ailleurs, évolue dans le sens que vous souhaitez, ne souscrira pas à un accord, en raison du très fâcheux souvenir que l'inflation de l'entre-deux-guerres a laissé dans ce pays. Les Allemands pensent que la stabilité de la monnaie est mieux assurée par une institution indépendante que par des institutions susceptibles d'être soumises à des pressions politiques et, par conséquent, démagogiques.

Si nous arrivons à résoudre ces deux problèmes, les Britanniques nous rejoindront ; mais ne les attendons pas.

*
* *

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES

Intervention de M. BERNARD BARBIER, rapporteur de la mission d'information, président de la délégation du Sénat pour la planification.

Les conséquences macro-économiques de l'achèvement du grand marché intérieur, dans l'hypothèse d'une politique économique d'accompagnement, ont été évaluées à la demande de la Commission des communautés et à elles seules pourraient justifier un certain optimisme : augmentation de 6,5 % du P.I.B., baisse de 4,9 % des prix, et 4,4 millions d'emplois supplémentaires.

A la lecture de ces chiffres, une question vient pourtant immédiatement à l'esprit, celle de la répartition de cet avantage que les experts nous promettent. Malheureusement, aucune étude n'a été faite sur ce sujet, et toute prévision serait bien aléatoire. Mon propos étant d'examiner les conséquences du grand marché intérieur sur les régions françaises, je ne tenterai pas, à leur niveau, une estimation hasardeuse au plan national.

Je crois cependant que l'on peut, dès à présent, à partir du constat des déséquilibres régionaux en France, et compte tenu du défi que représentent le Marché unique et la réforme des fonds structurels de la Communauté, dresser une typologie des régions françaises face à 1993 en fonction de leur degré de résistance à la concurrence et tracer quelques voies pour l'avenir.

Un certain nombre d'études récentes, parmi lesquelles il faut citer *la France inverse* de René Urich et *Les régions françaises entre l'Europe et le déclin* de Jean-François Drevet ont mis en évidence une accentuation certaines des déséquilibres régionaux en France.

Il apparaît, selon ces études, que la fameuse ligne Le Havre-Marseille, qui partageait la France en une moitié industrielle et une moitié agricole existe encore, mais que l'Ouest et le Sud entrent dans les voies de l'essor. Ainsi naîtrait un nouveau clivage Nord-Sud se substituant à l'ancien partage Est-Ouest. Trois explications sont avancées : l'héliotropisme, le dynamisme des nouvelles entreprises et des petites et moyennes entreprises face aux anciennes industries dans le contexte économique actuel, enfin, les conséquences de la politique d'aménagement du territoire menée depuis plus de vingt-cinq ans.

Pour compléter ce survol très rapide, il convient aussi de mentionner ce que l'on appelle parfois la diagonale aride, sillon de dépression démographique qui traverse la France du Nord de Midi-Pyrénées à Champagne-Ardenne, où existe un risque très grave de désertification rapide sur une superficie qui représente un quart du territoire national.

C'est donc une France profondément et sans doute durablement déséquilibrée qui doit affronter le Marché unique européen, au moment même où la réforme des fonds structurels nous place devant une évidente réalité : notre richesse relative au sein de la Communauté élargie.

Les deux défis du grand marché intérieur sont à mon sens la réforme des fonds structurels et la mise en compétition généralisée des villes et des régions européennes.

La réforme des fonds structurels et la concentration des aides européennes constituent pour les régions françaises un handicap supplémentaire, dans la mesure où les quelque un milliard et demi de francs versés par le F.E.D.E.R. à la France risquent de disparaître alors qu'ils étaient un appui déterminant de nombreux projets.

Par son article 130 D, l'Acte unique européen a confié à la Commission le soin de proposer une réforme des fonds structurels — F.E.O.G.A. — orientation, fonds social et F.E.D.E.R. — afin de permettre la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale de la Communauté.

Le règlement-cadre de la réforme des fonds structurels a été adopté par le Conseil en juillet 1988. Il prévoit un doublement des moyens financiers en valeur réelle entre 1987 et 1993, pour passer de 7 milliards d'ECU à 14 milliards, ainsi qu'une coordination plus poussée des interventions des trois fonds autour de cinq objectifs communs : le développement des régions en retard, la reconversion des régions en déclin industriel, la lutte contre le chômage de longue durée, l'insertion professionnelle des jeunes, l'adaptation des structures agricoles et la revitalisation des zones rurales.

Mais la réforme des fonds structurels s'accompagnera d'une concentration régionale des interventions de la C.E.E., qui fera disparaître les régions françaises de la carte des zones défavorisées. En effet, la France ne sera plus concernée par ces aides, à l'exception de la Corse ~~et de~~ l'outre-mer et de quelques zones en déclin industriel ou désertifiées qui ne sont pas encore connues ; l'ensemble des aides européennes se concentrera désormais sur les régions du sud de l'Europe — Grèce, Portugal, Espagne, Italie — et sur l'Irlande.

La mise en compétition généralisée des villes et des régions européennes, second défi à relever, entraînera une redistribution des cartes où les régions françaises ne seront pas nécessairement les gagnantes.

La mise en place du grand marché intérieur vise, en effet, à favoriser la libre circulation des marchandises et des capitaux et constitue aussi un appel à plus de compétitivité. Mais la dynamique économique qui en résultera ne pourra pas bénéficier de manière égale à toutes les régions. Deux constatations s'imposent : tout d'abord, les régions qui ont le meilleur taux d'ouverture sur l'extérieur seront certainement les premières bénéficiaires. Or, la répartition géographique du commerce extérieur par département français fait apparaître qu'une quarantaine de départements, tous situés à l'ouest de la ligne Le Havre-Marseille, enregistrent moins de 2,5 % des échanges. Par ailleurs, la nécessité d'une compétitivité accrue devrait renforcer le phénomène de concentration de l'activité économique dans les régions favorisées qui peuvent s'appuyer sur des métropoles prospères : l'Ile-de-France, Rhône-Alpes et le littoral méditerranéen.

A long terme, on risque donc d'assister à une accélération du processus de marginalisation des régions les plus exposées. Une étude récente de la D.A.T.A.R. a établi une classification des régions françaises selon leurs capacités de réaction ou de résistance devant le Marché unique européen. Cette étude distingue trois types de régions.

Les régions fortes, qui devraient bénéficier du Marché unique, sont caractérisées par la présence « d'euro-cités » performantes, un secteur tertiaire développé et un appareil productif diversifié. Il s'agit de l'Ile-de-France, de l'Alsace et de Rhône-Alpes.

Les régions dites « à risque » présentent des capacités de résistance et ne devraient pas trop souffrir des conséquences du marché unique. Nous retrouvons dans cette catégorie les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence - Côte-d'Azur et Pays de la Loire.

Les régions fragiles comprennent, d'une part, des régions à problèmes généralisés — vieille industrialisation ou régions rurales en déclin démographique accentué — c'est-à-dire la Franche-Comté, la Haute-Normandie, le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie, la Lorraine, Champagne-Ardenne, le Limousin, l'Auvergne et la Corse, et, d'autre part, des régions à fragilité essentiellement agricole, qui pourraient être déstabilisées par les évolutions de la politique agricole commune : la Bretagne, la Basse-Normandie et Poitou-Charentes.

Enfin, deux régions — la Bourgogne et le Centre — sont difficilement classifiables, car elles ont à la fois des capacités de résistance et une certaine fragilité.

Pour que le Marché unique devienne une opportunité pour toutes les régions, il faudra certainement une mobilisation importante des énergies au niveau local et une prise de conscience de nos atouts et de nos faiblesses.

Mais la réponse au défi de l'Europe passe par trois questions essentielles : celle de la puissance économique de nos régions, celle de la politique française d'aménagement du territoire et, enfin, celle de la politique régionale européenne.

Il est évident que nos régions, du fait de leur taille et de leur puissance économique, sont en situation défavorable.

On compte environ 160 régions européennes, mais seuls cinq pays de la Communauté possèdent une unité administrative comparable à la région française : la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne. C'est surtout par rapport à cette dernière que la comparaison est éloquent : si les régions françaises sont équivalentes en superficie, soit 25 000 kilomètres carrés contre une moyenne de 22 000, elles sont en effet très inférieures en population, avec un rapport de 1 à 2,2, et, surtout, en produit intérieur brut, pour lequel le rapport est de 1 à 2,4.

Ainsi, si l'on évalue la puissance économique des régions allemandes et françaises à travers leur poids relatif en Europe, il s'avère qu'à l'exception de la région d'Ile-de-France, qui représente 5,6 % du P.I.B. de la Communauté, les régions françaises se situent toutes aux environs de 1 % du P.I.B. européen, alors qu'en Allemagne de nombreuses régions dépassent les 4 % : le Bade-Würtemberg, la Westphalie et la Bavière, par exemple.

Face à cette situation, je ne pense pas cependant qu'un redécoupage régional soit la solution miracle, dans la mesure où il pourrait créer plus de tensions et de difficultés qu'il ne résoudrait de problèmes. Mais il est nécessaire et urgent d'encourager les fédérations de régions, à l'image de l'Association Grand-Sud, qui regroupe un tiers de la superficie de la France et compte environ 11 millions d'habitants, ainsi que la coopération transfrontalière.

Il me semble important, d'autre part, de favoriser la prise en compte de la géographie européenne par la politique française d'aménagement du territoire.

Notre politique d'aménagement du territoire est restée, en effet, trop longtemps enfermée dans une vision purement nationale des équipements et du développement économique, comme si elle avait oublié l'évidence, rappelée si justement par Fernand Braudel, que « l'espace français n'est qu'un morceau de la géographie de l'Europe ».

Cette conception restrictive de notre intégration dans l'unité européenne est heureusement devenue largement minoritaire aujourd'hui, où l'on redécouvre que la France peut être et doit être la plaque tournante de l'Europe occidentale. L'élargissement de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal, comme la décision de lancer la construction du tunnel sous la Manche, ne peuvent que renforcer notre conviction.

Mais il faut que des réalisations concrètes viennent appuyer cette prise de conscience et poursuivre la voie déjà engagée pour le développement de notre réseau autoroutier et ferroviaire par les deux grandes décisions qui marquent l'entrée de la politique d'aménagement du territoire dans l'ère européenne.

Je veux ici parler du plan de développement de notre réseau autoroutier, annoncé à la suite du comité interministériel d'aménagement du territoire du 14 avril 1987, qui prévoit 1 500 kilomètres nouveaux d'autoroute s'ajoutant au programme existant de 1 200 kilomètres ainsi que des itinéraires tangenciels reliant les régions françaises et les pays européens sans traverser l'Ile-de-France. Des décisions comparables ont été prises en octobre 1987 sur le plan ferroviaire, avec la réalisation du T.G.V.-Nord et la création d'une interconnexion des réseaux à grande vitesse du Sud-Est, de l'Atlantique et du Nord.

Cette vision de l'aménagement du territoire est la bonne ; mais elle doit aussi s'accompagner d'une politique qui vise à accroître la capacité de résistance des régions à la concurrence européenne et à valoriser de nouvelles croissances par le développement du rôle international des villes.

Enfin, il nous faut soutenir *une politique communautaire régionale plus ambitieuse.*

Certes, le règlement du Fonds européen de développement régional — F.E.D.E.R. — prévoit bien une coordination des politiques régionales d'aménagement du territoire au niveau européen. Mais cette coordination ne constitue pas à elle seule une véritable politique d'aménagement du territoire européenne.

Or, c'est d'une telle politique que l'Europe a besoin aujourd'hui où les gouvernements nationaux sont dépassés par les problèmes d'équipements des grandes infrastructures et alors que se durcit la concurrence que se livrent les régions européennes pour attirer les investisseurs étrangers. Il faut ici rappeler la situation préoccupante de la France, qui consacre de deux à cinq fois moins de moyens pour attirer les localisations étrangères que ses voisins européens.

L'Acte unique a introduit, dans le Traité de Rome, un titre nouveau consacré à la cohésion économique et sociale, qui attribue deux missions à la Communauté : réduire l'écart entre les diverses régions européennes et aider les régions les moins favorisées à rattraper leur retard.

Pour atteindre ce but et éviter l'éclatement de la Communauté, l'Europe ne pourra plus se contenter d'un système de compensation ; elle a besoin d'une politique régionale à part entière.

A défaut, la géographie du développement économique de l'Europe du marché unique ferait apparaître plus clairement encore la coupure entre un centre de gravité européen riche et puissant, et des régions périphériques qui accepteraient difficilement leur déclin.

M. le Président. — Je remercie M. Barbier, qui vient d'ouvrir un chapitre qui n'avait pas été abordé jusqu'à présent, mais qui fait évidemment partie de cette toile de fond sur laquelle s'inscrit l'application de l'Acte unique. On observe effectivement, dans le fin fond des provinces, une très grande inquiétude. Compte tenu de la tournure prise par la politique agricole commune, un certain nombre de régions s'interrogent sur la désertification qui pourrait les attendre. Ce problème se pose probablement avec moins d'acuité dans le nord de l'Europe, mais il est présent dans de très vastes espaces du territoire français. Vous avez entendu, me semble-t-il, l'expression de cette inquiétude avec ces mots un peu barbares et en même temps très évocateurs qu'a employés M. Barbier : la « diagonale aride ». Lorsqu'on ferme les yeux, on la situe plutôt quelque part au centre de l'Afrique, mais apprenez qu'elle traverse la France.

Je vais maintenant donner la parole à M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan. Mais, bien entendu, il ne peut y avoir de Plan si celui-ci ne s'inscrit pas dans la perspective de 1992. M. le secrétaire d'Etat vient d'ailleurs de diffuser un document extrêmement intéressant qui situe l'effort économique de la France dans ce contexte.

Intervention de M. LIONEL STOLÉRU, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.

M. Jean François-Poncet, avec le double talent de sénateur et de diplomate que tout le monde lui connaît, semble nous interpellé sur la question de savoir si 1992 constitue un véritable enjeu ou une fausse échéance, étant entendu que la manière de poser la question donne la réponse. Je ne vois pas qui pourrait dire qu'il s'agit d'autre chose que d'une véritable échéance. Toutefois, cela n'épuise pas le sujet et il faut savoir comment.

1992 aura eu au moins un mérite : celui d'avoir redonné conscience aux Français de la nécessité de voir plus loin que le quotidien, et de regarder l'avenir en face.

Pour les *entreprises*, c'est la fonction stratégique qui a ainsi été réhabilitée. En témoignent les grandes manœuvres européennes, les alliances, les O.P.A., et, plus généralement les choix stratégiques des grandes entreprises sur les marchés, les produits, les technologies.

Pour *l'Etat*, c'est la fonction du Plan que de scruter l'avenir et également de faire les choix stratégiques qui s'imposent. Planifier, ce n'est plus *diriger*, planifier, c'est aider à *se diriger* et, dans le cas présent, à se diriger vers le marché unifié du 1^{er} janvier 1993.

Les Français souhaitent qu'on leur dise ce que l'on veut et où l'on va. Ils ont besoin de repères et d'objectifs. Cela suppose que les pouvoirs publics fassent des choix et que ces choix soient compréhensibles. Une telle démarche n'est pas simple car elle passe par plusieurs étapes : sélection sévère des éléments jugés les plus importants du point de vue de l'action publique, concertation entre administrations et partenaires sociaux, délibération par le Conseil économique et social et le Parlement. A chaque étape, la réflexion et le débat conduisent à faire des arbitrages, à préciser les objectifs et les moyens.

L'échéance de l'Acte unique européen rend nécessaire une telle stratégie qui permette à la France de tirer, dans quatre ans, le meilleur parti de ce contexte nouveau. Le monde frappe à notre porte, l'Europe est une nécessité et une chance. Mais la réalisation de cette nouvelle étape dans la construction de l'Europe ne signifie pas que toutes ses composantes en bénéficient dans les mêmes conditions et de façon mécanique.

Cette chance, il nous faut la mériter, car l'Europe est aussi une exigence qui appelle une mobilisation collective, un surplus de dynamisme et d'imagination. De même que le plan Monnet a été la réponse au défi de la reconstruction de la France, de même le Plan 1989-1992 est la réponse au défi de l'insertion accélérée de la France dans une Europe ouverte sur le monde.

C'est pourquoi le Gouvernement, pour la première fois depuis quarante ans de planification, a décidé de faire précéder la concertation sur le Plan d'une phase gouvernementale qui s'est déroulée du Conseil des ministres du 20 juillet au Comité interministériel du 20 septembre. Cette phase a abouti à la publication d'un document gouvernemental de stratégie à moyen terme, la première esquisse du Plan 1989-1992, précédée d'un avant-propos de Monsieur Michel Rocard. Ce document a été remis solennellement aux partenaires sociaux le 29 septembre et fera l'objet jusqu'à la fin de l'année, d'une concertation avec les commissions du Plan. Ainsi le Gouvernement est-il impliqué dans le Plan dès le début du processus, afin de dégager peu à peu les lignes d'un consensus national sur la stratégie de croissance des quatre prochaines années.

C'est qu'en effet les enjeux économiques sont considérables et je les résumerai en deux termes :

- définir une stratégie de la France *dans* l'Europe,
- définir une stratégie de la France *pour* l'Europe.

La stratégie de la France *dans* l'Europe, c'est la manière de piloter notre société dans l'Europe telle qu'elle existe et telle que nous l'avons choisie, décidée et ratifiée.

La stratégie de la France pour l'Europe, c'est le choix des propositions pour l'Europe qui n'existe pas encore, qui reste à faire, et pour laquelle nous avons bien l'intention de jouer un rôle moteur et non passif, constructif et non défensif. Faut-il insister sur cette dimension alors même que nous commençons à préparer la présidence française du second semestre 1989 qui, selon nous, devrait permettre de réaliser des avancées substantielles dans la construction européenne ?

Quel contenu donner à ces deux stratégies ?

1. *La stratégie de la France dans l'Europe.*

Chaque pays, à chaque époque, peut avoir des objectifs et des stratégies différentes pour sa croissance. L'Allemagne, par exemple, avec un chômage relativement réduit et une population en baisse, peut se contenter d'une croissance modérée. La France de 1989, avec son chômage élevé et sa population active qui augmente, a un objectif de croissance soutenue. Mais cette volonté est contrariée par les obstacles qui entravent son développement : le garrot du déficit budgétaire qui limite les possibilités d'allègement des impôts ou d'action nouvelle de l'Etat ; les insuffisances de notre formation et de notre recherche, qui grèvent durablement nos capacités productives et créatives. Desserrer ces contraintes pour retrouver la croissance, telle est la stratégie de développement à moyen terme de la France de 1989.

Cette stratégie générale implique un enchaînement précis de mécanismes et de politiques économiques et sociales. On ne peut courir plusieurs lièvres à la fois et il faut avoir le courage de montrer dans quel ordre se présentent les priorités cohérentes avec une telle stratégie de croissance.

a) *Un objectif central : la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi.*

Une France forte et solidaire n'est pas une France résignée devant le chômage.

C'est la cohésion sociale de la Nation toute entière qui est en jeu. Car les individus qui composent une collectivité sont en droit d'attendre d'elle qu'elle lutte résolument contre l'inégalité devant l'emploi ; et une société qui n'aurait à offrir à une grande partie de sa jeunesse que la perspective du chômage serait une société condamnée.

Dans la France d'aujourd'hui, avec ses besoins de modernisation et son augmentation de la population active, c'est sans doute à partir d'une croissance d'environ 2,5 % par an que, sur la durée, notre économie cesse de détruire des emplois et commence à en créer. Or, plus de deux millions de personnes supplémentaires apparaîtront sur le marché du travail d'ici à l'an 2000, dont un fort pourcentage de femmes.

Le défi doit être relevé. Cela suppose bien sûr une économie compétitive et une action résolue pour l'éducation et la recherche, qui sont les garants de l'avenir. Mais il faut aller plus loin et adopter, au-delà de l'ensemble de mesures déjà annoncées par le Gouvernement à l'automne 1988, une ambition de croissance plus forte que les pays où, soit la modernisation est plus avancée, soit la population active croît moins vite.

L'ampleur du chômage en France, bien supérieure à celle de nos principaux partenaires, nous oblige, à côté de ce traitement économique, à mener une politique spécifique destinée à accroître *le contenu en emplois de la croissance*. Nous voyons, en effet, à travers le monde, que l'emploi peut croître plus ou moins vite pour un même rythme de croissance, et nous devons chercher les modes d'activité les plus riches en emplois, en veillant à prendre en compte toutes les conséquences des automatisations, en particulier la qualité du service rendu. L'arbitrage capital-travail doit se faire en fonction des besoins, non des modes.

Cette analyse implique tout d'abord de tirer les conséquences du sentiment dominant, chez beaucoup de chefs d'entreprises, d'une tendance constante à l'élévation du coût du travail, comparé à celui des équipements. Il faut donc renverser ces anticipations qui dissuadent les entreprises d'embaucher.

En conséquence, l'engagement est pris pour les quatre années à venir de stabiliser — à tout le moins — les cotisations de sécurité sociale à la charge des entreprises.

Cela doit conduire également à orienter la demande vers les activités à fort contenu en emploi et faible contenu en importation : le développement des *services* et notamment du tourisme, ainsi que des activités intermédiaires du secteur quasi-marchand, est, à cet égard, un besoin vital si l'on veut résorber le chômage. Une adaptation des conditions institutionnelles (financement, fiscalité, réglementation) permettant d'aller dans cette direction, devra être recherchée pour favoriser tous les dispositifs qui concourent à libérer l'initiative locale — y compris pour des micro-projets — pour renforcer notre tissu industriel et pour accroître la mobilisation en faveur de la création d'entreprise.

Enfin, cette reconquête d'un haut niveau d'emploi est inséparable d'un *fort développement — quantitatif et qualitatif — de la formation*. Un tel développement doit être considéré désormais comme indissociable d'une politique de l'emploi, car il vise à répondre à un besoin de main-d'œuvre qualifiée et à améliorer la compétitivité de notre économie. Il correspond aussi à l'aspiration de plus en plus grande et de plus en plus manifeste des jeunes et de leurs familles : chacun a droit à sa chance, et doit pouvoir développer au mieux ses aptitudes intellectuelles et humaines. La mise en place, dès 1989, du *crédit-formation* sera un élément déterminant de cette volonté.

b) *Un préalable : la maîtrise de l'inflation.*

Il fut un temps où certains économistes voulaient opposer l'objectif d'emploi et l'objectif de prix. Si cette théorie a pu avoir son heure de vérité dans les périodes de forte croissance et de faible ouverture internationale, tel n'est plus le cas ; aujourd'hui, l'emploi passe par la maîtrise de l'inflation et par une économie compétitive.

Dans le contexte actuel de la France, la priorité absolue de toute stratégie de croissance à moyen terme est la *maîtrise de l'inflation*.

On n'insistera jamais assez sur le fait que celle-ci est, dans la France d'aujourd'hui, un préalable et une clef de toute ambition de croissance.

Qu'il s'agisse de l'équilibre extérieur, de la tenue du franc, du taux d'intérêt (et donc de l'investissement), tout passe par la maîtrise des prix.

Il est donc primordial d'aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur le taux allemand, de façon à nous rapprocher de notre principal concurrent.

c) *La croissance par l'exportation et l'investissement.*

La croissance ne peut naître que de la hausse de la consommation, des investissements ou des exportations.

Tant que nous n'avons pas retrouvé notre équilibre des paiements courants, une croissance tirée par la consommation est exclue par son coût en devises, qui conduit à des dévaluations en séries.

Une croissance tirée par l'investissement a, dans de moindres proportions, le même défaut mais nous n'avons pas le choix : notre besoin vital d'investir pour l'avenir doit nous obliger à accepter d'importer les biens d'équipement étrangers nécessaires.

C'est donc une *croissance tirée par l'exportation et par l'investissement* qui, avec les données actuelles de la France, constitue la seule forme saine et durable de la croissance. Elle comporte, à l'extérieur de notre pays, une reconquête pour les produits industriels, de nos parts de marché mondial, inférieures en 1989 à ce qu'elles étaient en 1980, et une amélioration de notre rang de fournisseur sur les marchés des pays industrialisés. Les P.M.I. peuvent jouer à cet égard un rôle croissant.

Cette reconquête se fera par une amélioration de notre spécialisation internationale, un progrès de notre technologie et une meilleure qualité de nos produits. Un pays comme la France ne peut en effet accepter durablement d'avoir un solde industriel négatif comme il l'est aujourd'hui.

A côté de l'industrie, les services, dont l'importance dans les économies modernes et les échanges internationaux est croissante, méritent une attention accrue. Il n'existe pas d'industrie forte sans une ingénierie dynamique et sans une capacité de vendre des services

informatiques de plus en plus diversifiés. De même, il faut utiliser nos atouts naturels et renforcer les activités génératrices de devises, dont le tourisme est l'exemple le plus significatif.

d) *Une cohésion sociale forte.*

La cohésion sociale est l'objectif essentiel et le fondement d'une nation, par-delà toute définition historique, politique ou économique.

C'est dire combien serait réducteur un projet qui ne chercherait le consensus social que comme un outil de croissance économique. Plus profonde est sans doute la réflexion inverse qui cherche à utiliser la croissance économique pour améliorer la justice sociale et cimenter l'unité nationale.

Que l'on présente la causalité dans un sens ou dans l'autre, la conclusion est la même : les priorités précédentes — emploi, stabilité des prix et reconquête de marchés extérieurs — vont de pair avec une volonté de cohésion sociale et nationale.

L'Etat a toujours été jusqu'ici l'instrument de cette cohésion. Le développement de collectivités décentralisées et l'importance que sont progressivement amenées à prendre les institutions européennes, conduisent aujourd'hui à engager une réflexion sur son rôle dans ce contexte nouveau et sur l'organisation de ses institutions sur le territoire.

Un premier objectif est de *définir les conditions sociales d'une modernisation négociée des entreprises* dans un double souci de solidarité et d'efficacité. Une modernisation réussie implique un accord sur la manière de travailler et de produire en commun. Cette recherche suppose un élargissement et un enrichissement du champ de la négociation collective, tant au niveau de la branche que de l'entreprise.

Un deuxième objectif est la mise en œuvre de *nouvelles politiques sociales et culturelles contre l'exclusion*. Le traitement social du chômage, en particulier pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, est un moyen d'aller vers l'emploi mais aussi de restaurer la dignité individuelle et d'éviter la marginalisation. En outre, *la mise en œuvre du Revenu minimum d'insertion*, intégrée dans une politique d'accompagnement social, constituera un instrument privilégié de l'insertion pendant la durée du Plan. Elle devra aller de pair avec des actions destinées à renforcer la cohésion sociale, afin de préserver les solidarités familiales, de renforcer l'intégration des personnes âgées et des handicapés, et d'éviter toute forme de marginalisation des populations immigrées.

Un troisième objectif est *la sauvegarde et la maîtrise financière de la protection sociale*. La France a mis quarante ans pour se doter d'un système de sécurité sociale dont le principe n'est pas contesté : les Français ne veulent pas d'une protection sociale à deux vitesses.

Il convient donc d'assurer sa maîtrise financière afin d'en garantir la pérennité. Il n'est plus possible de colmater à la hâte des brèches par des moyens de fortune. Le poids des facteurs structurels — vieillissement de la population et progrès médical en particulier — impose en effet de rechercher des financements complémentaires tout en tenant compte de la nécessité de contenir la hausse du coût du travail.

Un quatrième objectif est *le développement équilibré du territoire*, en métropole et outre-mer. Il est facile de miser sur quelques centres de prospérité et d'excellence, mais l'on ne peut créer du même coup, sans remettre en cause l'unité de la nation, quelques grands pôles technologiques et le désert français. La croissance doit être diffusée sur l'ensemble du territoire.

Un cinquième objectif est la *solidarité internationale* : il ne peut pas y avoir de cohésion sociale française égoïste. L'aide au tiers monde, l'action pour les droits de l'homme et le maintien de courants d'échanges soutenus avec les pays en voie de développement sont indissociables de notre progrès national.

e) *Une politique budgétaire et fiscale sélective.*

Le déficit budgétaire reste important, alors même que subsistent de grands besoins de dépenses publiques.

De 1989 à 1992, entre les différents objectifs souhaitables que sont la baisse des impôts, la réduction du déficit budgétaire, et l'amélioration des services publics, quel choix retenir ?

A cette question, la stratégie nationale apporte la réponse : il faut d'abord desserrer les garrots et retrouver peu à peu des marges de manœuvre.

Pour l'Etat, la contrainte majeure est celle de la dette publique, non pas que celle-ci soit anormalement forte — c'est même la plus faible de celles des grands pays développés — mais parce qu'elle nous entraîne dans un cercle vicieux : emprunter pour rembourser, et, par conséquent, devoir chaque année emprunter plus pour rembourser plus.

La priorité pour l'Etat sera de briser ce cercle vicieux.

Par le plan 1989-1992, l'Etat s'engage à réduire chaque année le déficit budgétaire.

Pour ce qui est de la fiscalité, l'entrée dans l'Europe impose un effort prioritaire sur la fiscalité de l'épargne et la T.V.A. Entre ces deux objectifs, l'urgence commande de résoudre d'abord, dès 1989, les adaptations fiscales au Marché unique des capitaux du 1^{er} juillet 1990.

Pour ce qui est des priorités budgétaires, *l'éducation, la recherche et la solidarité* s'imposent comme les plus importantes pour les prochaines années.

2. *La stratégie de la France pour l'Europe.*

Pour la France, l'Europe n'est pas une contrainte, c'est une ambition.

Pour que la France tire le meilleur parti du processus d'achèvement du marché intérieur européen, elle doit à la fois engager dès maintenant les adaptations qui s'imposent en tout état de cause, et s'interroger, à la faveur de la préparation du Plan, sur la vision du développement communautaire qu'elle entend défendre auprès de ses partenaires dans les prochaines années. Cette réflexion a déjà été amorcée au sein de plusieurs groupes d'études dont les travaux constituent une base de départ utile dans la perspective de décisions à prendre. Ils ont mis en lumière plusieurs enjeux incontournables qui appellent de la part du Gouvernement des choix de priorités.

a) *Un effort mieux réparti d'harmonisation des législations.*

Même si dans certains domaines comme les normes, la communauté a renoncé à l'objectif d'une parfaite harmonisation pour lui substituer un principe de reconnaissance mutuelle, l'harmonisation des législations n'en reste pas moins nécessaire dans certaines matières, si l'on veut éviter que l'unification du marché européen n'engendre des déséquilibres difficilement tolérables. C'est assurément le cas *en matière fiscale*. Mais les modalités et le rythme de l'harmonisation restent un objet de discussion avec nos partenaires. En matière de T.V.A. par exemple, un rapprochement trop rapide serait excessivement coûteux pour la France si la norme devait être la moyenne des taux actuellement pratiqués par les différents Etats membres.

Dans ces domaines comme dans d'autres, la France ne pourra pas faire, à elle seule, la totalité du chemin. Il faut donc poursuivre la concertation avec nos partenaires afin de parvenir, là aussi, à des positions communes européennes acceptables par tous.

b) *Une attitude dynamique en matière de politique extérieure commune.*

L'unification du marché intérieur européen expose la Communauté, qui est déjà l'ensemble économique le plus ouvert sur l'extérieur, à une pénétration croissante des produits et services en provenance des pays tiers. La marche délibérée vers un grand marché homogène n'est donc acceptable que si l'Europe se donne les moyens de maîtriser ce facteur de vulnérabilité en définissant fermement sa politique commer-

ciale commune. Cette politique devrait prendre en compte deux préoccupations :

— d'une part, *assurer une concurrence à armes égales avec les autres pays développés* en plaçant sous le signe de la réciprocité nos relations commerciales.

— d'autre part, *intensifier la coopération avec les pays en voie de développement*. A cet égard les accords de Lomé offrent un cadre adéquat qu'il convient de perfectionner. Mais ils ne règlent pas le problème spécifique de la *dette* des pays les moins avancés qui doit recevoir définitivement une solution politique.

La France veut une Europe ouverte. Elle refuse une Europe offerte.

c) *Une maîtrise concertée des évolutions monétaires et financières.*

Alors que chaque pays a, de tout temps, considéré que le pouvoir de battre monnaie et de contrôler ses flux monétaires faisait partie intégrante de sa souveraineté, la création des euromonnaies dans les années 1960 et la transformation du marché international des capitaux depuis le début des années 1980 ont peu à peu vidé celle-ci de sa substance.

Peu à peu, s'est instauré un véritable marché planétaire des capitaux, caractérisé par la volatilité des parités et des taux d'intérêt, ainsi que par l'ampleur et la brutalité de flux financiers qui deviennent hors de proportion par rapport aux flux commerciaux et aux possibilités d'intervention des Etats. Il en résulte une forte instabilité, voire de sérieux risques de crise.

On notera à cet égard un aspect préoccupant : même à l'époque du T.G.V. et du Concorde, la mobilité des hommes n'atteindra jamais la mobilité des capitaux qui, à travers les terminaux d'ordinateurs, atteint la vitesse de la lumière.

Le risque existe dès lors, que le capital incorporel, insaisissable, échappe à tout prélèvement fiscal et que seul le travail puisse être taxé. Il y aurait là non seulement une injustice évidente mais aussi le début d'un cercle vicieux fatal : décourager le travailleur, c'est aussi lui enlever les moyens d'épargner et donc assécher le capital. On ne peut donc, au niveau européen, faire preuve de myopie devant la tendance mondiale à la détaxation générale du capital : il faut poser la question du juste équilibre entre les contributions respectives du travail et du capital aux budgets nationaux et aux budgets européens.

Il paraît donc nécessaire que soit engagée une réflexion structurelle sur les moyens de retrouver, au niveau européen, une part de la maîtrise de la création monétaire et financière que l'internationalisation des marchés de capitaux a fait disparaître au niveau national.

d) *Une initiative de croissance pour l'Europe.*

Une amélioration substantielle des performances économiques de la Communauté doit être attendue d'une stratégie de croissance coordonnée.

L'achèvement du marché intérieur accélèrera la croissance de l'économie européenne grâce à ses conséquences favorables sur les prix et à la stimulation de l'offre européenne (meilleur fonctionnement des marchés, économies d'échelle, accroissement de l'efficacité dans les entreprises sous l'effet d'un renforcement de la concurrence). Toutefois, ces effets favorables ne se produiront que progressivement, alors que les taux de chômage prévalant dans la Communauté sont durablement élevés.

Aussi, une initiative concertée de croissance européenne devrait accompagner l'achèvement du marché intérieur, les politiques isolées étant vouées à l'échec en raison de l'internationalisation des économies. Cette initiative pourrait être accompagnée de programmes portant sur des grands projets d'intérêt européen, notamment dans le domaine des infrastructures.

e) *Une Europe sociale autant qu'une Europe économique.*

Le rapport Padoa-Schioppa a clairement montré que la marche vers le grand marché de 1992 implique un progrès dans l'ordre social aussi bien que dans l'ordre économique. Il faut construire un authentique espace social européen, reposant sur deux idées-forces :

— d'une part, il convient de définir à l'échelon communautaire un *socle social* qui, tout en tenant compte des traditions nationales en matière de protection sociale ou de relations du travail, tende à orienter le développement économique de l'Europe vers la recherche du succès *par le haut*, c'est-à-dire par la qualité et la valeur ajoutée du travail et non *par le bas*, c'est-à-dire par une vaine surenchère à la baisse des salaires et avantages sociaux vis-à-vis de pays comme la Corée ou Taïwan.

— d'autre part, il importe d'approfondir la réflexion engagée à l'échelon communautaire en vue de *redéfinir les voies et moyens d'une solidarité interrégionale*, faute de quoi l'achèvement du marché intérieur européen risquerait d'accentuer les déséquilibres internes au profit des zones déjà les plus prospères.

Une stratégie de la France *dans* l'Europe, une stratégie de la France *pour* l'Europe, tout cela signifie que, pour nous, l'horizon 1992 est un véritable enjeu et non, selon le titre donné à ce colloque (mais était-ce une question ou une provocation ?), une fausse échéance.

Pour le Gouvernement, le prochain Plan doit être l'instrument privilégié de pilotage de la France vers cet objectif, le mot pilotage, comme le mot gouvernement, étant pris aux sens « maritimes » de ces termes.

Gouverner, c'est en effet tenir la barre et tenir le cap.

Tenir la barre, c'est la condition de survie qui permet de ne pas être englouti par chaque vague à affronter.

Tenir le cap, c'est la condition de progrès qui permet, après avoir passé chaque vague, de reprendre sa direction pour éviter de tourner en rond et de n'aller nulle part.

C'est ce que Sènèque, pionnier méconnu de la planification, avait dès son époque fort bien résumé en disant : « Il n'y a pas de bon vent pour celui qui ne sait pas où il va ». Tous les jours, cette phrase se vérifie. En France — et, j'imagine, dans beaucoup de pays européens — nous avons entendu les Français se lamenter quand le dollar était au plus haut, puis le dollar a diminué de moitié et les mêmes Français se sont lamentés parce que le dollar était trop bon marché. Aucune valeur du dollar ne peut être bonne sans stratégie, sinon les événements vous surprennent et vous n'êtes jamais prêts à les affronter et à les dominer.

Je souhaite bon vent à l'Europe. Oui, nous sommes là pour la faire, et je remercie M. Jean François-Poncet de nous avoir donné l'occasion d'une réflexion européenne de haut niveau. Mais cela ne suffit pas, encore faut-il dire où elle va.

DÉBATS

M. le Président. — Je remercie M. Stoléru de son exposé d'une très grande densité.

Je donne la parole à M. Minetti, sénateur communiste des Bouches-du-Rhône.

M. Louis Minetti, sénateur des Bouches-du-Rhône. — Le rapport indique que la partie est loin d'être gagnée, si l'on en juge par les appréciations divergentes portées sur les bénéfices à espérer, les dangers à redouter et les politiques à mettre en œuvre.

D'un avis au Gouvernement, présenté le 11 octobre dernier par M. Pierre Natter, au nom du Conseil économique et social, il ressort que l'intégration présente des risques et des ambiguïtés pour l'économie française. Il semble bien que redoutables sont les conséquences de cette Europe là pour notre économie ! Les réalités géographiques et historiques sont connues de l'Atlantique à l'Oural, comme disait le général de Gaulle, dont je me plais à rappeler qu'il se prononçait pour l'Europe des peuples.

Ainsi, des projets sont engagés, des dispositions sont prises. Ces projets permettent-ils d'amorcer une croissance nouvelle, d'accroître l'emploi pour tous en qualité et en quantité ? Ouvrent-ils la voie à la résorption des déséquilibres ou, au contraire, vont-ils accroître chômage et précarité ? La finalité dernière, ce doit être une sécurité véritable et l'établissement de rapports de coopération.

En son temps, le président Herriot parlait du « mur de l'argent » comme d'un « barrage au mieux-vivre populaire ». Aujourd'hui, je crois qu'avec la croissance financière ce mur de l'argent est multiplié au carré et qu'il devient la frontière la plus hermétique qui soit à toutes libertés humaines. Il faut éviter une fuite en avant pour le bénéfice de quelques groupes financiers. Ce grand marché qu'il faut réaliser — je parle de l'Atlantique à l'Oural — doit contribuer à réduire les déséquilibres intra-européens, qui vont s'aggraver, de mon point de vue, au détriment des pays moyens comme le nôtre. Des opportunités immédiates de coopération s'ouvrent devant nous, qui permettent, d'une part, de réussir le passage des recherches et des propositions et, d'autre part, d'échapper à la domination des sociétés multinationales afin de construire de nouvelles alternatives de coopération internationale.

Précisément, le grand marché financier s'oppose à ces aspects. Aussi est-il nécessaire d'aller dans le sens préconisé par l'I.N.S.E.E. Si nous n'y prenons garde, en effet, cette Europe s'accompagnera encore de destructions d'emplois, dépassant les 100 000 par an pour notre pays. M. Jean François-Poncet, dans le rapport présenté devant la Commission économique du Sénat, prévoit qu'à l'horizon 2000 la France serait le seul pays de la Communauté incapable de créer des emplois. C'est pourquoi je m'inquiète de la déréglementation en cours ; il me paraît nécessaire de promouvoir de nouvelles coopérations.

M. le Président. — M. Stoléro, vous souhaitez répondre !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'État. — Nous venons d'avoir un témoignage de cette peur de l'Europe que nous trouvons chez beaucoup de nos concitoyens. Dire que l'Europe correspond à un certain nombre de risques est tout à fait juste. Il est donc nécessaire d'avoir un discours national et européen qui explique avec beaucoup de vérité les avantages et les inconvénients de la construction de l'Europe, et d'en faire le bilan.

Le rapport sur le « coût de la non-Europe » fait à Bruxelles répondait à cet objectif, mais il était trop technique pour permettre une explication simple de la réalité de l'Europe aux citoyens. Notre discours sur l'Europe doit également traiter de la non-Europe, c'est-à-dire la disparition de nos pays. A tort ou à raison, nous ne pouvons accepter que la France devienne dans un siècle un pays totalement isolé et ayant disparu de la scène internationale. Si nous voulons profiter de la prospérité internationale, nous avons besoin de faire partie d'une des grandes zones économiques et sociales du monde. Il n'existe pas véritablement de choix. Si les risques de l'Europe sont évoqués sans ceux

de la non-Europe, nous aurons une certaine inquiétude ; si, en revanche, il est démontré que les risques entraînés par l'Europe ne sont rien comparés à la catastrophe de la non-Europe, tous les termes du choix sont donnés.

M. le Président. — Je donne la parole à M. W. Van Wyk.

M. W. Van Wyk. — Je représente la verrerie et cristallerie d'Arques. Je souhaiterais aborder un point se rapportant à la politique de la Communauté européenne face aux pays tiers.

En introduction, Monsieur le président du Sénat et vous-même, Monsieur le secrétaire d'Etat, avez évoqué les craintes qui surgissent en Europe à l'approche de 1993 ; M. le président Jean François-Poncet a parlé de « deuxième chance » avec l'Acte unique.

Je m'interroge pour ma part sur la spécificité et la singularité du Marché commun. Il ne s'agit pas tant de protéger les industriels de chacun des Etats que de permettre de tirer le meilleur parti du marché intérieur européen. Favoriser les industriels européens, c'est favoriser toutes les activités économiques de ce marché, non seulement les industries de pointe, mais aussi toutes les activités élémentaires, car, en définitive, ce sont elles qui sont créatrices d'emploi.

Pour tout dire, je m'interroge sur la part d'égoïsme dont l'Europe doit savoir faire preuve si elle veut exister sur le théâtre mondial. Or, aujourd'hui, l'industrie textile est sinistrée, l'industrie informatique professionnelle est visée, l'industrie automobile sera concernée demain. Et, dans le secteur verrier, où la cristallerie d'Arques domine le marché européen, 20 000 tonnes de verre ont été importées de Turquie en 1987, qui auraient permis de créer 1 000 emplois.

M. le président Lecanuet a souligné le rôle des politiques pour tracer les nouvelles voies. En définitive, que comptez-vous faire face à l'invasion du marché par les pays tiers et pour que l'Europe ne soit pas « offerte » effectivement ?

M. le Président. — Je vous remercie. Beaucoup de personnes se posent effectivement cette question.

Je donne la parole à M. Stoléru, pour répondre.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. — La volonté existe de dire que le marché de 320 millions de consommateurs n'est pas un marché ouvert à tout venant, sans règle, servant d'exutoire aux excédents mondiaux, alors que les autres zones — nous le savons très bien — sont organisées.

Les Etats-Unis sont fort bien adaptés sur le plan extérieur. Nous l'avons vu, par exemple, pour les exportations d'acier de la Communauté européenne. En cas d'invasion particulière, les Etats-Unis sont très bien organisés pour la réguler. Nous pouvons agir de même et appliquer

la réglementation américaine extérieure, qui représente un assez bon modèle de fonctionnement du système.

Il faut donc protéger. J'emploie bien l'horrible mot « protéger », car le protectionnisme est un terme banni. Mais il ne faut pas être « un libéral naïf ». Il faut donc protéger le marché de 320 millions de consommateurs contre des mouvements mondiaux qui nous dépassent totalement et qui peuvent être brutaux, massifs et dangereux.

Deux règles sont à conserver en mémoire.

D'abord, cette protection n'est pas une fermeture. Une protection correspondant au niveau international doit permettre le développement des échanges, notamment avec le tiers monde. Le tiers monde, dont la dette s'élève à 1 000 milliards de francs, pourra la payer non pas avec de l'argent tombé du ciel, mais avec l'argent des produits vendus sur les marchés mondiaux, dont le marché européen. Nous ne pouvons pas demander au tiers monde de rembourser sa dette et, en même temps, lui fermer le marché européen. Il faut être cohérent. Le niveau de cette protection doit permettre le développement des échanges.

La deuxième règle est depuis un siècle une règle mondiale : le commerce international croît plus vite que les économies nationales.

La croissance mondiale est de l'ordre de 2 %, alors que celle du commerce est, en général, de 4 à 5 %. Chaque marché est de plus en plus pénétré par des produits extérieurs. Il ne faut pas s'étonner, ou rejeter le fait que les importations croissent vite. Il faut simplement définir une stratégie qui accepte que les importations croissent vite et qui permette qu'elles croissent vite.

L'étonnement, ce n'est pas de voir des Ford, des Fiat et des Volkswagen en France. L'étonnement, c'est que le nombre de Renault et de Peugeot ne soit pas plus important en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni. Il est normal que la pénétration de chaque produit augmente puisque le commerce augmente plus vite que l'activité.

Etant donné ces deux règles, il faut définir une politique très claire des États européens pour protéger ce marché de 320 millions de consommateurs par rapport au risque de débordement.

M. le Président. — La parole est à M. Antoine Veil.

M. Antoine Veil, *administrateur délégué de la Compagnie des wagons-lits.* — Il s'agit de propos de congrès, car la réalité est différente. Chacun sait que le tarif extérieur commun constituait un des éléments de la construction entreprise par des personnes comme M. Jean François-Poncet voilà un peu plus de trente ans.

En ce qui concerne le tarif extérieur commun, la situation présente une extraordinaire « porosité ». En effet, l'économie ouest-allemande est compétement ouverte sur l'économie de la République dite démocrati-

que. Nos partenaires néerlandais considèrent comme très logique et très satisfaisant d'être les représentants d'économies extérieures à l'intérieur de la Communauté européenne, notamment pour l'importation de soja, qui constitue la matière première essentielle dans l'alimentation du porc. L'industrie anglaise devient de plus en plus une tête de pont de l'industrie japonaise.

Il faut sûrement un certain degré de protection de l'économie des 320 millions d'habitants de la Communauté économique européenne ; mais, secteur par secteur, nous nous apercevons que la France est probablement plus demandeur que la plupart de ses partenaires. Je pourrais multiplier les exemples.

Dans le débat que nous engagerons avec nos partenaires, nous devons envisager des concessions sur le plan des relations intracommunautaires. Mais peut-être le Gouvernement pense-t-il autrement ! A mon avis, c'est le seul moyen pour obtenir, dans des négociations permanentes, dans des bras de fer très difficiles, une certaine « flexibilité » de nos partenaires sur la constitution effective du minimum de protection dont la Communauté peut avoir besoin vis-à-vis de l'extérieur.

M. Lionel Stoléro, *secrétaire d'Etat*. — Si vous voulez dire qu'un propos de congrès n'est pas un propos d'actualité, vous avez tout à fait raison. En effet, en ce moment, la situation se présente ainsi. C'est pourquoi j'avais placé mon propos dans la deuxième catégorie : « les étapes ultérieures de l'Europe ». On ne construit pas l'Europe en disant : « Nous exigeons ». Nous sommes des partenaires et nous défendrons cette thèse. Nous ne rencontrerons pas de difficulté pour la faire prendre en considération, car il suffit de regarder comment le Japon, les Etats-Unis et les autres grandes zones fonctionnent. Sinon, nous serons totalement naïfs, avec de bonnes intentions qui ne correspondront pas du tout aux réalités.

A la limite, même si nous n'arrivons pas à convaincre nos partenaires tout de suite, la réalité nous montrera que nous sommes des naïfs et l'attitude des autres zones mondiales nous apportera des inconvénients majeurs.

Plus préoccupant est votre propos sur l'implantation japonaise. En effet, les échanges sont une chose, les implantations en sont une autre. Tout le monde a entendu parler du débat sur les « usines tournevis », qui a permis d'éviter les faux échanges ; mais le problème des vraies implantations existe. Avec une épargne en yens, étant donné le cours de cette monnaie, on peut s'offrir toute l'Europe. Ce problème est européen, mais aussi américain. Je suis assez perplexe et il serait utile que les débats de ces deux journées puissent nous éclairer à ce sujet.

D'un côté, les élus, et c'est bien compréhensible, sont tentés par les créations d'emplois. Un japonais qui vient de créer 1 000 emplois fait plaisir. Mais, par ailleurs, combien en détruit-il s'il envahit un marché

où existent déjà des entreprises ? A ce sujet, nous possédons encore moins de réponses que sur le problème importation-exportation.

Nous sommes demandeurs, au niveau gouvernemental, d'une réflexion sur ce thème : « Quelle stratégie faut-il retenir vis-à-vis des implantations non européennes en Europe ? »

M. le Président. — La parole est à M. Jean-Claude Bonnet.

M. Jean-Claude Bonnet, directeur de Radio-Technique. — Je représente l'industrie électronique.

Je voudrais poser à M. Stoléru une question d'actualité au sujet d'un « propos de congrès », selon la formule de M. Veil.

Il est évident qu'une cohérence parfaite ne peut pas exister entre l'affichage d'une politique et la manière dont cette politique s'incarne dans les décisions gouvernementales prises au jour le jour. Il faut essayer d'obtenir davantage de cohérence.

Récemment, l'une des dix-huit mesures décidées par votre Gouvernement nous a profondément choqués. Elle se situe dans le droit-fil de l'intervention de M. Veil. Elle consiste, en effet, à supprimer la procédure d'autorisation préalable qui constituait le préalable, précisément, à une autorisation d'investissement étranger.

Cette mesure a été présentée comme l'expression d'une contrainte européenne. Au moment où il semble qu'un nouvel Evangile soit récité chaque matin par tout un chacun — plus de concessions faites aux tiers sans réciprocité, plus de concessions sans contrepartie — voilà, me semble-t-il, un exemple très précis où nous avons fait un cadeau royal à ceux qui entendent déstabiliser complètement nos industries et, dans certains cas, les rayer de la carte industrielle.

Ne pensez-vous pas que l'on se réjouit dans les « chaumières » — je veux parler des états-majors japonais — en voyant que cet élément de sagesse a disparu d'une manière permanente, unilatérale, sans contrepartie et sans concession aucune ?

Que je sache, à ce jour, n'est intervenue aucune suppression de procédure préalable aux investissements français au Japon ou dans d'autres pays !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. — Je ferai la réponse symétrique à celle que j'ai formulée sur « le libéral naïf ». Il ne faut pas non plus être « un dirigiste naïf ». Cette disposition ne réglementait rien du tout. En fait, soit elle n'était pas appliquée, soit, si elle l'était, l'entreprise en question allait s'implanter dans un autre pays d'Europe qui ne disposait pas de cette réglementation.

Ce n'est qu'au niveau communautaire que nous pouvons décider d'une riposte organisée. Comment la France peut-elle refuser un investissement japonais quand elle sait que d'autres pays vont l'accepter et même l'encourager ? Le problème de non-cohérence se pose à ce niveau.

Nous avons donc jugé que cette réglementation était inutile, néfaste pour notre pays, étant donné les échappatoires qui existaient ailleurs. Cela ne signifie pas pour autant que nous ouvrons la porte aux pays tiers. Nous demandons une politique communautaire sur ce sujet. Comme nous sommes loin d'en avoir une, vous venez d'illustrer de manière très concrète et tangible la question que je posais tout à l'heure.

M. le Président. — La parole est à M. Grimaldi, sénateur socialiste du Nord.

M. Roland Grimaldi, sénateur du Nord. — L'Acte unique doit être un moyen de faire avancer l'Europe sur tous les plans.

J'aborderai pour ma part le thème de l'Europe sociale, car le volet social me paraît la condition essentielle de l'achèvement du marché intérieur. La réussite de l'Europe suppose, en effet, l'adhésion des citoyens.

Certes, le risque économique doit être pris en compte ; mais existe aussi le risque social que l'Europe soit rejetée par les opinions publiques. M. Stoléru a parlé tout à l'heure du danger que constituait le risque de non-Europe. En effet, il est important.

Cependant, l'absence d'un volet social et d'une harmonisation minimale des réglementations sociales pourrait déboucher sur la tentation de rechercher l'alignement par le bas, de pratiquer une sorte de « dumping social ». Certes, ce risque paraît faible, et ce serait une aberration ; mais il pourrait constituer une tentation et entraîner des conséquences économiques, par exemple la délocalisation de certaines activités industrielles.

Il serait certes irréaliste de rechercher une uniformisation puisque chaque pays a son histoire, sa propre identité. Il semble cependant important que soit établi ce que nous pourrions appeler « un socle de droits fondamentaux ». Je pense, en particulier, à la protection des salariés en matière de santé, de sécurité, de rémunérations équitables. Pourquoi ne pas envisager une politique de négociations collectives ?

Il convient, pour cette protection des salariés, d'être attentifs aux travaux d'harmonisation ou de normalisation afin qu'ils se déroulent à un haut niveau.

La compétitivité, dont nous avons parlé tout à l'heure au plan économique, doit être la recherche non pas simplement du coût le plus faible, mais aussi de la cohésion sociale et de l'utilisation au mieux des capacités des travailleurs.

A mon avis, la formation professionnelle peut être un moteur de productivité, et la formation des salariés doit être un champ d'initiatives pour l'Europe.

En outre, l'existence d'une Europe sociale me paraît être la condition absolue de la réussite du grand marché intérieur. On ne peut pas construire uniquement l'Europe des marchands. Il faut construire aussi l'Europe des hommes et des esprits.

M. le Président. — Je voudrais simplement faire un commentaire sur un problème difficile, et il est normal que les réponses proposées pour le résoudre nous laissent sur notre faim ; il ne peut pas en être autrement. Il s'agit des conséquences que l'application de l'Acte unique aura sur les rapports entre l'Europe et les pays tiers, singulièrement les États-Unis et le Japon. Dans ce domaine, nous sommes en présence de quelques vérités qu'il faut avoir à l'esprit.

La première vérité est que, entre les Européens, il existe des divergences profondes. C'est même un des sujets de contentieux les plus clairs. Il est tout à fait évident que la France se situe à un bout de l'échelle et que, selon les cas — car les positions ne sont pas unanimes — l'Allemagne et la Grande-Bretagne se situent à l'autre bout.

C'est une première constatation. On la retrouve d'ailleurs dans d'autres domaines. L'Europe sociale est également un sujet qui fait l'objet, vous le savez, de divergences très profondes.

Or nous faisons, jusqu'à nouvel ordre, l'Europe des Douze, et lorsque nous évoquons la possibilité d'une Europe à deux vitesses, nous ne pensons pas et nous ne pouvons pas penser — sinon nous n'aurions plus de Marché commun — aux sujets dont je viens de parler. Nous pensons à des sujets comme la monnaie et éventuellement la défense, mais à cela seulement.

Il découle de cette première constatation une deuxième, à destination des Français : il ne sert à rien d'énumérer dans des congrès ou des colloques des désirs, si ces désirs n'ont aucune chance d'être concrétisés à Bruxelles. Il est une notion qu'il faut sortir de la tête des Français — ce sera très difficile — c'est que le Marché commun, en dehors du tarif extérieur qui est très faible, pratiquement ne protège contre rien et ne comporte pas l'idée de préférence. Cette idée, nous l'avons dans la politique agricole commune ; alors, nous nous y sommes habitués. Mais il n'existe pas de préférence industrielle en dehors du tarif extérieur commun. Il faut donc supprimer ce mot de notre vocabulaire. Or il est dans l'inconscient des Français.

Par conséquent, que subsiste-t-il ? Il subsiste deux mots, qui ont d'ailleurs été employés et autour desquels tourne la discussion. Ces mots sont, eux, respectables dans la communauté internationale et c'est à partir d'eux qu'il faut axer notre stratégie.

Le premier est le mot « réciprocité ». Il est certain que l'application de l'Acte unique conduit à accorder des avantages unilatéraux à toute une série de pays, et ce n'est pas acceptable. Or cette thèse est en train de faire des progrès à Bruxelles, et on commence à trouver le mot « réciprocité » dans toutes les directives qui sont préparées. Par conséquent, c'est une frontière sur laquelle il faut se battre.

Le deuxième mot est le mot « identité ». L'Amérique en a une. Le Japon en a une, et combien forte !

Qu'est-ce que l'identité ? Nous allons en parler cet après-midi à propos des normes : normalisation, définition de la télévision haute définition. Il faut que l'Europe ait ses normes. Lorsque vous cumulez « réciprocité » et « identité », bien sûr, les Américains entendent « protection ». Les Japonais aussi.

C'est là que se situe la bataille. Il ne faut pas céder à la guerre d'intimidation que, de l'extérieur, on conduit contre l'Europe pour l'amener à des concessions qu'aucun de ses grands partenaires n'est prêt à lui faire. C'est à cela, je crois, que l'on peut circonscrire le véritable problème. Cela ne veut pas dire que, lorsqu'on parle de réciprocité et d'identité entre Européens, on soit forcément d'accord. Le commissaire belge Willy de Clercq, qui est allé récemment à Londres et qui a émis sur ses sujets financiers des propos tout à fait conformes à ceux que je vous ai dits, s'est fait littéralement « incendier » par la presse britannique. Cela signifie que nous avons des alliés belges, et je suis ravi de les saluer en grand nombre ici. Il faut que la France ait une stratégie, mais celle-ci doit être la même à Bruxelles. Sinon, cela ne ressemblera en rien à ce que l'on a proclamé vouloir.

Il est donc très important d'ajuster le tir. La conclusion ultime est la suivante : nous aurons, quoi qu'on fasse, une Europe très ouverte et nous ne nous en sortirons, nous Français, que si nous devenons très compétitifs. Il n'y a pas d'autre solution au problème, c'est clair. Bien sûr, c'est très douloureux. Dans un certain nombre de secteurs très difficiles, peut-être l'Europe aura-t-elle globalement un jour d'autres réactions. Ce n'est pas impossible. Les États-Unis ont eu des réactions de ce type, par exemple en ce qui concerne les semi-conducteurs. A un moment donné, l'Amérique s'est dit qu'elle ne pouvait pas laisser disparaître complètement les semi-conducteurs, car la sécurité des États-Unis en dépendait. Un jour peut-être l'Europe réagira-t-elle de cette façon. Pour le moment, cette réaction n'est pas très développée. Encore une fois, je crois que c'est autour de ces deux notions d'identité et de réciprocité que le combat doit être conduit avec d'assez bonnes chances.

*
* *

Introduction aux travaux de l'après-midi par Mme EDITH CRESSON, ministre des Affaires européennes.

Je voudrais aborder les sujets suivants : la présidence française, qui débutera le 1^{er} juillet 1989, les perspectives de 1993, les marchés publics et les normes.

Parmi les priorités de la future présidence française, nous relèverons celles qui sont imposées par le calendrier. J'insisterai sur les négociations commerciales multilatérales. Elles seront entrées dans une phase très active. Or, dans la presse américaine l'image de l'Europe n'est pas positive. Elle ne l'a jamais été. Il y a quatre ou cinq ans, ce qui était mis en évidence, c'était le déclin de l'Europe. Aujourd'hui, selon cette même presse, l'Europe est une forteresse. Vaut-il mieux être craint ou être plaint ? J'aurais tendance à préférer le premier terme. Quoi qu'il en soit, cette situation n'est pas à notre avantage.

Nous devons donc fournir un énorme effort d'explication. En effet, dans la presse américaine et dans les communications faites à l'intérieur de l'administration américaine, on donne de l'Europe l'image d'une forteresse hermétiquement fermée aux importations. Or, l'Europe est le premier importateur du monde, en particulier pour les produits agricoles. L'Europe est aussi le continent le plus ouvert au mouvement international des marchandises.

La renégociation de la convention de Lomé est un autre point important, tout comme la révision à mi-parcours du programme cadre communautaire de recherche-technologie 1987-1991.

En dehors de ces thèmes « obligés », les priorités de la présidence française ont déjà été présentées lors du sommet de Hanovre. Il s'agit du marché intérieur, de l'union monétaire et de l'Europe sociale.

Le marché intérieur. Sans savoir où en seront les discussions au 1^{er} juillet de l'année prochaine, nous pouvons tenir pour certaine l'importance de la place qu'occuperont les services financiers, la libre prestation de services dans le domaine bancaire et l'accroissement de la libéralisation dans le secteur des assurances.

A mes yeux, les principales priorités devraient être les suivantes : le mouvement de concentration des entreprises, la protection de la propriété industrielle, la libéralisation du secteur de l'énergie, l'harmonisation des normes européennes et la reconnaissance mutuelle des certifications, l'ouverture des marchés publics, la politique européenne en matière de télécommunications et de radiotélévision.

Nous assistons à un très fort mouvement de concentration des entreprises, sur lequel des avis divers, qui se fondent souvent sur des appréciations plus ou moins morales, sont émis. A mon avis, le problème n'est pas là. Les règlements communautaires sont anciens. Le

légitime souci de lutter contre les positions de monopole ou de favoriser la concurrence ne doit pas occulter le fait que nous avons besoin d'entreprises de dimension mondiale, même si, parfois, ces entreprises peuvent sembler géantes sur le plan national.

En outre, les avis de la Commission, s'ils sont toujours intéressants, interviennent parfois tardivement. Il ne faut pas que la Commission puisse trancher d'une manière qui empêche le mouvement de concentration auquel nous assistons. Il ne faut pas non plus que l'intervention de la Commission soit une épée de Damoclès suspendue au-dessus des entreprises qui souhaiteraient procéder à des concentrations.

J'ajouterai un mot à propos du Bundeskartelland. Certaines entreprises françaises, qui comptent parmi les premières du monde, ne peuvent pas aujourd'hui être présentes sur le marché allemand. En effet, si elles veulent acheter, même d'une manière amicale, la filiale d'une entreprise allemande, alors, quatre ou cinq entreprises allemandes qui se partagent le marché allemand vont s'y opposer. C'est une situation intolérable ; il ne faut donc pas la tolérer.

Le problème des concentrations revêt pour la France une grande importance. Il y aura des concentrations. Dans ces concentrations, certaines de nos entreprises peuvent être leaders. Il faut cesser de vivre les concentrations comme des opérations que nous subirions — nous en menons, d'ailleurs. Je tenais à souligner aussi combien il était difficile aujourd'hui en Allemagne d'acquérir des entreprises.

Il est, par ailleurs, essentiel de mettre en place une protection uniforme de la propriété industrielle dans la Communauté pour les brevets, les marques, les dessins et les modèles. La France compte le plus grand nombre de marques. La France est aussi le pays le plus copié à travers le monde entier, et même à travers l'Europe. Nous ne pouvons pas accepter une telle situation.

Un autre point très important concerne la libéralisation dans le secteur de l'énergie.

Aujourd'hui, nous sommes producteurs d'énergie électrique en excédent et nous exportons dans certains pays de la Communauté, sauf en R.F.A. où une loi, que l'on qualifie de marché du siècle, tend à protéger l'industrie charbonnière.

Or la France a dû restructurer sa sidérurgie, ce qui — je l'ai vécu — a été très douloureux compte tenu de la suppression d'un nombre considérable d'emplois. Je ne comprends donc pas pourquoi aujourd'hui nous continuerions à ne pas fournir de l'électricité à meilleur marché à des industriels allemands alors qu'ils la réclament.

Il serait tout à fait anormal, lorsque les marchés publics seront ouverts, d'acheter des turbines à la R.F.A. alors que nous ne pourrions pas lui vendre notre électricité. Personne ne pourrait comprendre cela.

Si un marché est ouvert il doit l'être d'un bout à l'autre, depuis la production jusqu'à la consommation.

Naturellement, l'harmonisation des normes européennes ainsi que la reconnaissance mutuelle des certifications sont toujours d'actualité. Il s'agit là d'un point très important auquel l'opinion publique n'attache pas, me semble-t-il, une attention suffisante.

En ce qui concerne les normes, vous connaissez la procédure retenue par la Commission : elle adopte des normes de caractère général qui, ensuite, sont affinées au sein du Comité européen de normalisation — CEN — et, pour tout ce qui touche à l'électronique, au sein du CENELEC.

Pour m'être intéressée personnellement au fonctionnement de ces comités, qui se réunissent actuellement plusieurs fois par semaine, sur différents sujets, dans plusieurs pays de la Communauté, j'ai pu remarquer certains problèmes.

Tout d'abord, tout se passe uniquement en anglais, ce qui suppose, sur des sujets très variés et précis, la présence d'ingénieurs de très haut niveau sachant parfaitement parler et comprendre l'anglais des autres, ce qui n'est pas toujours facile.

Par ailleurs, à l'heure actuelle, 45 % des secrétariats de ces comités sont tenus par les Allemands. Or — ce n'est un mystère pour personne — il est bien évident que le secrétariat oriente les débats.

Par conséquent, il me semble très important, non seulement de savoir sur quoi vont porter les normes, mais aussi d'être présents au sein du CEN et du CENELEC. Je reviendrai sur ce point plus loin.

S'agissant de l'ouverture des marchés publics dans les domaines jusqu'ici exclus, notamment l'électricité, la distribution d'eau et les télécommunications, je rappellerai que nos entreprises sont très performantes dans ces secteurs. Par conséquent, il faut mettre un terme à leur exclusion dans de bonnes conditions, c'est-à-dire en évitant la mise en place d'autres systèmes de protection. Mais je reviendrai également plus longuement sur ce sujet, ainsi que sur celui de la politique européenne de communication en matière de télécommunications et de radiotélévision.

L'union monétaire. La France devra, pendant sa présidence, faire avancer non seulement le marché intérieur, mais aussi l'union monétaire, qui constituera le point majeur de la période de la présidence française.

En effet, le comité Delors, qui réunit les présidents des banques centrales ainsi que des experts, aura remis son rapport en mai 1989, juste avant le début de la présidence française. Le Conseil européen de Madrid procédera à un premier examen de ce texte.

L'Europe sociale. Je m'y attarderai quelque peu pour dire que nous n'intéresserons l'opinion publique que si les gens ont le sentiment que l'Europe apporte des avantages, non seulement pour la rentabilité des entreprises, mais aussi pour leurs propre enrichissement personnel.

Par ailleurs, nous devons nous prémunir contre un certain dumping social que pourraient pratiquer certains pays situés plus au sud.

Il existe selon moi deux façons d'aborder le problème.

L'une, protectrice, pourrait se résumer ainsi : interdiction de faire travailler les enfants de moins de seize ans ; protection des femmes ; conditions d'hygiène et de sécurité ; droits des travailleurs, etc.

Toutes ces mesures constituent un socle intangible sur lequel tout le monde doit être d'accord. Même si elles sont relativement limitées, leur mise en œuvre devra être surveillée de près.

L'autre, plus positive, consiste, à travers ce que j'appellerai le « doping social », à recourir à des propositions intéressantes faites actuellement par la Commission. Je pense, notamment, à la société anonyme européenne.

En effet, cette forme de société, outre le fait qu'elle prévoit des incitations fiscales pour les entreprises, a l'avantage de faire participer les travailleurs à la discussion et aux orientations générales de l'entreprise.

Ce système s'inspire quelque peu de la cogestion à l'allemande. La société anonyme européenne devra être adaptée à la culture et aux habitudes syndicales des différents pays concernés. Trois versions au choix seront ainsi proposées.

Bien entendu, rien de tout cela n'est obligatoire. Toutefois, il est important de souligner l'intérêt d'un tel système, qui sert à la fois les intérêts de l'entreprise et ceux des travailleurs, car il est clair que la motivation du personnel est l'un des éléments fondamentaux du progrès de l'entreprise.

Enfin, à ces différentes priorités s'ajoutera celle qui a été précisée à Hanovre par M. le Président de la République et qui concerne l'audiovisuel, secteur dans lequel la coopération européenne à l'intérieur du programme Eurêka a déjà porté ses fruits par la détermination d'une norme commune appelée norme D 2-MAC-Paquet. C'est une norme intermédiaire devant aboutir à la norme haute définition, dont les industriels et les représentants des gouvernements et de la Commission ont pu mesurer l'importance il y a deux ou trois semaines à Brighton, lors d'une séance de démonstration.

La télévision haute définition norme européenne est bien meilleure du point de vue de l'image ; elle est équipée du son stéréo et offre l'avantage d'une traduction simultanée dans les principales langues de la Communauté.

Autre avantage de la haute définition européenne : contrairement à la norme japonaise M.U.S.E., il n'est pas nécessaire d'acheter un récepteur spécial pour pouvoir capter les images émises dans la norme D 2-MAC-Paquet. C'est sans doute la raison pour laquelle les Américains ont décidé de créer leur propre norme, qui devrait d'ailleurs être assez proche de la norme européenne.

On peut donc dire que dans ce domaine l'Europe a su se mobiliser. Cela est très important quand on songe que la Communauté consomme 125 000 heures de production télévisée par an, alors qu'elle n'en produit que 25 000 heures. A ce rythme, nos enfants connaîtront mieux les rues de Miami que celles de Châtelleraut ! (*Sourires.*)

En ce qui concerne la préparation de 1992, il est sans doute inutile de rappeler l'importance de cette échéance, dont on a déjà beaucoup parlé.

Je ferai simplement observer que l'Europe ne doit être ni un miroir aux alouettes ni un épouvantail. Or, à force de parler de 1992 sans jamais expliquer de quoi il s'agit, on risque de faire rêver les gens et d'aboutir ensuite à la montée de certaines peurs, donc à un certain nombre de déconvenues.

Il faut une mobilisation des efforts dans de nombreux secteurs et bien évidemment, en premier lieu, dans ceux qui sont importants pour la France. J'ai, à cet effet, réuni des personnalités ayant des responsabilités économiques et sociales mais n'appartenant à aucun lobby, afin d'évoquer certains sujets tels que l'énergie, la communication audiovisuelle, les transports, le volet social ou l'environnement. Concernant ce dernier point, je souhaiterais faire procéder à une étude scientifiquement rigoureuse et objective.

Pour ce qui est de l'information et de la communication, si nous voulons obtenir un consensus sur la nécessité de construire l'Europe, il ne suffit pas de parler de l'échange de marchandises et *a fortiori* de capitaux, il faut montrer à l'opinion publique et aux P.M.E. l'intérêt d'une telle construction européenne.

A cet égard, la Commission a l'intention de mettre en place un réseau de données par minitel qui sera facilement accessible aux P.M.E. comme au grand public. Je travaille actuellement à la mise au point de logiciels destinés à faciliter la communication des P.M.E. entre elles dans les différentes régions de la Communauté et avec les responsables de la Commission. Cela devrait permettre aux P.M.E. de mieux décrypter le langage de Bruxelles si souvent incompréhensible.

Un dernier mot, pour introduire les travaux de cet après-midi sur les marchés publics, les normes et la suppression des entraves techniques.

En ce qui concerne les marchés publics, le montant actuel des achats des collectivités est de 10 % du P.I.B. de la Communauté contre 3 % pour l'agriculture, par exemple. C'est dire l'importance des marchés publics. Mais encore faut-il savoir de quoi l'on parle.

Une première directive portant sur les fournitures de marchés publics a été adoptée en mars dernier et la seconde a été adoptée au dernier conseil « marché intérieur » du 14 octobre. Nous avons, à cette occasion, assisté à une convergence des positions des pays du Sud et de la R.F.A. sur ce que l'on appelle la préférence régionale.

Ces pays demandent qu'à offre équivalente, ou à peu près équivalente, une préférence puisse être accordée aux entreprises établies dans certaines zones souffrant de handicaps économiques.

Une telle demande apparaît tout à fait excessive lorsqu'il s'agit, comme pour la ville de Berlin ou le long de la zone frontalière avec l'Allemagne de l'Est, de régions nettement plus développées que la moyenne communautaire. J'ai donc demandé des précisions à la Commission à ce sujet, car nous risquons de nous trouver dans des situations tout à fait inextricables.

D'autant plus que les Allemands avancent une autre prétention, à savoir que si une association ou une organisation ne dépendant pas directement de l'Etat décide de construire des hôpitaux, des aéroports ou des universités, ces travaux ne pourront être considérés comme des marchés publics. Dès lors, on imagine sans peine les fraudes qui pourront naître de cette interposition d'acteurs nouveaux entre les pouvoirs publics et les entreprises. Nous devons donc être très vigilants dans ce domaine.

J'ai évoqué tout à l'heure le problème de l'énergie. Il est vrai que dans les secteurs de l'énergie, de la distribution d'eau ou des transports nous devons contourner un protectionnisme certain qui n'est pas, quoi qu'on en dise, le fait de notre pays.

En effet, on entend souvent dire que la France est protectionniste, alors qu'elle constitue en réalité le marché le plus ouvert avec un réseau de distribution très accessible et des centrales d'achat ouvertes à tout le monde. En outre, la France produit des appels d'offres publics grâce à — ou à cause de — la tradition centralisatrice française, plus facilement observable chez nous que dans telle ou telle institution, région, länders ou autre.

En ce qui concerne les normes et la suppression des entraves techniques au développement du marché intérieur, il s'agit bien évidemment d'un point tout à fait essentiel. La priorité est d'aboutir à des normes communes grâce au travail mené à l'intérieur du CEN et du CENELEC.

À ce propos, il est regrettable que les entreprises françaises ne soient pas suffisamment présentes au sein de ces deux comités. En effet, actuellement 45 % des secrétariats de ces organismes reviennent aux Allemands parce que nos entreprises, tant publiques que privées, n'y sont pas représentées.

Bien sûr, des raisons valables peuvent être invoquées pour justifier cette absence, notamment les frais financiers. Cela dit, il me semble vital que nos entreprises soient présentes au sein de ces instances.

Mais il y a plus grave encore : une fois les normes adoptées, et même s'il s'agit des normes allemandes, les Allemands inventent des labels comme celui de « l'Ange bleu ».

Jè demande à tous ceux qui ont des responsabilités industrielles et qui détecteront sur leur marché, dans des pays étrangers, des labels se surajoutant aux normes, que nous avons déjà bien du mal à observer, de me le signaler.

Je mentionne au passage l'éternel problème de la bière. Bien que nous ayons gagné le procès, nous éprouvons toujours des difficultés pour vendre la bière française sur le marché allemand : tout simplement parce que tous les réseaux de distribution ont été achetés par les producteurs.

Il faut que, dans toutes ces affaires, nous cessions d'être excessivement naïfs. Nous avons des produits de très bonne qualité. Nous devons cesser de plier devant le terrorisme portant sur la pollution et renvoyer la charge de preuve. Après tout, nous pouvons nous-mêmes attaquer dans le domaine de la pollution car nous sommes moins polluants. Nous devons également attaquer sur toutes les entraves aux échanges, faute de quoi il ne pourra pas y avoir de marché intérieur.

Voilà, en gros, l'état de la situation en ce qui concerne les marchés publics et les normes. C'est une situation mobile. Nous ne gagnerons sur ce terrain que s'il y a une mobilisation générale de tous les industriels pour nous apporter des informations.

DÉBATS

M. le Président. — Madame le Ministre, vous avez à la fois très bien défini les données techniques de ces deux grands dossiers et indiqué clairement quel était votre état d'esprit. Cela ne nous surprend pas : ce n'est pas un esprit d'abandon, mais au contraire de défense vigoureuse de nos thèses à Bruxelles.

Je laisse la parole à ceux qui souhaiteraient vous poser des questions.

Monsieur Hatry, vous avez la parole.

M. Hatry, président de la commission des Affaires économiques du Sénat belge. — Madame le Ministre, vous nous avez fait un exposé très dense et très riche, ouvrant d'ailleurs des perspectives que, personnellement, je n'avais pas toujours complètement perçues.

J'ai noté en tout cas la sympathie que le Gouvernement français éprouve à l'heure actuelle à l'égard des regroupements d'entreprises. J'aimerais savoir si cela est compatible avec l'orientation que semble prendre la Commission de Bruxelles vers l'approbation préalable des grands regroupements.

Par ailleurs, il m'a semblé, ce matin comme cet après-midi, déceler un leitmotiv ou un fil conducteur. Tout le monde paraît avoir peur de 1992. Chez ceux qui sont à l'intérieur de la Communauté, l'enthousiasme vient au moins mitiger cette crainte, mais chez ceux qui sont à l'extérieur, c'est la terreur !

Nous avons reçu le conseil de parler, d'éclairer, d'expliquer, mais, d'un bref voyage que j'ai effectué en Extrême-Orient il y a une quinzaine de jours, je suis plutôt revenu avec l'impression que l'on commence à dire beaucoup de choses contradictoires, ne serait-ce que sur cette fameuse notion de réciprocité, qui n'a pas été bien définie au préalable.

J'ajoute que l'encouragement donné aux industriels à parler à l'extérieur risque d'avoir un effet boomerang : ceux que nous avons entendus ce matin risquent en effet d'aggraver cette terreur au lieu de l'apaiser, notamment chez les Japonais. A mon avis, il faut donc renverser l'ordre des choses et clarifier en premier lieu certaines notions qui sont aujourd'hui librement interprétées par chacun des gouvernements. Les membres de la Commission eux-mêmes ne se sont pas encore fait une religion concernant cette notion de réciprocité et il est clair que chaque industriel l'interprétera en fonction des intérêts de sa branche et de son entreprise.

C'est donc, selon moi, une très mauvaise démarche que celle qui consiste à envoyer maintenant un peu partout des *missi dominici* avant que l'on soit arrivé à un consensus au sein de la Communauté sur ces diverses notions.

Le transport d'énergie électrique me paraît constituer une excellente orientation, notamment pour les industries consommatrices. Le problème ne se pose d'ailleurs pas seulement en Allemagne : d'autres pays de la Communauté, notamment des pays du sud, pourraient tirer parti d'une attitude plus avancée en cette matière.

S'agissant des adjudications et des marchés publics en général, il existe une controverse au sujet de la sanction. Dans les milieux industriels, certains souhaitent qu'une sanction telle que la nullité du marché frappe les opérations qui ne se seraient pas faites dans les conditions sur lesquelles on se mettra, en fin de compte, d'accord. Le gouvernement français est-il partisan d'une telle sanction ?

Pour ma part, je crois qu'une mesure de ce genre, s'il n'y a pas de sanction à la clé, est totalement inefficace et va simplement prolonger l'application de directives aujourd'hui vieilles d'une douzaine d'années, qui n'ont eu aucun effet positif sur l'ouverture des marchés publics aux opérateurs étrangers.

Comment distingue-t-on un label d'une marque ? Il y a entre ces deux notions des frontières extrêmement floues. Après tout, il n'est pas interdit de promouvoir sa marque et « l'Ange bleu » n'est peut-être qu'une marque.

Enfin, si la société de droit européen voit le jour, avec des incitations fiscales, il est clair que le monde économique va s'orienter par rapport à cette notion autrement qu'il ne l'a fait il y a une quinzaine d'années, à la suite du rapport Senders. Celui-ci est toujours dans les tiroirs, d'une part, parce qu'il ne prévoyait pas la moindre incitation fiscale — au contraire — d'autre part parce qu'il y avait obligatoirement participation des travailleurs sous une forme prédéterminée, ce qui amenait l'industriel à se comporter comme le cheval qui va à l'abreuvoir et qui ne boit pas lorsqu'il voit ce qu'on lui offre à boire.

Si, désormais, il y a à la fois, plusieurs formes de participation et levée des obstacles fiscaux; la société de droit européen pourra être un succès, ce qu'elle n'a certainement pas été jusqu'à présent.

M. le Président. — Monsieur Mallet, je vois que vous voulez intervenir.

M. Jacques Mallet, *président de la commission des Relations économiques extérieures du Parlement européen.* — J'enchaîne sur l'un des problèmes qui viennent d'être abordés.

Nous sentons effectivement monter les inquiétudes des pays tiers devant la « forteresse » européenne. Ne croyez-vous pas, Madame le ministre, que cette idée est pour une large part montée de toutes pièces et que c'est en réalité une campagne qui est menée contre la Communauté ? J'ai examiné ce problème de près et je crois que la réalisation du marché intérieur ouvrira encore plus le marché européen, qui est déjà le plus ouvert de tous les ensembles industrialisés, avec quelques nuances dans le domaine agricole. On peut se demander en particulier ce qu'il adviendra de la clause de sauvegarde de l'article 15 du Traité de Rome.

Nous débouchons là sur un problème beaucoup plus large — il fait l'objet d'un débat aujourd'hui même au sein de la Commission européenne — celui de la dimension extérieure du marché intérieur. Personnellement, je fais mienne une formule qui a été lancée par le président Delors, à savoir que la Communauté ne sera pas une forteresse — elle ne peut pas en être une, et de toute façon ce n'est pas son intérêt — mais qu'elle ne doit pas non plus être une « passoire ». Il reste que ce sera un des problèmes les plus difficiles à régler, et je pense là notamment à la réciprocité.

Lorsque j'avance cette notion de réciprocité devant ma commission, je sens que je suis soupçonné, en tant que Français, de faire du protectionnisme camouflé. Lorsque M. Willy de Clercq est allé à Londres dire que, en ce qui concerne les services financiers, puisque la libre circulation des capitaux sera *erga omnes*, on est en droit d'attendre une certaine réciprocité de la part des Américains et des Japonais, il a déclenché une campagne de presse très violente.

Cela m'inquiète. Je suis personnellement obsédé par cette idée : si le marché intérieur est ouvert à tous les vents, des concurrences extérieures insupportables entraîneront le maintien, voire le rétablissement de protections nationales, qui viendront finalement bloquer le marché intérieur, car on fera l'amalgame entre les effets, supportables, du marché intérieur lui-même et les effets de cette concurrence extérieure, qui, eux, seront plus difficilement supportables.

M. le Président. — Madame le Ministre, je pense que vous souhaitez répondre à ces interventions.

Mme Edith Cresson, ministre des Affaires européennes. — M. Hatry a posé le problème des concentrations et de l'approbation préalable. Je pense que l'approbation préalable est liée au problème du délai. La Commission avait posé pour principe qu'elle se donnait un délai de six mois pour donner une approbation préalable. Je pense que dans des opérations de concentration on ne peut pas attendre une autorisation pendant six mois.

J'ai donc fait la proposition suivante : que les entreprises qui veulent réaliser une opération de concentration le signalent à la Commission à partir d'un certain volume financier. Ce volume a été placé à un niveau beaucoup trop bas par la Commission car, compte tenu des services dont elle dispose, elle ne pourra pas traiter l'ensemble des dossiers. Il faut donc commencer par relever ce niveau.

Autrement dit, je propose qu'il n'y ait pas d'accord préalable, que la Commission soit informée et que le délai soit ramené à deux mois. Pendant ces deux mois, les entreprises auraient le temps de discuter, sans pour autant parapher leur accord. Ainsi, il ne serait pas trop dommageable que la Commission s'oppose finalement à telle ou telle concentration. Encore ne pourrait-elle le faire que pour des raisons que je ne perçois que très difficilement. Nous ne sommes plus dans l'état d'esprit qui prévalait il y a vingt-cinq ans. On considérait alors, avec une certaine connotation morale, qu'il fallait se garder des positions dominantes. Aujourd'hui, le marché est mondial et, s'il y a des rapprochements, surtout si ces rapprochements sont volontaires, il faut plutôt les autoriser.

La Commission semblait partager mes vues sur ce point, notamment le commissaire compétent en la matière. Je pense que sa position sera beaucoup plus souple à l'avenir.

Les deux intervenants précédents ont évoqué le problème de l'image de la Communauté à l'extérieur, en d'autres termes, le problème de la réciprocité.

L'image de l'Europe n'a jamais été bonne. Soit on l'ignore, soit, lorsqu'on en parle, c'est pour en dire du mal, en développant les thèmes selon lesquels l'Europe est en déclin ou, plus récemment, l'Europe est une forteresse. Ce n'est ni une forteresse, ni une passoire. Mais ce ne doit surtout pas être une passoire devant des forteresses.

Le lobbying anti-européen est extrêmement bien fait aux Etats-Unis, ainsi qu'en attestent, par exemple, certains articles édifiants du journal de Wall Street.

J'ajoute que des argumentaires extrêmement habiles sont diffusés à l'intérieur de l'administration américaine qui dénoncent les dangers pour les Etats-Unis du protectionnisme européen.

Il faut se méfier par dessus tout des attitudes irrationnelles, de l'écart qu'elles font naître avec la réalité, car il est très difficile de les combattre. Ce n'est pas une raison cependant pour s'avouer vaincus. L'Amérique est souvent victime des modes.

Celle qui sévit actuellement est une mode anti-européenne, anti-française particulièrement, parce que les Français sont considérés, tout à fait à tort, comme plus protectionnistes que les autres. Jugement erroné que reprennent parfois certains pays membres pour se dissimuler derrière nous. A leur décharge, il faut reconnaître que les Français ont tendance à se lancer dans des déclarations enthousiastes d'une manière désordonnée. Il est donc essentiel de recentrer notre politique d'information.

A cet égard, le lobbying de la commission de Bruxelles est à mon avis très mal organisé. Sans vouloir porter d'accusation, je considère que la communication est insuffisante, notamment en direction des journalistes. Si la Commission ne prend pas des dispositions pour renforcer cette action officielle, la France, notamment lorsqu'elle exercera la présidence, devra le faire, avec éventuellement ceux des pays membres qui voudront bien s'y associer. J'ajoute que je ne suis pas opposée à l'idée de mener des actions officieuses. C'est une question à laquelle il va falloir réfléchir. La réflexion a déjà été amorcée au sein de mon ministère afin de déterminer comment, à travers différents canaux, peuvent être diffusés des argumentaires.

En ce qui concerne le reproche que nous font les Japonais d'être protectionnistes, il faut dans cette affaire rester calmes et demander la réciprocité. Le problème est le même qu'avec les Etats-Unis.

S'agissant de la question du transport de l'énergie vers les pays du Sud, ceux-ci ont quelque excuse à demander des délais, que nous leur accordons bien volontiers, pour se mettre à niveau. Les pays du Nord n'ont en revanche aucune excuse.

En ce qui concerne les sanctions sur les marchés publics, elles ont été suffisamment appliquées, notamment à l'encontre de la France, pour que nous puissions à notre tour les revendiquer si les dispositions contenues dans les accords ne sont pas respectées.

S'agissant des labels et des marques, la différence est importante. Le label est transversal. Le label traduisant, par exemple, une qualité supérieure peut être apposé sur les objets les plus hétéroclites. La marque, quant à elle, constitue l'identité d'un produit.

Qu'une région italienne, productrice de vins ou de jambons spéciaux, mette le label d'origine sur ses produits est tout à fait concevable. Il est en revanche incompréhensible de fabriquer artificiellement des labels supposés apporter une garantie supplémentaire. En ce domaine nous saurons faire la différence.

Sur la question de la société européenne, la position de la Commission a beaucoup évolué. Une incitation fiscale est prévue. L'obligation de la participation des travailleurs aux orientations générales doit s'opérer selon des modalités différentes en fonction des traditions syndicales, culturelles et sociales des différents pays. La question reste encore posée, en ce qui concerne l'incitation fiscale, de savoir si elle sera applicable au siège de la société ou à l'ensemble des établissements. En outre, sera-t-elle calculée par rapport à la fiscalité du pays ou de façon générale ? Je souhaiterais qu'elle soit déterminée par rapport à la fiscalité de chaque pays, mais, en tout état de cause, les modalités restent à discuter.

Je souhaiterais, pour terminer, répondre à M. Mallet sur la campagne menée contre nous.

Jusqu'à présent, nous nous sommes heurtés à des problèmes d'auto-limitation, notamment avec les Japonais sur la question automobile. Lorsque les Japonais auront importé chez eux la moitié des automobiles qu'ils exportent vers l'Europe, nous pourrons reconsidérer la question.

Notre position est pour l'instant immuable sur ce point. Nous demandons la réciprocité, qu'on peut parfaitement obtenir si les États de la Communauté parlent d'une seule voix. C'est la raison pour laquelle nous avons mis au point un texte commun qui sera défendu à Montréal. Ce texte commun revenait de très loin puisque la délégation britannique avait déjà salué le *trade bill* en disant qu'il s'agissait d'un acte magnifique et généreux. Nous avons réussi à revenir sur cette position en adoptant une attitude plus modérée que celle que j'aurais souhaitée mais qui est assez ferme. Si elle est défendue d'une seule voix, et nous pouvons

compter sur le commissaire M. de Clercq, qui sera encore en fonction, pour qu'elle le soit, nous avons des chances de nous faire entendre. Il n'est cependant pas prévu à Montréal de prendre des décisions. Il s'agit simplement d'une mise au point à mi-parcours.

S'agissant du protectionnisme et du faux procès qui nous est intenté, nous devons y répondre par trois arguments. Premièrement, l'Europe est le premier acheteur du monde, notamment pour les produits agricoles puisque nous sommes déficitaires, en particulier par rapport aux États-Unis. Deuxièmement, quand douze marchés sont cloisonnés, il est plus difficile de les pénétrer qu'un marché unique. Enfin, troisième argument, chaque fois que l'Europe a fait un pas en avant pour s'unir, elle a payé « cash », comme ce fut le cas la dernière fois lors de l'entrée de l'Espagne dans la C.E.E., puisque nous avons dû payer pour le maïs et les céréales américaines, l'Espagne bénéficiant pendant encore cinq ans des mêmes conditions.

Si les États-Unis et le Japon veulent conclure une alliance, nous n'allons pas exiger d'eux qu'ils nous paient. Qu'ils nous laissent donc libres de faire chez nous ce que nous voulons ! On ne peut, en effet, tenir deux discours contradictoires. Les Américains ne peuvent à la fois se féliciter de l'union européenne, affirmer qu'ils ne peuvent supporter seuls la défense de l'Europe, qu'ils ne veulent pas intervenir dans les affaires européennes et, par ailleurs, s'opposer à tous les pas en avant que nous faisons.

Je compte faire, au début de l'année prochaine, une grande tournée aux États-Unis, à laquelle je souhaite que les responsables de la Commission et les ministres européens s'associent. Il serait bon, chaque fois que nous nous déplaçons, de nous concerter sur les argumentaires à présenter et d'adopter un langage commun devant les correspondants de presse. Il est important de se rendre sur place pour expliquer aux publics les plus vastes possible ce qu'il en est de la réalité européenne.

Les Américains sont pragmatiques. Il leur est difficile de dire la vérité et d'admettre que se construise une force économique, et donc politique, qui risque de peser dans le monde alors qu'ils étaient habitués aux ronronnements sans cesse entendus depuis les accords de Yalta. Que surgisse un acteur qui puisse éventuellement s'exprimer et être écouté n'est pas pour leur plaisir. Je ne pense pas que leurs craintes, compte tenu de leur énorme déficit commercial et budgétaire, soient uniquement d'ordre économique. Si tel était le cas, ils se seraient mobilisés autrement contre le Japon, qui est le premier à les envahir, la vocation du Japon étant d'envahir le monde. Le véritable problème des Américains est que leur suprématie est aujourd'hui remise en question en raison de leur déficit, mais aussi parce que le monde évolue : l'Union soviétique semble bouger un peu et l'Europe est à la veille de redevenir l'acteur politique majeur qu'elle avait été dans le passé, avant de se

suicider à travers deux guerres mondiales. L'inquiétude des Américains est de nature politique, mais ils ne peuvent pas l'avouer.

M. le Président. — Madame le ministre, vous nous avez beaucoup rassurés, et cela pour deux raisons. La première — cela ne nous a pas surpris — tient à votre détermination. On dit qu'il y a une Dame de fer à Londres ; nous avons le sentiment qu'il y en a désormais une au Gouvernement. Deuxième raison : nous avons été éblouis par votre connaissance des dossiers techniques.

Nous abordons maintenant notre premier Forum, qui porte sur les normes, sujet capital et assez austère pour ceux qui ne le connaissent pas. Je demande aux intervenants d'être aussi concis que possible, tout en essayant d'éclaircir le sujet à l'intention de ceux d'entre nous, certes minoritaires, qui ne savent pas de quoi il s'agit.

Nous devons entendre maintenant M. Jean-Pierre Leteurtrois. Mais M. Saglio a bien voulu élever, si j'ose dire, le niveau de la participation de son ministère en intervenant lui-même. Je l'en remercie. Il montre par sa présence à quel point ce sujet lui paraît, à juste titre, capital.

Monsieur Saglio, vous avez la parole.

*
* *

PREMIER FORUM : HARMONISER LES NORMES EUROPÉENNES

Nécessités et difficultés de l'harmonisation : M. JEAN-FRANÇOIS SAGLIO, directeur général de l'industrie.

L'une des principales ambitions de la politique communautaire d'« Achèvement du Marché intérieur à l'horizon 1992 » consiste en l'élimination des entraves aux échanges créées par les règles techniques et les normes nationales. Cette politique résulte de la constatation que l'existence de règlements et de normes nationales différents a pour effet d'entraîner des coûts supplémentaires dans les systèmes de production et de stockage, de décourager la coopération entre entreprises et d'empêcher la création d'un véritable marché commun des produits industriels.

L'objectif de la Communauté ne se limite pas à éliminer les entraves techniques aux échanges, mais encore de le faire d'une manière propre à permettre l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité des entreprises et, partant, d'augmenter la prospérité et de créer des emplois.

Il ne conviendrait évidemment pas que l'unification des pratiques réglementaires et normatives nationales se traduise en fait par la constitution d'un carcan entravant, non plus les échanges, mais le bon fonctionnement des entreprises elles-mêmes et par l'existence d'un tissu de règles technico-administratives paralysantes.

L'Europe des normes, des essais et de la certification, doit se faire par et pour les industriels européens. Sa réalisation suppose l'existence d'une véritable *solidarité industrielle* communautaire visant le développement des échanges intracommunautaires tout en protégeant le marché intérieur de l'effet pays tiers.

Dans ce cadre communautaire, la politique normative française vise au renforcement de la compétitivité de nos entreprises. L'industrie française n'a plus beaucoup de protection à perdre. La création d'un espace européen des normes devrait lui permettre de se débarrasser du protectionnisme des autres.

Nos objectifs sont clairs. Notre stratégie a été définie à la lumière de trois éléments :

— la nature des entraves aux échanges que l'Europe s'attache à éliminer ;

- la méthode adaptée pour ce faire par les autorités communautaires ;
- les conséquences de cette politique pour notre économie.

I. — Nature des entraves techniques.

Le coût des entraves techniques (adaptation d'un produit aux normes étrangères, procédures d'homologation, multiplication des essais...) qui s'opposent encore aujourd'hui à la libre circulation des marchandises en Europe a été estimé à plusieurs centaines de millions d'ECU par an. En outre, cette évaluation ne prend pas en compte l'effet dissuasif qui décourage les petites et moyennes entreprises dans leurs efforts d'exportation.

Ces entraves techniques s'avèrent avoir deux origines distinctes : le comportement des Etats et les pratiques volontaires du marché.

1. *Le comportement des Etats.*

Pour des motifs parfaitement légitimes de santé, de sécurité, de protection de l'environnement, d'ordre public..., la puissance publique (Etat central ou collectivités locales) édicte des dispositions législatives, réglementaires ou administratives (appelées ici règles techniques) qui imposent aux produits commercialisés le respect de spécifications techniques et le passage obligé par des procédures d'essais ou d'homologation.

Ces réglementations techniques peuvent générer des entraves à la libre circulation des biens. Ainsi, à la fin de 1986, le gouvernement espagnol a rendu d'application obligatoire une norme sur les candélabres, stipulant que ces appareils doivent être munis de différents appendices dont la véritable finalité n'est pas l'esthétique, mais bien de constituer une entrave aux échanges. En effet, ces appendices ne peuvent être posés que par soudage à la main, dans des conditions qui sont peu onéreuses en Espagne, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays. On voit donc bien dans quel sens s'exerce la concurrence entre les candélabres espagnols et ceux qui ont une autre origine. Voilà un premier exemple.

Deuxième exemple : à la même époque, le gouvernement espagnol a réglementé les articles de table et a imposé que les théières soient capables de résister à une pression supérieure à une atmosphère — tout le monde sait que les théières éclatent — et que leur capacité à résister à cette explosion soit vérifiée dans des conditions normalisées, cette vérification étant réalisée par un laboratoire dirigé par des Jésuites. Tout

cela est rigoureusement authentique. Cela démontre que l'imagination des États dans le domaine des entraves techniques aux échanges est quasiment sans limite. Au demeurant, dans une revue publiée récemment, nous sommes accusés des mêmes pratiques en France — ce qui m'a d'ailleurs fait assez plaisir.

Au-delà de ces deux anecdotes, on pourrait multiplier les exemples : télévision à haute définition, cartes à puce, véhicules, engrais sans cadmium, etc. Les États multiplient, par des réglementations plus ou moins adaptées, les entraves techniques aux échanges. En 1987, plus de deux cents règles techniques de cette nature ont été édictées dans la Communauté pour les seuls produits industriels, à l'exception des produits pharmaceutiques.

2. *Les pratiques volontaires du Marché.*

En dehors de tout contexte réglementaire, les acteurs économiques (consommateur industriel ou particulier, distributeur...), soucieux d'obtenir des garanties objectives sur la qualité des produits qu'ils acquièrent peuvent légitimement adopter des comportements tendant à donner un avantage commercial aux produits conformes à *leurs normes nationales* ou disposant d'un *label de qualité* particulier.

Ces pratiques *purement volontaires* du marché ne sont en aucune manière répréhensibles *in-sensu*. Mais elles peuvent engendrer des distorsions dans la concurrence, voire de véritables entraves aux échanges :

— En effet, la norme et la certification, *d'application purement volontaire*, sont à la base du dialogue entre clients et fournisseurs, et constituent intrinsèquement pour ceux qui savent les utiliser, des outils déterminants de pénétration des marchés ainsi qu'un moyen d'imposer sa technologie (exemple, la « Lion Mark » britannique).

— Par ailleurs, l'usage des normes et de la certification peut être biaisé ou au moins orienté (exemple du « Stiftung Warentest » en R.F.A.) de manière à ce que le consommateur final donne la préférence au produit national.

Le volume des normes sur lesquelles s'appuient des pratiques volontaires du marché est considérable : 20 000 normes en R.F.A., 13 000 en France, plus de 10 000 au Royaume-Uni... Chaque année, environ 3 500 normes nouvelles apparaissent en Europe.

En France, les acteurs économiques ont consacré 900 millions de francs en 1987 à la normalisation. Ces efforts sont, néanmoins, bien inférieurs à ceux que déploie l'industrie allemande.

Les pratiques volontaires du Marché ont des effets redoutables lorsque l'ensemble des acteurs économiques y recourt solidairement. Elles deviennent alors obligatoires *de facto*.

Si la *libre circulation* des biens peut être consacrée par traité entre Etats, la *libre commercialisation* suppose la prise en considération des pratiques volontaires du Marché.

II. — La stratégie.

La stratégie adoptée pour conduire une politique européenne d'élimination des entraves techniques aux échanges a été clairement définie par le Livre blanc de la commission sur l'achèvement du marché intérieur. En adoptant l'*Acte unique*, la Communauté s'est doté des moyens juridiques nécessaires à sa mise en œuvre.

Elle se fonde, pour l'essentiel, sur la méthode, d'inspiration française, de réglementation par renvoi aux normes volontaires. Cette « *nouvelle approche* », en matière d'harmonisation technique et de normalisation, a été définie par la résolution du Conseil du 7 mai 1985.

L'utilisation des normes privées et volontaires à des fins réglementaires instituée par cette résolution vise concurremment à assurer un réel transfert de responsabilité des Etats vers les acteurs économiques, ainsi que la nécessaire adéquation entre les besoins du marché que reflètent la normalisation volontaire et les contraintes induites par la réglementation.

Cette stratégie comporte deux volets principaux selon que les entraves à éliminer résultent du comportement des Etats ou des pratiques volontaires des acteurs économiques privés.

1. *Le comportement des Etats.*

S'agissant des règles techniques adoptées par les Etats, la méthode de l'harmonisation (à savoir l'établissement par directive d'une réglementation unique au niveau communautaire), a constitué le principe directeur de l'action de la Communauté au cours de ses vingt-cinq premières années d'existence. Toutefois, les défauts de cette méthode, manque de souplesse et d'efficacité, apparaissent aujourd'hui à l'évidence.

La nouvelle stratégie retenue associe les principes complémentaires d'harmonisation, de reconnaissance mutuelle et de prévention de nouveaux obstacles.

a) *L'harmonisation des règles techniques : la nouvelle approche.*

La « *nouvelle approche* » définie par la résolution du Conseil du 7 mai 1985 arrête les principes à appliquer pour harmoniser les règles techniques nationales dans les meilleures conditions de délai et d'efficacité :

— L'harmonisation des législations se limite désormais à établir les *exigences essentielles* auxquelles doivent répondre les produits pour pouvoir circuler librement dans la Communauté.

— Les spécifications techniques que doivent satisfaire les produits pour être considérés comme conformes à la loi, antérieurement incorporées dans les directives, sont aujourd'hui définies *par les normes*. Toutefois, la norme volontaire n'est pas rendue d'application obligatoire. La conformité à la norme constitue le mode de preuve privilégié de conformité à la réglementation.

— Les contrôles *a priori* exécutés par les Etats pour autoriser la mise sur le marché d'un produit sont remplacés par l'acceptation, comme mode de preuve de conformité, des certificats émanant de laboratoires ou d'organismes privés, voire des fabricants eux-mêmes.

Par ailleurs, l'article 18 de l'Acte unique autorise le Conseil à adopter les directives d'harmonisation en statuant à la *majorité qualifiée* et non plus à l'unanimité.

Les trois premières directives d'harmonisation élaborées conformément à la nouvelle approche ont été récemment adoptées : appareils à pression simple, jouets, produits de la construction. D'autres sont en cours d'élaboration : machines, équipements de protection individuelle...

b) *La reconnaissance mutuelle.*

Au 1^{er} janvier 1993, toutes les règles techniques qui prévalent aujourd'hui dans les pays membres n'auront pas été harmonisées. La Communauté n'a d'ailleurs pas l'intention d'harmoniser toutes les législations. Elle se propose également, conformément aux dispositions de l'article 19 de l'Acte unique, de procéder au cours de l'année 1992 avec chaque Etat membre à un recensement des règles techniques qui n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation.

Le Conseil pourra alors décider que des règles techniques en vigueur dans un Etat membre doivent être reconnues comme *équivalentes* à celles appliquées par un autre Etat membre, même si les spécifications techniques adoptées diffèrent.

Cette stratégie de la reconnaissance mutuelle, dont on ne saurait préjuger aujourd'hui des conséquences techniques et économiques, traduit en fait la jurisprudence constante de la Cour de justice selon laquelle un bien fabriqué et commercialisé légalement dans un Etat membre doit avoir libre accès aux autres Etats membres.

La Communauté considère ainsi que les niveaux de culture et de développement étant équivalents dans les Etats membres, un bien qui aura été jugé de nature à satisfaire les attentes du citoyen britannique en matière de sécurité doit pouvoir répondre également à celles du citoyen français même si les voies retenues par les uns et les autres pour évaluer cette sécurité diffèrent fondamentalement au plan technique.

c) *La prévention de nouveaux obstacles.*

Nul ne contestera qu'il est évidemment préférable de s'attacher à prévenir l'émergence d'entraves nouvelles que d'engager des procédures contentieuses lourdes et coûteuses pour obtenir l'abrogation ou la modification de règles techniques existantes et limitant les échanges.

L'exemple de la loi sur la « pureté de la bière » en R.F.A., où il a fallu dix ans pour faire abroger une réglementation manifestement abusive, illustre cette évidence.

C'est ainsi que fut imaginé un mécanisme instaurant la transparence des projets de réglementations techniques et de normes nationales et que la directive 83-189 fut adoptée. Il s'agit de permettre à chacun, d'une part, d'être informé des intentions réglementaires et normatives de ses partenaires pour se préparer à s'y conformer et, d'autre part, de s'opposer à l'adoption de dispositions techniques qui seraient de nature à entraver les échanges.

La logique de la procédure instituée par la directive 83-189 est simple dans son principe. Elle consiste fondamentalement à :

- faire obligation aux Etats et aux organismes nationaux de normalisation de faire connaître leurs projets ;
- ménager un *statu quo* de manière à permettre l'examen des projets ;
- instaurer un mécanisme de contestation des projets notifiés.

A la lumière de l'expérience, chacun s'accorde à penser que la directive 83-189 constitue un volet essentiel de la politique d'achèvement du marché intérieur.

En 1987, 200 règles techniques et plusieurs milliers de normes ont été notifiées dans le cadre de cette procédure.

Récemment, son champ d'application a été étendu, d'une part, aux produits agricoles, et d'autre part, aux médicaments et aux produits cosmétiques.

C'est aussi un outil technique et économique particulièrement puissant au service de notre industrie, propre à permettre, non seulement d'éviter l'apparition d'entraves techniques aux échanges intracommunautaires, mais surtout d'analyser les stratégies réglementaires et normatives de nos partenaires commerciaux. Il permet d'assurer une véritable « veille technique » des orientations industrielles de nos concurrents au travers de leurs initiatives normatives et réglementaires.

2. Les pratiques volontaires du marché.

Reconnaissons que selon la manière dont ils sont organisés et utilisés, les normes, les certifications et les essais volontaires peuvent constituer de véritables *laissez-passer techniques* pour les biens qui en bénéficient, soit au contraire engendrer des obstacles à la libre commercialisation particulièrement difficiles à franchir.

Le Traité de Rome n'autorise pas à légiférer pour régir le comportement des personnes physiques ou morales généralement privées, engagées dans la normalisation, les essais ou la certification volontaire, qui se situe souvent en dehors de tout contexte réglementaire.

Dès lors, force est pour la Communauté d'adopter une stratégie basée sur des démarches incitatives visant à placer les acteurs économiques dans une situation où ils trouveraient avantage à orienter leur comportement dans le sens de l'achèvement du marché intérieur.

C'est dans cet esprit que se détermine la politique européenne de normalisation, de certification et d'essais.

a) La normalisation.

S'agissant de la construction d'un véritable espace européen des normes, la politique communautaire est désormais clairement affichée. La stratégie existe : l'harmonisation des normes à usage purement volontaire ou réglementaire (nouvelle approche) ; les structures aussi : le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation pour l'électronique (CENELEC).

En 1988, on s'attend à ce que 250 normes européennes soient adoptées. Le rythme d'élaboration des normes européennes s'accélère, pour atteindre 400 à 500 normes par an en 1989.

Conformément aux nouveaux statuts du CEN et du CENELEC, adoptés récemment sous l'impulsion de la Commission, les instituts nationaux de normalisation (l'AFNOR pour la France) se sont engagés à reprendre obligatoirement dans leurs collections de normes nationales

toutes les normes qui auront été adoptées au niveau européen et de retirer toutes celles qui seraient en contradiction.

b) *Les essais, la certification.*

Bien que la politique communautaire d'essais et de certification ne soit pas encore définitivement arrêtée et que le Conseil devrait être appelé à en débattre fin 1989, les grandes orientations de cette politique se dessinent.

A l'exemple de la démarche suivie en matière de normalisation, la Communauté aurait pu envisager d'encourager la création d'un puissant organisme européen de certification et d'essais dont la notoriété et la réputation auraient supplanté ceux des organismes nationaux.

Les moyens nécessaires à la conduite de cette politique auraient été considérables. En outre, il était à craindre qu'un tel organisme supranational vienne se juxtaposer aux systèmes nationaux existants, sans les remplacer, ajoutant encore à la complexité de la situation.

Dès lors, la stratégie consiste à inciter les laboratoires d'essais et les organismes certificateurs nationaux à se rapprocher pour *contracter des accords de reconnaissance mutuelle*. L'objectif est d'aboutir à la constitution d'une Communauté des signes de la qualité, par la passation volontaire de multiples accords de reconnaissance réciproque.

La réussite de cette politique repose sur deux conditions préalables : que la confiance s'instaure entre partenaires potentiels et que leurs pratiques puissent être considérées comme équivalentes.

A cet égard, la Communauté a d'ores et déjà pris des initiatives. En juin 1988, un vaste forum réunissant les principaux partenaires économiques concernés par les essais et la certification a été organisé. Plus de 750 personnalités y ont participé. Par ailleurs, des « codes de bonnes pratiques » au regard desquels pourrait être appréciée l'aptitude technique des organismes d'essais, de certification et d'accréditation ont été élaborés. Ils devraient faire prochainement l'objet de normes européennes.

III. - Les enjeux pour notre économie,

Quels sont les enjeux pour notre industrie ? Ils sont considérables.

Les véritables défis lancés à notre industrie par l'exercice « Marché intérieur » qui se joue actuellement à Bruxelles se situent au niveau de la définition des « *spécifications techniques* » qui prévaudront dans l'espace européen, de la mise à disposition de notre industrie de systèmes propres à délivrer des *laissez-passer techniques* pour le marché européen, et des mesures à prendre pour éviter les abus et assurer la

loyauté de la concurrence, et de l'effet pays tiers que cette politique peut engendrer.

1. *Les spécifications techniques.*

S'agissant des spécifications techniques, les travaux d'harmonisations des normes à usage réglementaire ou purement volontaire sont engagés au sein du CEN et du CENELEC.

Pour notre industrie, le choix est donc :

— soit de laisser à d'autres le soin d'arrêter les spécifications techniques européennes, et de modifier nos produits pour qu'ils puissent s'y conformer ;

— soit d'influencer le processus normatif en participant activement aux travaux du CEN/CENELEC de manière à faire en sorte que les normes européennes reflètent effectivement les caractéristiques de nos produits et nos pratiques industrielles.

Le second terme de cette alternative est évidemment à retenir. Il suppose que des efforts soient consentis par notre industrie pour que nos meilleurs experts puissent peser sur les travaux des instances techniques que le CEN/CENELEC met progressivement en place.

2. *Les passeports techniques.*

Le second défi est celui des passeports techniques : dans une économie où les moyens d'acquisition sont rares et la concurrence exacerbée, il ne suffit plus pour vendre de proposer des produits conformes à des normes fussent-elles européennes, il faut encore apporter la *preuve factuelle de cette conformité* émanant d'un organisme (laboratoire d'essais, organisme certificateur...) dont la crédibilité ne saurait être mise en doute. Toute faiblesse ou toute faille à cet égard est souvent habilement exploitée pour entraver les échanges.

C'est là le second défi de l'« exercice marché intérieur » qui se joue actuellement. Nous devons nous doter d'un ensemble *cohérent et complet de systèmes de références* (organismes certificateurs de produits, de services ou d'entreprises et d'organismes d'accréditation de laboratoires d'essais) satisfaisant les « *codes de bonnes pratiques* » qui s'élaborent présentement à Bruxelles. L'objectif consiste à mettre à la disposition de notre industrie des instances délivrant de *véritables laissez-passer* techniques.

3. *La loyauté de la concurrence.*

La politique communautaire d'« Achèvement du Marché intérieur » va se traduire dans le domaine des normes par une tendance à la déréglementation : disparition des contrôles physiques aux frontières, recours aux normes volontaires, acceptation des preuves d'autocertification et de certification par organismes privés en lieu et place de contrôles *à priori* exercés par les États.

Afin d'éviter que cette plus grande liberté conduise à des abus de nature à favoriser la concurrence déloyale, en autorisant les produits non conformes et donc moins cher à envahir notre marché, les directives d'harmonisation « Nouvelle approche » font obligation aux États de surveiller leur marché.

En effet, dans la logique « Nouvelle approche » il faut et il suffit qu'un producteur atteste lui-même de la conformité de son produit aux spécifications d'une norme pour bénéficier de la circulation.

La mise en œuvre d'une politique de contrôle permettra à la concurrence de s'exercer sur des bases techniques loyales.

4. *« L'effet pays tiers. »*

L'existence d'un espace technique unique pour l'ensemble de l'Europe pourrait être de nature, si l'on n'y prend pas garde, à faciliter l'accès du marché communautaire aux biens en provenance de pays tiers, sans qu'il y ait de contrepartie pour notre industrie.

Au terme de l'exercice « Marché intérieur » il suffira en effet, de satisfaire une seule norme et de disposer d'un seul certificat de conformité pour investir l'ensemble du marché européen.

Face à ce danger, les entreprises de la communauté doivent faire preuve d'une *véritable solidarité européenne* pour imposer les normes qui leur sont les plus profitables et les institutions communautaires devront savoir résister aux pressions japonaises et américaines qui s'exercent déjà notamment au G.A.T.T. pour démanteler nos structures régionales.

Il ne s'agit bien évidemment pas de faire l'Europe contre les pays tiers, mais de s'assurer que toute facilité commerciale accordée à un pays tiers fasse l'objet d'une stricte réciprocité pour notre industrie.

IV. — La politique française.

Quelle peut-être dans ces conditions la politique française ?

Pour que la politique européenne d'Achèvement du Marché intérieur se fasse dans le domaine des normes à notre avantage, c'est-à-dire qu'elle conduise dans la solidarité et la réciprocité communautaire à

offrir aux industriels français le plus grand champ d'action possible, il importe qu'un effort d'adaptation sans précédent soit consenti.

1. Il convient tout d'abord de doter nos entreprises des *moyens normatifs collectifs* à la hauteur de ceux dont bénéficient nos partenaires : Institut de normalisation, laboratoires d'essais et de métrologie, organismes certificateurs, systèmes d'accréditation...

A cet égard, l'État saura faire face à ses responsabilités. En 1988, le ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire consacra plus de 300 millions de francs à la réalisation de cet objectif.

2. Mais désormais, ce n'est plus la contrainte réglementaire d'origine étatique qui fixe la doctrine technique, clé d'accès au marché communautaire, mais la *norme librement consentie*. Notre savoir faire et notre technologie ne s'imposeront que par l'action *collective et solidaire* de la communauté industrielle, qui devra se mobiliser pour peser sur l'élaboration des normes européennes et valoriser au plan commercial nos systèmes certification et aux essais volontaires.

L'État peut contribuer à susciter cette cohésion autour des normes, c'est l'objet de la campagne de sensibilisation « *Initiative et compétitivité Europe 92* » à laquelle sont associés de nombreux chefs d'entreprises dont M. Jacques Calvet et qui vise à faire prendre conscience du caractère stratégique de cette évolution et à inciter les entreprises à s'approprier la normalisation.

L'État ne saurait, à lui seul, remplacer cette indispensable cohésion des acteurs économiques autour de la normalisation.

3. L'indispensable *solidarité industrielle* autour de la normalisation et de la certification doit également s'exercer au niveau européen. L'Europe des normes doit concourir au développement des échanges intracommunautaires. Elle doit se faire, d'abord, par et pour l'industrie européenne unie et coordonnée, pour que prévale sa légitimité à définir, à travers les normes, la doctrine technique la plus propice à sa productivité.

Les autorités françaises doivent agir pour que cette légitimité soit acceptée par les pays tiers et faire en sorte que l'octroi de toute facilité d'accès au marché communautaire ne soit accordée que sur la base d'une réciprocité préalable pleine et entière. Il s'agit d'une condition indispensable à la loyauté de la concurrence.

En conclusion, je ferai d'abord un constat. Ce qui fixe la doctrine technique du marché communautaire, c'est non plus la contrainte réglementaire d'origine étatique, mais une discipline librement consentie.

Les enjeux sont à la mesure de l'ouverture d'un marché de 320 millions de consommateurs. Si les industriels savent se mobiliser et s'organiser solidairement autour de la normalisation, la charte technique du futur marché intérieur reflétera leurs acquis technologiques et leurs

pratiques. Dans l'hypothèse contraire, il est à craindre que d'autres agiront et qu'ils devront, quand ils le pourront, s'adapter aux techniques et aux méthodes de leurs concurrents avec tous les handicaps qui s'y attachent.

La participation des plus hautes personnalités de l'industrie et de l'État à ces journées de réflexion organisées à l'heureuse initiative du Sénat traduit une solidarité nouvelle vis-à-vis de la normalisation. Elle me conduit à être particulièrement optimiste face aux échéances de 1992.

M. le Président. — Je vous remercie parce que vous avez été exemplaire par la clarté de votre exposé sur un sujet qui, quand on le saisit, vous saisit. Je ferai simplement quelques observations, en vous laissant le soin de me corriger, monsieur Saglio, si je n'ai pas bien compris.

Les normes sont un sujet diabolique car elles constituent un tableau à plusieurs entrées. Il convient de faire un certain nombre de distinctions. Si je les fais, c'est parce que je ne suis pas certain qu'à travers votre exposé, si je n'avais pas connu le sujet, je les aurais nécessairement faites.

Les normes ont une double signification. Elles sont — vous avez beaucoup insisté sur ce point — non seulement une protection déguisée mais aussi le signe, dans le monde actuel, de la marche en avant de la qualité. C'est à la fois positif et négatif, défensif et offensif, parce qu'une marque ou un label de qualité permet de vendre et de conquérir des marchés. C'est à la fois pervers et vertueux.

Il existe, d'une part, des normes d'État — vous les appelez tout à l'heure les « normes minimales » — qui tendent principalement à protéger la sécurité et la santé publique et, d'autre part, des normes d'entreprises ou d'organismes privés, qui visent à la fois à la qualité et à la protection.

En outre, tous les États ne sont pas à égalité en ce domaine. La République fédérale d'Allemagne est en avance depuis très longtemps sur tous les autres pays. Elle écrase le reste de l'Europe par la qualité et le nombre de ses normes. Les autres États « courent après ».

La France a réalisé depuis une dizaine d'années de très gros efforts, qui ont donné de très bons résultats ; mais l'avance de la République fédérale d'Allemagne reste importante.

Nous parlions ce matin de l'identité européenne. C'est évidemment à propos des normes que ce problème se pose. Nous avons, c'est certain, une identité culturelle. J'espère que nous aurons un jour une identité monétaire. Mais ne nous y trompons pas : l'identité technologique, telle qu'elle est affirmée par les normes, est essentielle. Elle est d'ailleurs redoutée par nos concurrents. Lorsque l'on aborde ce sujet, ils comprennent « protection ».

Je laisse maintenant la parole à M. Gaud, qui va traiter d'un sujet intéressant particulièrement les Français, à savoir le problème des normes dans l'industrie agro-alimentaire.

Les normes dans l'industrie agro-alimentaire : M. BERNARD GAUD, directeur général de Sodimat-Yoplait.

Je vais essayer, mesdames, messieurs, d'être aussi exemplaire que M. Saglio. Je traiterai de l'identité « alimentaire » de l'Europe, plus spécialement de la France.

Comparons, d'abord, les modes d'évolution américain et japonais. Selon le premier, la croissance se fait par fusion-absorption des entreprises ; selon le second, elle est largement réalisée par la création de réseaux d'entreprises maillées entre elles.

Comparons ensuite ces modes d'évolution avec celle de l'Europe. Quelle Europe voulons-nous ? S'agit-il de faire absorber une économie par une autre, une réglementation par une autre ou le Sud par le Nord ? S'agit-il, au contraire, de construire un réseau de pays unis entre eux face aux concurrents extérieurs et dotés de moyens pour se battre sur les marchés mondiaux ?

Dans cet ensemble, la réglementation joue un rôle essentiel, quoique discret et pervers, dans le domaine des normes. Ce rôle est tout à fait capital dans le secteur agro-alimentaire.

Nous devons nous orienter vers un nouveau cheminement réglementaire. Nous pouvons nous demander en préalable comment faire du neuf avec du vieux. M. Saglio a rappelé les tentatives malheureuses d'harmonisation des réglementations européennes depuis 1969. Dans le domaine agro-alimentaire, soixante-dix secteurs devaient être harmonisés ; quatorze seulement l'ont été. Nous ne devons pas suivre le même chemin d'ici à 1992.

Que pouvons-nous faire ?

Nos amis anglo-saxons ont une façon à la fois facile et rapide de résoudre le problème. Il suffit, selon eux, de le régler par l'étiquetage, c'est-à-dire d'indiquer sur un produit ce qu'il est. Les pays du Sud, dont nous faisons partie, ont, à l'inverse, une réglementation très tatillonne et très cartésienne.

Il ne faut pas hésiter à dire que nous devons tous réaliser un véritable aggrégement réglementaire fondé sur le pragmatisme. Il faut adopter des normes et des réglementations adaptées à chaque type de produit. Il ne faut pas vouloir avoir des normes générales pour des ensembles de secteurs. Je pense en particulier à l'agro-alimentaire.

Par ailleurs, cette harmonisation des normes doit être adaptée à la réalité du marché. Il faut tendre vers une reconnaissance mutuelle des règles nationales et plus largement des règles professionnelles afin de promouvoir la spécificité des produits de chaque pays.

La France doit tout particulièrement engager un effort et forcer son naturel qui tendrait à réglementer de façon très précise. Or, nous ne pouvons plus le faire dans un ensemble européen.

Nous devons accepter — nous avons d'ailleurs commencé — une modification du droit alimentaire en nous fondant sur quatre principes essentiels : le premier est l'approfondissement de l'harmonisation dite « horizontale », c'est-à-dire celle qui concerne les aspects hygiéniques et de sécurité alimentaire ; le deuxième est la relance sélective de l'harmonisation verticale, c'est-à-dire produit par produit, par l'adaptation au marché grâce à des directives communautaires ; le troisième est la prise en compte des orientations de la politique agricole commune, l'industrie agro-alimentaire étant un prolongement de celle-ci ; enfin, le quatrième — j'apprecie que Mme Cresson l'ait rappelé tout à l'heure — est la reconnaissance de la réalité des produits d'appellation d'origine contrôlée.

Pour illustrer ce propos, je prendrai deux exemples d'harmonisation particulièrement délicate.

Le premier concerne la profession laitière. Il s'agit de la promotion de la notion de yaourt « produit vivant ».

Il ne faut pas hésiter à dire les choses aussi crûment que Mme Cresson tout à l'heure. Un problème de rapport de forces se pose. Sodima et B.S.N., à savoir Yoplait et Danone, dominant à travers le monde entier l'industrie des produits laitiers frais. Nous devons ce succès à notre concept de yaourt « produit vivant ».

Ce concept est contesté par un certain nombre de pays, notamment anglo-saxons. Alors qu'en France seul un yaourt « produit vivant » peut s'appeler un yaourt, en République fédérale d'Allemagne et en Grande-Bretagne n'importe quel produit peut prendre cette appellation.

Je ferai un peu de droit. L'arrêt « Cassis de Dijon » de 1979 était très dangereux pour notre profession dans la mesure où il ouvrait la porte à une circulation de produits appelés « yaourts » alors que nous estimions qu'ils n'y avaient pas droit. Nous avons alors fait ce que M. Saglio nous recommandait. Les professionnels et les pouvoirs publics se sont mobilisés afin de promouvoir ce concept. Aussi, à l'heure actuelle, nous sommes en bonne position, dans la mesure où la Cour de justice vient paradoxalement de reconnaître, dans un arrêt dirigé à l'origine contre notre profession — il s'agit de l'arrêt sur les yaourts surgelés — que seul un produit comportant des ferments vivants et actifs peut s'appeler un yaourt.

Mais il ne faut pas s'arrêter là. La mobilisation prônée par M. Saglio doit être poursuivie. Nous envisageons maintenant d'aller au-delà en proposant nous-mêmes des normes européennes. Cela démontre que, lorsque des professionnels, leaders sur le marché — c'est pourquoi je parlais tout à l'heure de rapport de forces — se mobilisent avec les politiques, ils peuvent modifier le cours des événements.

Le deuxième exemple est celui des appellations d'origine contrôlée. Il s'agit en quelque sorte d'une spécialité française. A ce sujet, je reviens sur les propos de M. Saglio. Pouvez-vous imaginer du pont-l'évêque fabriqué en Bavière ou du château-margaux produit en Espagne ? C'est sans doute un cauchemar pour vous, mais c'est en fait une hypothèse envisageable.

Le paradoxe de l'histoire tient à ce que nos amis hollandais et allemands, qui sont les champions de ce type de « plagiat », viennent de se heurter à une difficulté toute particulière. En effet, nos amis allemands fabriquent de l'édam selon les règles qui leur sont propres, c'est-à-dire avec 30 % de matière grasse.

Or, la Cour de justice vient de reconnaître, au grand dam de nos amis hollandais, que ce fromage pouvait ne contenir que 30 % de matière grasse et être vendu dans toute l'Europe sous cette appellation.

Je reviens sur ce point, car ce type d'arrêt est particulièrement dangereux, dans la mesure où il tendrait à confirmer que n'importe qui peut fabriquer à la limite n'importe quoi sous n'importe quelle dénomination.

C'est pourquoi — sur cette question je regrette les propos de Mme Cresson sur les labels — nous recommandons une grande vigilance des pouvoirs publics sur trois points.

Le premier concerne le maintien de la notion d'appellation d'origine contrôlée. La Commission s'est prononcée en ce sens. Le deuxième est la notion de label, car, en matière alimentaire en tout cas, celui-ci constitue un moyen de distinguer les produits « haut de gamme » des produits « bas de gamme ». Le troisième est la notion de certification de conformité ; les parlementaires seront d'ailleurs sollicités dans quelques semaines à ce sujet.

En conclusion, être européen, pour nous, signifie non pas accepter systématiquement le plus petit commun dénominateur en matière de normes, mais, au contraire, promouvoir nos intérêts et ceux de chaque pays, car l'Europe se construit avec la part de chacun.

M. le Président. — J'observe simplement que, selon les secteurs, les sensibilités des pays diffèrent. S'agissant du domaine agro-alimentaire, où leur réputation de qualité favorise la vente de produits français, vous constaterez que nous sommes assez favorables aux normes et aux labels. Il n'en est pas tout à fait de même lorsqu'il s'agit de secteurs où cet avantage est à l'étranger.

M. Jean-Pierre Fournier, administrateur du groupe socialiste du Parlement européen. — Je ferai un peu de provocation : je suis un apparatchik du groupe socialiste au parlement européen et, à ce titre, j'ai navigué pendant huit ans dans les problèmes agricoles et je navigue d'ailleurs aujourd'hui dans les problèmes que pose la réalisation du marché intérieur, ce qui explique ma présence. Il ne faut pas confondre les labels d'origine, qui seront destinés à défendre un type de produit et un type de culture, par exemple la fourme d'Ambert, et les labels de qualité. Il faut que la différence soit claire.

En outre, ce sera ma deuxième provocation, fort de l'expérience de nos amis belges qui se heurtent à l'heure actuelle au problème de la fabrication néerlandaise de jambon dit d'Ardennes, j'aimerais savoir ce que nos spécialistes ont développé, eux, comme type de protection. Car nous attaquons sans cesse les autres, mais j'aimerais que l'on me produise un inventaire de notre créativité en la matière.

M. Bernard Gaud. — Je croyais avoir été clair : pour nous, il s'agit non pas de protéger, mais de promouvoir. C'est pour cette raison que je parlais de rapport de forces.

M. le Président. — Nous revenons ici à cette fragile frontière que j'évoquais en matière de normes, entre la promotion et la protection.

La parole est à M. Jacques Calvet.

Les normes dans la construction automobile : M. JACQUES CALVET, président du directoire de Peugeot-S.A.

Si vous le permettez, je parlerai également au nom de Citroën, et non pas simplement de Peugeot. Votre colloque et les travaux qui l'ont précédé nous permettent d'aborder aujourd'hui les vrais problèmes, ceux de la construction et de la non-construction européenne. Car soyons clairs, si nous nous approchons de l'échéance 1992 avec tant de réactions négatives, tant de craintes de domination des uns sur les autres, c'est bien que la construction européenne dans son accélération récente est une très belle idée, mais pas encore une réalité.

Je suis heureux de constater que, pour la première fois dans les débats sur l'Europe de 1992, les normes, domaine trop longtemps négligé ou laissé aux spécialistes, se sont vu reconnaître une place de choix. Ce n'est que justice, car leur harmonisation pourrait se révéler une des pierres angulaires de la construction ou de la non-construction européenne. Une présentation historique s'impose donc et j'opposerai à un passé exemplaire, un présent qui n'est pas exempt de turbulences, avant de marquer les nécessités de l'avenir.

I. — Un passé exemplaire.

On ignore très souvent que, dans le domaine automobile, l'harmonisation des normes s'est déroulée, jusqu'aux années récentes, de façon exemplaire.

A. — Pourquoi faut-il harmoniser ?

Notamment, parce que, bien évidemment, c'est une source d'économies d'échelle. Un calcul d'Automobiles Peugeot montre que les mille versions de voitures existantes pour le marché européen pourraient être diminuées de moitié par l'harmonisation, économisant ainsi des frais d'études, de stockage, de fabrication, d'achats, d'après-vente, sans compter les frais commerciaux, de gestion et d'homologation. Ce calcul chiffre à 150 millions de francs l'économie qui pourrait être réalisée dans notre groupe ; au plan européen, des études sur la précision desquelles je ne peux m'engager, chiffrent à 1 milliard d'ECU la totalité des économies qui pourraient être réalisées par l'industrie automobile.

B. — Comment harmoniser ?

Cela a été fait, je l'ai dit, de façon exemplaire, que ce soit dans les années 50 au niveau de la Commission économique pour l'Europe, ou plus tard au niveau de la Communauté ; l'acte de naissance de l'harmonisation automobile est la directive du 6 février 1970 ; elle a été depuis confortée, d'une part par un comité d'adaptation au progrès technique, et, d'autre part, par la directive 83-189, qui oblige tout gouvernement désireux d'adopter une norme nationale d'informer au préalable la Commission.

Le bilan, depuis cette date, est remarquable, puisque l'industrie automobile peut être considérée comme une des plus avancées : 93 directives particulières ont été adoptées, ce qui fait que l'harmonisation est réalisée à presque 100 % ; en matière de pollution, le bilan est également exemplaire, puisque lorsque les dernières directives adoptées seront en application, les différents polluants auront diminué de 52 à 91 %, selon les cas, depuis 1970.

J'ajoute que cette harmonisation a fait l'unanimité non seulement des Etats mais des industriels ; la raison en est qu'elle répond à quatre règles d'or :

- réalisme sur l'objectif à atteindre ;
- une seule norme dans toute la Communauté ;

- des délais d'adaptation suffisants ;
- une garantie de stabilité, enfin.

Mais à cet âge d'or, on doit opposer :

II. — Un présent plein de turbulences.

L'harmonisation a connu en effet deux coups d'arrêt :

A. — *L'absence d'une politique extérieure commune dans l'Acte unique et ses conséquences sur la réception communautaire.*

J'ai dit que l'harmonisation des normes était presque totalement réalisée. En fait, trois directives seulement manquent à l'appel ; et cela pour une raison bien simple : c'est que leur adoption entraînerait la « réception communautaire », c'est-à-dire permettrait l'entrée dans n'importe quel pays de véhicules homologués dans un autre Etat membre. Cela présenterait un inconvénient majeur : il n'y aurait plus d'obstacle possible à l'entrée sans limite de véhicules en provenance des Etats tiers ; or cela est bien évidemment inconcevable en l'absence d'une politique commerciale commune vis-à-vis de l'extérieur et compte tenu de l'existence des quotas nationaux ou des accords d'autolimitation des ventes.

B. — *L'affaire de la pollution.*

Le second coup d'arrêt est plus grave. Il s'agit de la querelle, née en 1983, dite des « pluies acides » :

Quand vous voulez tuer votre chien, vous déclarez qu'il a la rage. A l'époque, c'était les industriels de l'automobile qui étaient enragés parce qu'ils voulaient tuer les forêts, tuer les poissons des lacs, que sais-je encore ? Or, pour des raisons de politique intérieure et sans aucune base scientifique sérieuse, certains Etats ont cherché à imposer des normes non seulement excessives, mais encore très techniques, sans délai, c'est-à-dire en négligeant complètement la période de réflexion et d'adaptation nécessaire à l'industrie automobile. Quelle situation extraordinaire que de penser que des chefs d'Etat et de gouvernement connaissent mieux la technique automobile que des ingénieurs et techniciens qui exercent depuis 40 ou 50 ans ! On ne nous demandait pas d'atteindre un résultat, mais on nous disait comment nous devons l'atteindre. Ce fut la célèbre affaire du catalyseur dont on sait, par l'exemple américain, qu'il est non seulement très coûteux mais aussi très

fragile, sans parler de l'aspect cahotant, voire chaotique qu'il donne aux automobiles.

Un compromis signé à Luxembourg le 28 juin 1985 a cependant établi un principe fondamental : la sévérité des normes doit croître avec la cylindrée, ce qui se conçoit puisque une grosse voiture pollue plus, car consomme plus et roule plus et plus vite qu'une petite.

Trois catégories de moteurs avaient alors été définies ; ces catégories ont été remises en cause par la proposition récente de la Commission d'aligner les normes des petites voitures sur celles des voitures moyennes. Le gouvernement français s'y est, jusqu'à présent, opposé à juste titre : les normes de limitation de la pollution qui représentent un surcoût minime pour une Mercedes pourraient représenter pour une petite voiture une augmentation de 6 à 7 % du prix de vente, excluant ainsi du marché les acheteurs aux revenus les plus modestes, et causant à l'industrie française, au sens large, une perte prévisible de près de 6 000 emplois.

Je tiens à le dire devant le Sénat, dont je sais qu'il est toujours très attentif au sort des moins favorisés ou des plus défavorisés, cette mesure était justifiée par un souci économique et social car on ne voulait pas imposer un surcoût beaucoup plus fort sur les petites voitures que sur les grosses, tant il est vrai que, sauf le cas de la deuxième voiture familiale, les petites voitures sont acquises le plus souvent par des personnes dont les ressources sont plus faibles à la différence des acheteurs d'une Mercedes 500, par exemple.

Parallèlement, l'unité du marché, seul fondement, je le rappelle au passage de l'harmonisation des normes, a été mise à mal par des incitations fiscales nationales qui permettent à un Etat ou plusieurs (voir l'attitude actuelle des Pays-Bas qui veulent avantager les voitures répondant aux normes américaines) de favoriser l'adoption d'une norme différente de celle fixée, ou prévue, dans la Communauté. L'Allemagne s'est, en outre, singularisée par la mise en place d'une législation « anti-smog », par l'intermédiaire commode de ses Länder, qui n'autorise en cas d'alerte au brouillard que les seuls véhicules à essence munis de catalyseurs.

Moralité ou plutôt immoralité : au stade actuel, dans un marché théoriquement unique, il y a ou il y aura au minimum cinq catégories de pays, entre ceux qui mettent en fait en pratique des normes non européennes, ceux qui anticipent les normes européennes, ceux qui les appliqueront à bonne date, ceux qui demanderont des délais pour les appliquer et ceux qui ont encore une ou deux législations de retard.

Après un passé exemplaire, devant un présent agité, comment se présente l'avenir ?

III. — Pour l'avenir, l'harmonisation est inéluctable.

Tant pour des raisons internes à l'Europe qu'extérieures à elle.

A. — *Des raisons internes.*

La normalisation est *nécessaire* pour deux raisons :

D'abord, si nous ne la faisons pas, d'autres la feront à notre place. Un exemple permettra d'en juger : dans son Livre blanc, la Commission propose une « nouvelle approche » pour la normalisation. Dans ce système ce n'est plus le Conseil qui serait chargé d'élaborer les normes, mais un comité d'experts, le CEN. On peut penser que dans cette hypothèse, l'avance de plusieurs années qui est celle des Allemands en matière de normes, leur permettrait d'imposer à toute l'Europe leurs propres normes « DIN », qui ont le mérite d'exister mais correspondent, bien entendu, à la situation et aux intérêts de nos amis d'outre-Rhin. L'Europe des normes ne serait pas européenne mais allemande, et accentuerait et faciliterait la volonté de domination allemande sur l'Europe.

Ensuite, à défaut de normalisation, existeraient des risques de *déviations*, et j'en citerai deux :

- une *déviations politique* : j'en ai suffisamment parlé à propos de la pollution, je n'insisterai pas ; mais la politisation entraîne, on l'a vu, une remise en cause permanente des normes rendant impossible toute planification industrielle ;

- une *déviations menant à un protectionnisme honteux, excessif et coûteux* : l'exemple le plus éclairant est celui des marchés publics de véhicules ; dans certains pays, les cahiers des charges sont rédigés par la profession, voire, par le seul constructeur national, quand il n'en existe qu'un. Il ne faut pas s'étonner dès lors si aucun marché public dans le domaine automobile n'a jamais été passé, dans ces pays, avec un constructeur étranger.

B. — *Pour des raisons extérieures.*

Les normes européennes sont en effet, vis-à-vis des pays tiers, tout à la fois un moyen d'affirmer l'identité européenne et un moyen de négociation avec les pays extérieurs.

1. Un moyen d'affirmer l'identité européenne.

Je veux revenir ici sur un élément peu mis en lumière de la querelle des « pluies acides » : les fameuses normes américaines, chères à certains écologistes, ont été établies aux États-Unis, suivant une approche qui n'est pas la nôtre, et pour des conditions de conduite qui n'ont rien à voir avec celles de l'Europe.

Si l'on suit cette logique, pourquoi ne pas adopter les normes de sécurité américaines, qui sont également inadaptées à l'Europe et en définitive, faire passer des pans entiers de notre législation et de notre réglementation sous contrôle d'un pays étranger au demeurant non demandeur. En effet, se produirait dès lors un enchaînement fatal : chaque fois que les États-Unis modifieraient pour telle ou telle raison, qui pourrait être de politique intérieure, une de leurs normes, l'Europe serait amenée à suivre ; de ce point de vue, la C.E.E. serait alors une colonie américaine et ceci dans un domaine que le désarmement tarifaire rend désormais primordial pour les échanges internationaux.

2. Un moyen de négociation avec les pays extérieurs à la Communauté.

On sait que, de façon aberrante, il n'est pas prévu, au stade actuel, de politique commerciale commune dans l'Acte unique. Si rien n'était fait avant l'échéance symbolique de fin 1992, ou l'échéance réelle à quelque date qu'elle se situe, pour ce qui nous concerne, cela signifierait que l'harmonisation prévue des normes bénéficierait sans contrepartie aux pays tiers. Je dirai même qu'ils en seraient les premiers bénéficiaires ; et alors même qu'aucune compensation ne serait prévue, c'est-à-dire, que rien ne les obligerait à modifier leur propre système d'homologation, qui est un de leurs modes principaux de défense contre les importations.

Je vous ferai remarquer qu'un certain nombre de pays extérieurs à l'Europe sont dotés, employons des mots précis, d'un système de défense et de protection qui peut revêtir des formes nuancées et habiles. Ainsi, certains États, qui jouissent pourtant d'une situation économique et industrielle très développée, peuvent se protéger sans qu'il y ait un élément de réciprocité vis-à-vis de l'Europe. Nous ne sommes pas favorables au protectionnisme. Cependant, si vous mettez sur un ring un boxeur sans gants et, en face de lui, un adversaire avec une mitrailleuse, à votre avis, qui gagnera le combat ? Il paraît peu vraisemblable que ce soit le boxeur qui, en l'occurrence, est l'Européen. En conséquence, je souhaite très fortement que nous disposions d'un système d'harmonisation. Ainsi serions-nous en mesure de conduire les négociations nécessaires au niveau de la réciprocité avec nos amis Américains et Japonais.

Au terme de ce bref exposé, j'espère vous avoir convaincu que les normes seront un des domaines essentiels des batailles économiques de demain :

- développées de façon harmonieuse, elles seraient l'indice d'une avance économique de l'Europe qu'elles contribueraient à accroître ;

- perverties, elles constitueraient un moyen de protection insidieux mais au demeurant très efficace ;

- politisées, elles entraîneraient, dans un premier temps, des surenchères dans l'irréalisme et la démagogie, et, dans un second temps, en raison des conséquences financières et industrielles inacceptables des décisions prises, la division des marchés que l'on déclare vouloir unifier, et l'abandon d'une réelle unité du Marché des Douze.

Les normes dans le secteur des télécommunications :
M. MICHEL CARPENTIER, directeur général des télécommunications, industries de l'information et de l'innovation à la commission des Communautés européennes.

Madame le ministre, Mesdames, Messieurs les parlementaires, Messieurs les Présidents, Mesdames Messieurs, j'aimerais tout d'abord remercier la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat français de m'avoir invité à vous entretenir de la normalisation dans le secteur des télécommunications, que je ne pourrai dissocier des secteurs de l'électronique et de l'informatique tant ces trois secteurs sont désormais intégrés. Ce faisant, je me réjouis de contribuer au processus de réflexion engagé dans ce colloque sur la réalisation du grand Marché communautaire de 1992, et sur les conditions dans lesquelles la France doit aborder cette étape essentielle de l'unification européenne.

La question est souvent posée — elle l'est dans le titre même de votre colloque — de savoir si la date de 1992 est un objectif réaliste. Il est vrai qu'il est ambitieux. Mais permettez-moi de citer ici notre compatriote Jean Monnet : à une personne qui lui demandait avant une réunion ministérielle importante s'il était optimiste, il lui répondit : « je ne suis pas optimiste, je suis déterminé ». Si tous les acteurs intéressés — hommes politiques, administrations, opérateurs économiques — sont conscients des bénéfices attachés à la réalisation du grand Marché communautaire, et résolus à intégrer la dimension européenne dans leurs prises de décision, ce grand marché se réalisera. Tel est l'enjeu et l'échéance est réelle.

La réalisation du *Marché intérieur* suppose que les biens et les services puissent circuler librement dans la Communauté européenne. Parmi les mesures à mettre en œuvre pour assurer cette libre circulation, la normalisation technique occupe une place de toute première importance, reconnue par les chefs d'Etat et de gouvernements de la Communauté en juin 1987 et rappelée par Mme Cresson, MM. Calvet et Saglio.

Il est du reste frappant, pour quelqu'un comme moi, qui ai suivi le dossier de la normalisation depuis de nombreuses années, de constater que ce dossier austère voire rébarbatif, longtemps considéré comme devant être laissé aux bons soins d'ingénieurs très spécialisés et d'organismes très techniques, prend de plus en plus une importance politique et stratégique. J'en veux pour preuve que l'harmonisation des normes figure aujourd'hui en bonne place dans ce colloque.

J'ai également été frappé de voir récemment dans un grand quotidien français une page dans laquelle six grands patrons réaffirmaient l'importance de la normalisation. Pour reprendre les mots du président Calvet : « La normalisation ... comme l'Europe, il ne suffit pas d'en parler, il faut la faire. »

Pourquoi ce regain d'intérêt pour la normalisation ? Il provient de la nature même de la norme que je définirai comme une convention qui fixe les caractéristiques auxquels les produits doivent répondre pour respecter certaines règles, sanitaires par exemple, ou remplir certaines fonctions, la compatibilité entre ordinateurs par exemple.

Les règles techniques qui jouent un grand rôle dans les télécommunications, sont souvent confondues avec les normes. Elles s'en différencient pourtant par le fait que leur utilisation est rendue obligatoire par un acte d'une autorité compétente.

Cependant, comme l'élaboration d'une norme se fait selon un processus public et transparent, elle rassemble en principe le consensus de tous les acteurs intéressés, ce qui lui donne une grande probabilité d'être la solution préférée par les industriels travaillant dans les domaines qu'elle couvre, même si son utilisation n'est pas obligatoire.

L'harmonisation des normes joue plusieurs rôles ; permettez-moi d'en rappeler brièvement quelques-uns :

— elle élimine les obstacles aux échanges dans les zones géographiques où elle est réalisée ;

— elle profite au consommateur qui peut utiliser les produits dont il a besoin plus aisément et indépendamment du lieu où il a acheté ces produits et lui fournit les avantages de la concurrence ;

— elle permet aux industriels de bénéficier de ce que j'appellerai un palier de stabilité, de promouvoir des stratégies fondées sur la performance et les coûts et non sur la constitution par certains, de barrières protectionnistes, de réaliser comme l'a justement rappelé le président Calvet, des économies d'échelle ;

— elle permet une exploitation plus aisée des résultats des recherches.

Ce rôle de la norme ne sera toutefois pleinement bénéfique que si, d'une part, elle est établie suffisamment vite pour ne pas entraver le progrès technologique et si les acteurs économiques des autres zones du monde sont soumis aux mêmes disciplines.

Une difficulté que la Commission a très vite rencontrée réside dans le fait que le consensus nécessaire à la définition d'une norme harmonisée est généralement recherché à trois niveaux :

- au niveau national (A.F.N.O.R., D.I.N., etc.) ;
- au niveau mondial, au sein d'organismes internationaux tels que l'I.S.O., le C.E.I., la C.C.I.T.T., la C.C.I.R. etc (ce niveau est nécessaire pour permettre aux producteurs de vendre dans le monde entier, mais, compte tenu du nombre de participants et des intérêts en jeu, la norme mondiale est souvent le résultat de compromis qui laissent parfois, dans les définitions adoptées, des ambiguïtés et dès lors, ouvrent la porte à des interprétations divergentes) ;
- au niveau européen, enfin, rendu nécessaire par la création du grand marché intérieur. La norme européenne est établie de manière à être la plus proche possible des normes mondiales. Elle doit, dans ce cas, être exempte d'ambiguïtés et donner lieu à une interprétation unique.

Pour concilier ce qui peut apparaître de prime abord comme inconciliable, la Communauté a mis en œuvre une politique et des mécanismes de normalisation dont ont déjà parlé Mme Cresson, le Président Calvet et Jean-François Saglio : la « nouvelle approche » fondée sur la notion d'« exigences essentielles » et la reconnaissance mutuelle des normes, la directive 83/189 qui permet la transparence et le choix des normes dont l'harmonisation au niveau communautaire s'impose, les travaux du CEN/CENELEC.

Lorsque la Commission s'est trouvée confrontée aux questions posées par la normalisation dans les secteurs de l'électronique, de l'informatique et des télécommunications, elle a cherché à la fois à situer son action dans le cadre général de la politique de normalisation communautaire et à tenir compte des spécificités propres à ces trois secteurs.

Comme je l'ai déjà indiqué, l'objectif majeur, l'exigence essentielle dans le cas des équipements électroniques et informatiques (ces derniers étant souvent utilisés comme des terminaux de télécommunications) est de permettre à ces équipements de communiquer entre eux et, dans le cas des normes d'équipement de réseaux, de garantir, outre l'absence de risques pour les personnes et pour le bon fonctionnement des réseaux, l'interconnexion des réseaux et des services.

En outre, on constate que la nature des normes et du processus de normalisation dans ces secteurs revêt trois caractéristiques qui en font un domaine d'intervention spécifique. Ces caractéristiques peuvent être résumées en quelques mots : complexité, caractère d'urgence, ouverture nécessaire à l'environnement international :

— les normes dans ces secteurs sont particulièrement complexes. Cette complexité va croissant avec la sophistication des logiciels et des systèmes. Elles requièrent une précision extraordinaire pour satisfaire aux exigences des différents niveaux d'interaction de systèmes. Cette complexité propre au domaine de l'électronique et de l'informatique se propage maintenant dans celui des télécommunications, en raison de la numérisation croissante des réseaux et des services, ce qui permet leur diversification, mais accroît en même temps leur complexité technique. Cet état de fait crée pour les télécommunications encore plus que pour les autres domaines, la nécessité d'avoir recours à des normes harmonisées, le principe de l'équivalence des normes nationales ne pouvant en règle générale être appliqué : les incompatibilités existant entre ces normes rendent en effet le plus souvent impossible la mise à disposition de services à l'échelle communautaire. La situation est encore compliquée par l'existence, dans les réseaux nationaux, de particularités historiques qui les différencient et dont il faut tenir compte lorsqu'on recherche la compatibilité à l'échelle communautaire ;

— en second lieu, la normalisation y revêt un caractère d'urgence marquée, pour des raisons à la fois technologiques et économiques. Le rythme et la nature de l'évolution technologique imposent d'atteindre très rapidement le degré voulu de précision des normes, sous peine de voir les textes produits dans le cadre des travaux de normalisation frappés d'obsolescence. La norme est alors dépassée et n'offre plus le palier de stabilité nécessaire à son utilisateur ;

— enfin, le travail de normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications doit se placer dans la perspective de la normalisation internationale. Cette démarche garantit à la fois la possibilité de diffusion des produits normalisés sur le marché mondial et la capacité technique de faire face à la fusion progressive de normes informatiques et de télécommunications. Le modèle international OSI (Open System Interconnection) qui garantit des systèmes ouverts de télécommunications, en cours d'élaboration à l'ISO, fournit le substrat théorique nécessaire à un corps de normes commun aux deux systèmes, même si les télécommunications possèdent, avec le C.C.I.T.T., leur propre mécanisme de normalisation.

Ces particularités ont nécessité la mise en place de mécanismes, de méthodes et de procédures spécifiques à ces secteurs que je résumerai ainsi :

— une liste des besoins est établie, suivant une procédure permettant aux industriels, à la Commission, aux autorités publiques nationales et aux organismes européens de normalisation d'indiquer les normes requises avec les priorités souhaitées. La Commission prépare sur cette base des propositions, qui sont soumises à un groupe de hauts fonctionnaires pour la normalisation dans les technologies de l'information, (le S.O.G.I.T.S.) ;

— la Commission confie ensuite des mandats aux organismes de normalisation européens (CEN-CENELEC), et leur demande d'entreprendre le travail nécessaire. A ce jour, et pour le seul secteur des technologies de l'information, plus de cent mandats de normalisation ont été adressés à ces organisations, qui ont pour leur part adapté leurs procédures aux exigences des technologies de l'information.

Ces organisations ont en effet amélioré les conditions d'établissement des normes en adoptant le concept de pré-norme (E.N.V.), qui permet d'avoir rapidement une norme transitoire, ainsi que celui de la norme fonctionnelle, qui indique la façon d'utiliser une combinaison de plusieurs normes pour remplir une fonction complexe. La prise de décision à la majorité qualifiée et l'établissement d'un organisme commun au CEN-CENELEC et la C.E.P.T., le Comité directeur des technologies de l'information (I.T.S.T.C.) ont renforcé leur capacité à produire des normes européennes et à permettre l'application harmonisée de normes internationales en Europe. Vingt-deux normes E.N. et pré-normes E.N.V. ont déjà été adoptées parmi lesquelles je citerai les normes relatives au transfert de fichier et à la messagerie. En ce qui concerne les normes qui font l'objet de mandat, les trois-quarts environ doivent être établies avant 1990. Parmi elles figurent celles relatives aux cartes à mémoire et à la robotisation.

— Notons que le soutien de l'industrie a été capital. Le S.P.A.G. (Standards Promotion and Application Group), qui rassemble les firmes européennes les plus importantes du domaine de l'électronique et de l'informatique, a joué un rôle essentiel pour fournir l'expertise technique et l'engagement propres à la mise en œuvre de ces normes dans des produits commerciaux. L'European Workshop for Open Systems (E.W.O.S.), où les industriels et les utilisateurs travaillent en mode atelier, est venu s'associer à l'élaboration de propositions de normes et en particulier de projets de normes fonctionnelles appelées « profils », qui préparent l'intégration des normes dans les produits.

— La pratique a montré que, contrairement à ce que l'on aurait pu craindre, les efforts européens n'ont pas conduit à l'isolement, mais contribué à la prise de conscience mondiale de l'importance de systèmes ouverts et donc du modèle de l'O.S.I. Les travaux du comité I.S.O.-C.E.I. ont été réorganisés et accélérés, le concept européen de normes fonctionnelles est désormais accepté au niveau mondial et des associations industrielles semblables au S.P.A.G. se sont créées aux Etats-Unis (C.O.S.) et au Japon (P.O.S.I.) pour promouvoir l'O.S.I. Des réunions communes des trois organismes sont organisées pour mettre au point leur coopération. Un accord de coopération a été signé le 15 septembre 1988 entre le S.P.A.G. et le C.O.S.

● Au niveau communautaire, le mécanisme de coopération avec le CEN-CENELEC a été consacré par une décision du Conseil

(87/95/C.E.E.) qui prescrit également la référence aux normes harmonisées dans les marchés publics. En outre, des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la certification de la conformité aux normes. Le programme communautaire C.T.S. (Conformance Testing Services) est parvenu à promouvoir la coopération entre les laboratoires d'essais et des services d'essais sont déjà disponibles.

Dans le domaine des télécommunications, la situation de départ était différente de celle des technologies de l'information. C'est un domaine où règnent les règles techniques, spécifications d'application obligatoire utilisées par les P.T.T. pour l'achat des équipements de réseau et l'agrément des terminaux qui seront connectés au réseau. Depuis des décennies, les P.T.T. se concertent au niveau mondial au sein du C.C.I.T.T. pour élaborer des recommandations techniques, que les P.T.T. européens revoient à nouveau ensemble à la C.E.P.T. Celle-ci émet également des recommandations techniques dont l'application n'est pas obligatoire, que chaque P.T.T. national applique ensuite pour son propre compte. Ces passages d'une recommandation C.C.I.T.T. à une recommandation C.E.P.T., puis à une règle nationale se font avec une certaine marge d'interprétation, de sorte qu'il n'est pas surprenant que ce processus ait conduit à des services nationaux incompatibles entre eux. Un tel comportement n'avait que peu d'inconvénients lorsqu'il n'existait que des services analogiques (téléphone et telex) car une « boîte noire » simple pouvait régler les problèmes de compatibilité aux frontières. Ces problèmes sont devenus infiniment plus sérieux avec l'avènement de services numériques de plus en plus sophistiqués, qui exigent pour être compatibles l'observation rigoureuse de la même spécification de part et d'autre des frontières.

Lorsque la Commission a lancé en 1983 la politique communautaire des télécommunications, elle a rencontré pour la normalisation dans ce secteur la situation qui vient d'être décrite, avec le poids des incompatibilités de services comme le Vidéotex, la téléphonie mobile et, dans une moindre mesure, la commutation par paquets. Elle a cherché à appliquer dans ce secteur les principes adoptés pour la normalisation des autres secteurs : promouvoir l'application homogène dans l'ensemble de la Communauté de spécifications communes pour l'agrément des terminaux et les achats d'équipements de réseau, spécifications fondées sur les recommandations internationales du C.C.I.T.T. et les travaux de la C.E.P.T. Cette démarche apparaissait et paraît toujours la seule capable d'assurer la disponibilité de services de télécommunications à l'échelle de la Communauté et la formation d'un marché communautaire pour les terminaux et les équipements de réseau, susceptibles en outre d'être aisément exportés vers l'extérieur. Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse concernant les particularités des télécommunications :

L'établissement de normes ne suffit évidemment pas à créer un Marché commun des terminaux de télécommunications. Dans ce domaine plus que dans d'autres, le preuve de la conformité aux normes par

voie d'essais complexes est nécessaire. Les résultats de ces essais sont à leur tour un élément déterminant de l'agrément, c'est-à-dire de l'autorisation donnée à un utilisateur ou à un producteur de connecter un service ou un équipement au réseau. Ces essais et ces procédures d'agrément sont jusqu'à présent réalisés dans chaque Etat. En bref, cela signifie — ou aurait pu continuer à signifier, si on en était resté là — qu'un fabricant d'équipements aurait dû soumettre ceux-ci à douze catégories d'essais et à douze procédures d'agrément.

Il convenait donc de mettre en place des procédures et des réglementations particulières. Dans ce but, la Commission a conclu en 1984 un accord avec la C.E.P.T., aux termes duquel celle-ci acceptait de préparer des spécifications techniques communes pour l'agrément des terminaux de télécommunications. La fixation des priorités était réalisée au niveau de la Communauté, en consultation avec un comité de hauts responsables de télécommunications (S.O.G.T.), des ministres de l'Industrie et des organismes exploitants de réseaux qui devaient établir des spécifications techniques appelés N.E.T.s., vocable englobant à l'origine les deux concepts de normes et de règles techniques et ces priorités étaient introduites dans le programme de travail de la C.E.P.T. Pour les normes appartenant à la « zone grise » commune aux technologies de l'information et aux télécommunications, la C.E.P.T. se coordonnait avec le CEN-CENELEC au sein d'un groupe spécial créé à cet effet (I.T.S.T.C.).

En ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des essais, étape nécessaire pour la reconnaissance mutuelle des homologations, le Conseil a adopté en juillet 1986, sur proposition de la Commission, une directive 86/361, qui institue la reconnaissance mutuelle des essais de conformité des terminaux de télécommunications, effectués par des laboratoires agréés, à des spécifications communes d'agrément. Cette directive devait permettre aux industriels qui voulaient commercialiser un terminal dans la Communauté de ne devoir faire exécuter qu'une seule fois les essais de conformité. Mais il fallait, pour que la directive soit applicable, qu'une spécification commune existe pour le terminal considéré. La C.E.P.T., comme je viens de l'indiquer, pour faire suite à l'accord conclu en 1984 avec la Commission, a, dans ce but, mis en place une organisation interne pour établir les N.E.T.s. dont j'ai parlé, qui seraient d'application obligatoire pour ses membres.

Le processus n'a malheureusement pas connu le succès espéré, car la C.E.P.T., conférence des opérateurs de télécommunications, n'ayant pas une structure de travail efficace, ni de ressources garanties, se révéla dans l'incapacité de produire dans les délais requis par l'évolution technologique et la concurrence internationale, les spécifications communes demandées. Seules deux N.E.T.s. ont été à ce jour produites, et le directive 86/361 n'a pu encore être appliquée. Cette situation a conduit la Commission, lorsqu'elle publia en juin 1987 son « Livre vert

sur le développement d'un Marché commun des services et des équipements de télécommunications » à suggérer la création d'un Institut européen de normalisation en télécommunications, doté d'une structure de gestion efficace, ainsi que des ressources financières et de l'expertise technique nécessaires. Les opérateurs de réseau, conscients du fait que le système de production de spécifications communes devait être fondamentalement amélioré, se mirent à l'ouvrage dès juillet 1987 et ouvrirent le 29 mars 1988 à Sophia Antipolis, près de Nice, cet Institut européen de normalisation en télécommunications, ou E.T.S.I. La responsabilité du travail de normalisation effectué auparavant par la C.E.P.T. était transférée à l'E.T.S.I., dont les membres sont non seulement les opérateurs de réseau, mais également les industriels du secteur et des représentants des utilisateurs. L'E.T.S.I. a reçu le mandat d'établir des spécifications techniques européennes dans les délais les plus rapides.

Je dirai quelques mots sur les normes de télévision à haute définition auxquelles il a été fait allusion à plusieurs reprises. Il faut distinguer, même si elles ont évidemment des liens étroits entre elles, deux types de normes, les normes de production et les normes de transmission d'images.

En mai 1986, à la conférence de la C.C.I.R. à Dubrovnik, Américains et Japonais ont présenté une norme de production d'images fondée sur des technologies développées par N.H.K. et destinée à devenir une norme mondiale. Suite à l'opposition des Etats européens, suivis par une très grande majorité des Etats participants, la C.C.I.R. a décidé de reporter cette décision à novembre 1990. Entretemps, le comité technique de la C.C.I.R. a décidé de reconnaître à égalité une norme présentée par les Etats européens, développée suivant des technologies mises au point par des industries européennes dans le cadre d'Eurêka.

Les équipements fabriqués suivant cette norme ont été exposés à Brighton en septembre dernier et une démonstration de la qualité des images obtenues en suivant la norme européenne a été faite avec grand succès.

Les images sont diffusées suivant une norme européenne de transmission par satellite (D et D/2 Mac-Paquet) adoptée par le Conseil des Communautés européennes sur proposition de la Commission en juillet 1986.

L'avantage principal de la norme européenne vis-à-vis de sa concurrente japonaise est d'être compatible, c'est-à-dire de pouvoir être reçue par les récepteurs actuellement sur le marché.

Il reste maintenant à transformer l'essai, c'est-à-dire à faire reconnaître la norme européenne comme norme mondiale unique ou comme l'une des normes reconnues mondialement, à convaincre nos amis américains qui ont déjà fait un bout de chemin en rejetant depuis Dubrovnik la norme de transmission japonaise (M.U.S.E.), d'adopter

une norme de production aisément convertible, à fabriquer des programmes et des récepteurs. Bref, beaucoup a été fait mais beaucoup reste à faire. La Commission est disposée à jouer un rôle important dans le développement de l'Eurêka audiovisuel préconisé par les chefs d'Etat et de gouvernement à Hanovre.

En conclusion, je pense que l'exposé que je viens de faire permet d'apprécier les efforts accomplis et le chemin parcouru par la Communauté vers un système communautaire de normalisation cohérent et efficace en dépit des obstacles rencontrés. Les objectifs sont désormais clairement définis, les mécanismes, moyens et procédures sont en place. Ils ont donné de très bons résultats dans le cas de l'électronique et de l'informatique. Ils ont été mis en route plus tardivement et avec plus de peine dans le secteur des télécommunications.

Au plan général, il est nécessaire de consolider le système et d'en améliorer la rapidité de réaction : la disponibilité en temps utile des normes nécessaires au marché est en effet un élément fondamental de son dynamisme. Certains aspects d'organisation sont encore à perfectionner, et l'utilisation judicieuse de ressources communautaires limitées peut contribuer à ce progrès, sans pour autant nuire à la responsabilisation croissante des organismes de normalisation. En outre, les efforts commencés dans le domaine de la certification doivent être poursuivis de façon à mettre en place, là aussi, un système cohérent avant l'échéance de 1992.

Dans le domaine des télécommunications plus particulièrement, il convient que le démarrage d'E.T.S.I. se fasse dans les meilleures conditions, à la fois pour l'efficacité de son fonctionnement et pour son aptitude à moyen terme à entrer dans un système communautaire unifié de normalisation. Un accord va être conclu entre E.T.S.I. et la Commission pour la mise en œuvre des priorités communautaires dans le programme de travail de l'E.T.S.I. Par ailleurs, il est indispensable que l'E.T.S.I. et le CEN-CENELEC établissent des rapports de coopération efficaces. Les négociations entre les deux organisations en vue d'une unification à terme devront également être soutenues.

Le dispositif législatif communautaire visant à tirer le meilleur parti des capacités européennes de normalisation devra continuer à être mis en place. Conformément à ce qui était annoncé dans le « Livre vert » et confirmé par le Conseil des ministres des Télécommunications le 30 juin 1988, la Commission est sur le point d'envoyer au Conseil un projet de directive sur les procédures d'achat des entités offrant des services de télécommunications, où l'utilisation des normes produits par E.T.S.I. sera rendue obligatoire. M. Coleman vous en parlera. En outre, la Commission prépare une directive sur la reconnaissance mutuelle des agréments de terminaux qui, en combinaison avec la directive de mai 1988 sur la libéralisation du marché des terminaux, créera les conditions nécessaires pour la création d'un grand marché dans ce domaine.

Je voudrais encore souligner l'attention que porte la Commission à ce que ces développements soient organisés en coopération avec les pays de l'A.E.L.E. et dans la perspective plus vaste de la normalisation au niveau mondial. La bonne adaptation du grand marché communautaire de 1992 au contexte d'ensemble européen et mondial est en effet fondamentale : il faut à la fois que le dynamisme du Marché européen soit exploité pour assurer à l'Europe une bonne position sur le marché mondial et que sa vulnérabilité aux pénétrations extérieures soit encadrée dans un système d'accords garantissant la réciprocité et l'équivalence des chances. C'est dans cet esprit que la Commission mène les négociations avec les pays d'A.E.L.E., avec d'autres pays tiers ainsi qu'au G.A.T.T. dans le cadre de l'« Uruguay Round ».

Je souhaite que cet exposé vous ait à la fois permis de mieux comprendre un des domaines les plus complexes de l'établissement du grand marché européen et convaincus de l'énergie que l'ensemble des acteurs intéressés, et en particulier la Commission, investit pour résoudre les problèmes qui s'y présentent. C'est certainement un secteur de choix pour appliquer, avec une grande persévérance, la détermination chère à Jean Monnet. Je crois que tous les acteurs concernés en sont conscients. Je vous remercie de votre attention.

DÉBATS

M. le Président. — Merci, monsieur Carpentier. Nous devons être attentifs à ce sujet très technique car les enjeux économiques sont immenses. Dans le débat la parole est à M. Winghart.

M. Winghart, président de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône. — Lors d'une émission télévisée à laquelle j'ai prêté une particulière attention, M. Calvet n'a pas répondu à une question relative à l'attitude des constructeurs européens d'automobiles face à la vitesse. Si la vitesse n'est pas une norme, elle constitue néanmoins une des caractéristiques des produits mis en vente. Certains pays européens limitent, à des degrés divers, la vitesse sur autoroute, d'autres ne le font pas. Les statistiques sont formelles ; la vitesse est « accidentogène » tant en ce qui concerne le nombre que la gravité des accidents, et l'idée complaisamment répandue par certains médias que sur les autoroutes allemandes, où la vitesse n'est pas limitée, le taux d'accidents est moindre, est fautive. En effet, cette affirmation prend en compte la totalité des autoroutes y compris les autoroutes urbaines où la vitesse est limitée, alors qu'en France on ne retient que les autoroutes à péage. Il existe donc un rapport évident entre les vitesses maximales que les constructeurs favorisent dans la vente des véhicules et la sécurité. M. Calvet a-t-il une idée de l'Europe des vitesses et de la sécurité dans un avenir assez proche ?

M. le Président. — Voilà un sujet que l'homme de la rue peut suivre plus aisément que celui se rapportant aux normes en matière de télécommunications...

M. Jacques Calvet. — Je croyais avoir répondu à cette question. Nous sommes très attentifs à la sécurité, même si nous ne sommes pas les seuls à être concernés. Les pouvoirs publics qui organisent le réseau routier et réglementent la vitesse sont partie prenante, comme le sont les conducteurs par leur comportement, eu égard à l'alcool et à la vitesse, puis les constructeurs.

Les constructeurs automobiles, pour la plupart sinon la totalité d'entre eux, poursuivent des efforts considérables afin de développer, d'une part, la sécurité primaire qui vise à éviter l'accident, d'autre part, la sécurité secondaire qui permet de réduire au maximum les effets de l'accident. La capacité d'accélération est un des éléments de la sécurité primaire : il se produit lorsqu'un vaillant camion tente, à 80 km/h, de dépasser une caravane roulant à 78 km/h, cela crée dix kilomètres de bouchon. Le même camion zigzaguant à 70 km/h sur une route est prodigieusement plus dangereux qu'une voiture roulant à plus de 130 km/h sur un circuit.

Ma thèse est la suivante : bien entendu, une vitesse excessive est à proscrire et je ne crois pas qu'elle ait avantage à l'être réglementairement, sauf à introduire une réglementation européenne, ce à quoi nos amis Allemands ne sont pas prêts pour l'instant. On énonce des concepts, comme bien d'autres choses, de façon trop globale, sans les affiner. En tout cas, nous avons décidé, je suis certain de l'avoir dit, que nous n'utiliserons jamais la vitesse comme un argument publicitaire en vue de la vente de nos véhicules.

M. le Président. — La parole est à M. Cooreman.

M. Cooreman, président de la commission des finances du Sénat belge. — Je souhaite profiter de la présence de M. Calvet pour clarifier la notion de réciprocité. Avant le vote du trade-bill aux Etats-Unis, certains parlementaires américains avaient proposé de mandater, par exemple, le président des Etats-Unis pour établir un strict équilibre bilatéral des comptes avec chacun des partenaires commerciaux de ce pays. Une telle orientation serait la négation du commerce international et des avantages qui en découlent. S'agissant des échanges internationaux de véhicules automobiles, j'ai cru entendre l'interprétation suivante de la notion de réciprocité : le Japon, par exemple, achèterait la moitié du nombre des véhicules qu'il vend aux Européens. Une telle interprétation ne conduit-elle pas à nier les avantages respectifs de chaque pays ? Un équilibre dans le commerce international entre pays industrialisés est-il nécessaire ? Enfin, une telle approche ne nous conduirait-elle pas à la même négation du commerce international que le bilatéralisme que souhaitent parfois réaliser les Etats-Unis et que nous n'aimons pas ? Si

je me suis trompé dans l'interprétation de sa pensée, M. Calvet pourrait me corriger...

M. le Président. — M. Calvet voulez-vous répondre ?

M. Jacques Calvet. — Vous ne vous êtes pas trompé du tout, mais vous avez transformé une position temporaire en une position définitive, position d'ailleurs qui est commune à l'ensemble des constructeurs « généralistes », car certains constructeurs spécialisés ont le sentiment — à tort, me semble-t-il — que la concurrence japonaise est pour plus tard ; peut-être avez-vous lu « Les dents du géant », un remarquable ouvrage dans lequel Christian Sautter explique la politique menée par les Japonais pour parvenir à enfoncer complètement le marché dans une branche nouvelle.

Pourquoi pendant deux ou trois ans exporter vers le Japon moitié moins d'automobiles que les Japonais n'en exportent vers l'Europe ? D'une part, le rapport de un à deux était le reflet du marché et c'est sur la proposition d'un de nos collègues allemands que nous avons adopté cette proportion. D'autre part, parce qu'il existait à ce moment-là une série de contraintes — sur les assurances, les taxes fiscales, les limitations de largeur des véhicules, les procédés d'homologation extrêmement coûteux — dont certaines subsistent et d'autres ont été allégées depuis et qui ralentissaient les ventes. Comprenez-le bien, il s'agit d'une position intérimaire et, pour reprendre l'exemple du boxeur, il s'agit de se retrouver sur le même ring avec des gants de boxe classiques.

M. le Président. — M. Mallet vous avez la parole.

M. Mallet, *président de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen.* — Certes, la notion de réciprocité n'est pas facile à manier, elle est évidemment conforme aux règles du G.A.T.T. mais l'on veut lutter contre la tendance croissante des Etats-Unis à l'unilatéralisme et au bilatéralisme, à la réciprocité sectorielle qui est très claire dans le nouveau trade-act, par exemple en matière de télécommunications. Notre position n'est pas très facile. Je suis tout à fait d'accord sur l'analyse de fond, mais un problème plus grave encore va se poser, celui du coût comparatif non seulement avec le Japon, mais, demain, avec la Corée du Sud ou d'autres pays ; une stratégie industrielle européenne sera nécessaire. Voici ma question : êtes-vous d'accord sur les normes européennes proposées par la Commission et qui ont été provisoirement ajournées par le gouvernement français, l'accord étant subordonné à l'élimination des mesures d'incitation fiscale ou autres qui cloisonnent le marché ? La meilleure solution serait, me semble-t-il d'accepter ces normes.

M. le Président. — M. Calvet à nouveau pour répondre.

M. Jacques Calvet. — Vous avez tout à fait raison sur le premier point. Si l'Europe n'est pas capable de définir une véritable politique extérieure commune, il n'y aura pas d'Europe car les conséquences en

seraient telles qu'à un moment quelconque, l'opinion publique, les partis politiques s'écrieraient : « Ça suffit ! »

Votre question est d'autant plus importante que, de plus en plus, un même produit est présenté sous des marques différentes. A cet égard, Christian Sautter, citant General Motors, Ford ou Chrysler, les appelle des entreprises « évidées », c'est-à-dire des entreprises n'ayant plus de produits à un certain niveau mais seulement des marques et des marchés. C'est ainsi qu'une même voiture la « Mazda 121 » s'appelle « Kia Pride » en Corée et « Ford Festive » aux Etats-Unis.

Il faut donc définir une politique extérieure commune précise mais, aussi, parvenir à la faire respecter, de même qu'il faut préciser les règles sur l'origine des produits qui sont restées dans un brouillard artistique depuis la création de la Communauté économique européenne. Enfin, l'harmonisation douanière doit être organisée. Autrement, les importations dont nous ne voulons pas feront leur entrée par la porte la plus facile à ouvrir.

C'est un problème gigantesque car, actuellement, d'après les études qui ont été faites, y compris par des personnes installées en Corée du Sud, le coût pour une entreprise en Corée du Sud d'un homme ou d'une femme de qualification égale à la notre représente 25 % du coût européen. Je pose la question : sommes-nous prêts, tous ensemble, pour faire l'Europe, le libéralisme, etc., à diminuer de trois quarts le niveau de vie des populations européennes ? Si oui, allons-y ! Mais est-ce le cas ?

S'agissant des normes antipollution — j'exprime ici ma position personnelle, à savoir celle de P.S.A., qui n'est pas nécessairement celle de l'ensemble de mes collègues — je suis en désaccord total avec la proposition présentée par la Commission, parce que je crois à la parole des gouvernements.

En 1985, un accord a été signé, définissant trois catégories de voitures avec des dates d'application précises. Pour la petite voiture, au-dessous de 1 400 cm³, il était prévu une deuxième étape. Par définition, cette deuxième étape devait être à la fois plus sévère que les normes de la première étape pour les petites voitures et moins sévère que celles applicables à la catégorie moyenne.

Or, la proposition actuelle de la Commission ne correspond pas à ce qui a été accepté par un certain nombre de pays et, pour ma part, je la trouve contraire à l'engagement de 1985. Dans le même temps, la Commission indique qu'une troisième étape devrait être rapidement prévue pour les petites voitures — les moyennes ayant soudain disparu — qui devrait être comparable à celle des grosses voitures, c'est-à-dire aux normes américaines. Puis, on traite par préterition les problèmes de la division du Marché commun, que ce soit par les dispositifs fiscaux ou par les réglementations anti-smog.

En d'autres termes, il nous est demandé d'accepter ce « 30-8 », c'est-à-dire les normes des voitures moyennes, car c'est dans ce sens que nous allons, c'est dans la logique de l'histoire, mais c'est ainsi que l'armée française s'est retrouvée à Luchon à la fin de 1940 ! (*Rires et applaudissements.*)

M. le Président. — Merci à tous les intervenants sur ce sujet capital qui revient constamment à propos du Marché unique et qui montre l'importance de savoir combien nous sommes dans la Communauté. Nous avons évoqué ce matin les problèmes posés par la géométrie géographique des Douze si nous voulions introduire une monnaie unique. On s'aperçoit maintenant qu'il faut aussi tenir compte de l'Europe à Quatorze, c'est-à-dire les Douze, plus le Japon et les Etats-Unis. Par conséquent, de toute façon, la géométrie de cette Europe est une donnée fondamentale. Toute la question est d'essayer de faire ce choix en connaissance de cause et de ne pas le faire par le trou de la serrure, sans s'en rendre compte, pour se réveiller à Luchon ou un tout petit peu avant !

Nous abordons maintenant notre deuxième forum sur les marchés publics.

Je souligne qu'il s'agit là encore d'un sujet capital qui représente, nous disait-on ce matin, 10 à 15 % du P.I.B. de la Communauté.

*
* *

DEUXIÈME FORUM : OUVRIR LES MARCHÉS PUBLICS

Les règles communautaires : M. ROBERT COLEMAN, directeur des marchés publics à la Commission des Communautés européennes.

Exposer en dix minutes la politique des marchés publics, c'est un peu comme si l'on présentait l'œuvre de Proust en bandes dessinées. Les nuances risquent de manquer. Je vais toutefois m'y efforcer et me concentrer sur trois questions en tentant d'esquisser des réponses.

Quelle est la problématique, en termes généraux, des marchés publics dans le contexte de 1992 ? Quelles sont les actions principales en cours ou à venir ? Enfin, le thème de votre colloque « 1992, en matière de marchés publics, véritable enjeu ou fausse échéance ? », question brutale à laquelle néanmoins je tenterai de répondre.

S'agissant du problème en général, la Commission a constaté, lors de l'élaboration du Livre blanc sur le marché intérieur, que si les marchés publics dans la Communauté étaient d'une importance économique et industrielle certaine, ils étaient toujours — trente ans après le Traité de Rome — balkanisés, c'est-à-dire largement fermés au commerce transfrontalier. C'est ainsi que les marchés publics aptes à faire l'objet d'un commerce transfrontalier représentent probablement — il faut se méfier des chiffres précis — entre 5 et 10 % du produit communautaire brut, sans tenir compte de la défense. Or, le taux de pénétration de biens d'autres Etats membres n'atteint que la moitié du commerce en général et parfois beaucoup moins.

Les conséquences néfastes de cette situation sont, en premier lieu, l'inefficacité économique au niveau des dépenses publiques et, en deuxième lieu, l'hypothèque industrielle. Je ne citerai qu'un exemple à cet égard, celui des commutateurs modernes de télécommunications. Les Européens ont dépensé entre le double et le triple de leurs concurrents principaux, américains et japonais, pour développer six ou sept systèmes rivaux, au lieu des deux ou trois systèmes développés ailleurs.

La dimension politique constitue une troisième conséquence. L'engagement 1992 est un engagement solennel des gouvernements, consacré par l'Acte unique, qui exige des différents groupes sociaux et économiques des adaptations qui ne peuvent pas être réalisées sans peine. Toutefois, relevant de la compétence directe des gouvernements,

le secteur des marchés publics et leur cloisonnement sont nécessairement une priorité politique. Il y va de la crédibilité des gouvernements.

J'énumérerai rapidement les actions en cours ou à venir. Les directives actuelles visant les marchés de fournitures et de travaux passés par des administrations publiques traditionnelles sont en voie de modernisation, par l'amélioration de l'information disponible avant et après l'attribution des marchés, par l'allongement des délais et par l'obligation de respecter les formes européennes quand elles existent.

Jusqu'à présent, pour les autorités publiques comme pour tout le monde, les normes étaient normalement volontaires. Or, avec la directive « fournitures » adoptée en mars 1988, les autorités publiques devront respecter les normes européennes à l'exception de certains cas bien définis. Il y a donc une synergie très intéressante entre la politique « marchés publics » et la politique « normalisation ».

La directive « travaux », pour sa part, vient de recueillir un accord de principe des Etats membres. Elle fixe le seuil d'application à cinq millions d'unités de compte.

En complément aux directives existantes, des propositions seront faites probablement en 1989 en ce qui concerne les marchés publics de services. Enfin, la Commission vient de transmettre au Conseil des propositions visant les secteurs exclus, à savoir les transports, l'énergie, l'eau et les télécommunications. Dans ces dernières propositions, la Commission s'est efforcée de dépasser la distinction traditionnelle entre organismes de droit public et de droit privé et d'y substituer celle des organismes réglementés et des organismes *vraiment* déréglementés.

Par rapport aux propos exprimés ce matin, j'ajouterai que nous avons pris en compte la dimension externe et essayé, dans le domaine des secteurs exclus, de mettre en œuvre le principe de la réciprocité, sans le nommer, ce terme étant ambigu et dangereux.

Comme, dans ces domaines nous sommes en dehors des obligations internationales du G.A.T.T. il ne sera pas nécessaire de respecter les règles de la directive quand l'offre ne sera pas d'origine communautaire. Mais le Conseil pourra en décider autrement dans le contexte d'un accord, qui sera normalement un accord d'accès réciproque aux marchés.

Enfin, des actions sont en cours pour que les règles adoptées soient effectivement respectées. Dans les années 1970, les règles n'ont pas été observées tant sur le plan communautaire que sur le plan national et nous ne voulons pas que cette situation se reproduise.

Nous proposons donc un contrôle systématique des opérations financées par la Communauté ainsi que l'engagement systématique de procédures d'infractions fondées sur l'article 169 du traité C.E.E. Cet effort porte déjà quelques fruits : voilà deux semaines, pour la première

fois, nous avons obtenu de la Cour de justice une décision intérimaire pour suspendre une procédure en cours.

Outre notre propre activité, nous avons proposé l'adoption d'une directive « recours » pour faire en sorte que dans chaque État membre il y ait des moyens de recours équivalents. En effet, dans plusieurs pays, les règles des marchés publics ne constituent pas des principes juridiques donnant lieu à des recours possibles et à des sanctions. En ce qui nous concerne, nous ne sommes pas favorables à la nullité du contrat mais plutôt à des sanctions et à des actions de prévention.

Par ailleurs, la Commission est actuellement saisie du problème des préférences régionales. Nous essayons de trouver des solutions. Il faut abolir les excès ; par exemple, le système italien de réservation de marchés n'est pas compatible avec le Marché unique européen.

Dans la perspective de 1992, deux grands objectifs se dessinent : le marché intérieur et la cohérence économique. Nous devons construire un cadre dans lequel les régions sous-développées pourront améliorer leur tissu industriel. Il se peut qu'une politique de commandes publiques joue un rôle dans ce sens, mais il est hors de question que ce soit par le biais d'une réservation de marchés.

Enfin, j'aborderai la question essentielle : l'achèvement du marché intérieur européen en matière de marchés publics est-il un véritable enjeu ou une fausse échéance ? Certes, le défi est grand. Or, ce que nous n'avons pas réussi en trente ans, peut-il se réaliser en trois ?

Lorsqu'il y a un an, nous avons discuté de ce sujet, j'étais prudent mais, aujourd'hui, après douze mois, je suis plus confiant : des signes encourageants existent.

Sur les plans politique et législatif, au Conseil comme au Parlement, nous avons dépassé le stade des déclarations, la directive « fournitures » a été adoptée et nous avons défini une position commune. Pour la directive « travaux ». Nous sommes donc passés aux actes.

Sur le plan jurisprudentiel, souvent négligé, des changements sont en cours. Je rappelle à cet égard la suspension d'une procédure de passation de marché prononcée pour la première fois par la Cour de justice. La Cour a également récemment affirmé que les règles actuelles doivent avoir un effet direct. Enfin, dans l'affaire « Dundalk » — qui concernait des canalisations d'eau en béton — la Cour a condamné l'Irlande parce qu'une autorité locale a utilisé une norme technique qu'une seule entreprise, irlandaise, pouvait respecter sans changer ses moyens de production.

En outre, il faut tenir compte des tendances du marché. Le cadre législatif et judiciaire est une chose, le comportement des opérateurs économiques et des acheteurs publics en est une autre.

M. de Buffévent va nous parler des difficultés et des spécificités du marché des travaux publics. Mais il semble que, même dans ce domaine, les choses évoluent. J'ai noté, par exemple, qu'une entreprise de construction britannique très performante embauchait pour la première fois des ingénieurs allemands. Dans un autre contexte, j'ai appris, au cours de ce colloque même, qu'il y a au moins un maire d'une ville française qui vient d'acheter des autobus belges. Face à de telles constatations, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je suis tenté de conclure que l'enjeu est en effet véritable.

**La situation des entreprises françaises de travaux publics :
M. GEORGES DE BUFFÉVENT, président-directeur général de Spie
Batignolles, président du groupe de stratégie industrielle « Travaux
publics ».**

M. Coleman a traité de l'ensemble des problèmes des marchés publics, les travaux publics dont je vais parler maintenant n'en représentent que 15 %, et, en raison de leur caractère très spécifique, on ne peut pas les aborder dans les mêmes termes que la plupart des autres activités industrielles : un ouvrage d'équipement ne se traite pas de la même façon que l'achat d'un central téléphonique ou d'un parc de véhicules.

L'acte de production se réalise essentiellement dans un site particulier. Il a généralement un caractère non répétitif, chaque ouvrage étant un peu un prototype, et, par conséquent, les effets d'échelle que l'on attend du grand marché dans le domaine industriel ne se manifestent pas.

L'enjeu de ce marché est néanmoins tout à fait important. En effet, les travaux publics en France réalisent un chiffre d'affaires annuel de plus de 100 milliards de francs et emploient 257 000 personnes.

Je ne reviendrai pas sur la situation juridique actuelle, M. Coleman l'a décrite. Je soulignerai, en revanche, la faiblesse des échanges intra-communautaires dans le domaine des travaux publics.

Quelle que soit l'imprécision des statistiques dans ce domaine, il est flagrant que les échanges intracommunautaires sont pratiquement inexistant dans le domaine des travaux publics : selon la Commission européenne, moins de 2 % des marchés publics de travaux relevant de la directive 71 305 ont été adjugés à des entreprises d'autres Etats-membres.

Il faudrait, pour être plus précis, examiner le cas des travaux réalisés dans un pays par la filiale d'une entreprise dont le capital est contrôlé par une entreprise d'un autre pays de la Communauté. Mais il est très probable que l'ordre de grandeur indiqué ci-dessus ne s'en trouverait pas significativement modifié.

Le constat est indiscutable : les entreprises de travaux publics européennes exportent dans le monde entier... sauf dans les autres pays européens.

Seule exception notable, les Pays-Bas dont les entreprises de dragages maritimes ont acquis une position telle qu'elles réalisent une part notable des travaux de cette nature dans toute l'Europe.

Pour le reste, les exportations de travaux publics entre pays de la Communauté européenne se limitent pratiquement à trois cas :

— en premier lieu, les entreprises frontalières traversent les frontières lorsque la demande est plus soutenue dans le pays voisin que dans leur propre pays ; mais bien souvent elles cessent d'exporter lorsque cette situation se renverse. Il s'agit plus d'opportunités que d'une stratégie permanente et soutenue ;

— en deuxième lieu, les entreprises dites « de spécialités » (fondations spéciales, pipelines, etc...) qui disposent d'une forte spécificité technique ont souvent développé une stratégie européenne se traduisant par une présence commerciale permanente dans d'autres pays de la Communauté et, souvent, par le développement de filiales en association avec un partenaire local. On voit se réaliser là une vraie stratégie européenne, mais les entreprises « de spécialités » ne représentent qu'un volume d'activités faible au regard de l'ensemble de la profession (à l'exception des dragages maritimes aux Pays-Bas) ;

— en troisième lieu certains grands ouvrages cofinancés par plusieurs pays sont réalisés par des groupements d'entreprises originaires des différents pays participant à leur financement. C'est, par exemple, le cas du CERN, d'EURODIF ou du pas de tir de la fusée Ariane à Kourou.

En dehors de ces trois cas, l'exportation intracommunautaire de travaux publics reste l'exception, encore que ces derniers mois aient vu se multiplier des tentatives — parfois couronnées de succès — d'exploitation directe en raison de la contraction durable du marché traditionnel des pays du tiers monde et probablement de la dynamique créée par les perspectives de l'échéance du 31 décembre 1992.

Pour quelle raison n'y a-t-il pratiquement pas d'échanges intracommunautaires dans le domaine des travaux publics ? La réglementation est peut-être insuffisante, mais les entreprises françaises de travaux publics ne voient aucun inconvénient à ce que la nouvelle directive qui va bientôt être promulguée soit plus efficace et plus contraignante que la précédente. En France, un code de passation des marchés publics existe depuis longtemps dont le respect est assuré par une juridiction *ad hoc* dont nous connaissons tous la vigilance. Nous vivons donc dans un régime de grande transparence de la dévolution des marchés publics, ce qui n'est pas le cas dans un certain nombre d'Etats.

Par conséquent, nous sommes favorables à la suppression des obstacles juridiques, mais il ne s'agit là que d'une partie très limitée du problème. Sans contester l'intérêt de certaines dispositions des nouvelles directives en cours d'élaboration, il convient de s'interroger sur le bien-fondé de cette démarche : elle présuppose en effet que l'obstacle principal à la réalisation d'un grand marché de travaux publics est l'inefficacité de l'actuelle réglementation en matière de dévolution des marchés.

Or, il nous semble que la véritable origine du cloisonnement du marché se situe, au moins en partie, ailleurs.

Examinons en effet la structure du marché français : il est évident que malgré l'unicité de la culture, de la langue, des normes techniques, des dispositions réglementaires et légales, ce marché est un marché cloisonné. On y distingue la juxtaposition de marchés de nature très différentes :

Des marchés locaux nécessitant la présence quotidienne d'une entreprise locale, seule à même d'assurer de manière compétitive la réalisation de petits ouvrages ne nécessitant ni grande technicité, ni ressources financières ou humaines particulières.

Des marchés régionaux dont l'ampleur et la difficulté technique nécessitent des moyens plus importants.

Des marchés nationaux enfin accessibles à un tout petit nombre de grands groupes — moins d'une dizaine — seuls capables d'en maîtriser les risques techniques et financiers.

Chaque entreprise remplit une certaine fonction à laquelle ses capacités la prédisposent. Et chaque type d'entreprise est également nécessaire au bon fonctionnement de l'économie.

Malgré l'absence d'obstacles culturels et juridiques, l'entreprise petite ou moyenne d'une région se hasarde peu en dehors de la zone dans laquelle elle opère habituellement. Pourquoi ? Essentiellement parce qu'elle maîtrise ses coûts dans cette zone et qu'elle n'est plus compétitive lorsqu'elle en sort.

Le cloisonnement du marché, au niveau européen comme au niveau national, régional ou local, nous semble tenir plus à de telles contraintes économiques (coût d'accès, maîtrise de certaines ressources telles que les carrières de matériaux etc.) qu'à des obstacles juridiques.

Les entreprises françaises ont d'ailleurs démontré très largement par leur dynamisme à l'exportation que, lorsque les conditions économiques sont réunies, les obstacles culturels et juridiques sont surmontés. Elles ont travaillé dans les pays les plus divers chaque fois qu'elles pouvaient y être compétitives ; elles travaillent peu en Europe, jusqu'à ce jour, parce que les autres pays de la Communauté disposent pratiquement tous d'une industrie de la construction déjà arrivée à la maturité technique et maintenant sur leur marché national un niveau de prix ne permettant généralement pas d'absorber le surcoût inévitablement engendré par le fait de travailler loin de ses bases, et *a fortiori* dans un pays étranger.

On peut donc rester sceptique sur les perspectives de l'exportation directe de travaux publics en Europe ; celle-ci devrait rester relativement limitée et l'entreprise de Milan construisant un pont en Bretagne ou l'entreprise de Nice travaillant à Manchester seront vraisemblablement des exceptions, liées à des circonstances exceptionnelles.

Est-ce à dire qu'il n'existera pas de marché européen des travaux publics ?

Certainement pas, mais cet espace européen se construira par d'autres voies que l'exportation directe. Il est utile, là aussi, de considérer ce qu'a été l'évolution de la profession des travaux publics en France au cours des vingt dernières années : des groupes nationaux très importants se sont constitués en fédérant des entreprises locales ou régionales, qui ont conservé leur structure et leur vocation tout en bénéficiant de l'apport technique, financier, « managerial » et humain que permet l'appartenance à un grand groupe.

Une évolution similaire pourrait se dessiner au niveau européen. Stimulées par la contraction du marché dans les pays peu développés et les faibles perspectives de croissance à l'intérieur de leur propre pays, les entreprises chercheraient à bénéficier de l'espace européen et à maintenir ainsi leur croissance et la motivation de leur personnel en créant de grands groupes européens par des voies diverses telles que : prises de contrôle par acquisition de participations substantielles dans le capital ; création de relations permanentes, par voie de participations croisées ou d'accords comportant des mises en commun techniques et commerciales ; création de filiales spécialisées avec des partenaires étrangers.

Il y a tout lieu de penser que ce processus peut aller vite, si l'on en juge par l'intérêt qu'y portent actuellement tous les acteurs concernés. Les contacts entre entreprises européennes se multiplient. Des acquisitions significatives ont déjà eu lieu ; d'autres sont à l'étude.

Au terme de cette évolution, on devrait voir apparaître des groupes européens qui seront peut-être, au moins dans un premier temps, plus des réseaux d'entreprises complémentaires, liées par des accords ou des

participations croisées, que des groupes monolithiques à centre de décision centralisé.

La mise en commun des ressources humaines et financières qui en résultera permettra de développer de nouvelles innovations technologiques, de disposer de moyens tant commerciaux que techniques pour participer aux grands projets européens, enfin, de répartir les risques inhérents aux activités de travaux publics.

Quelles sont donc les perspectives pour les entreprises françaises ?

Les grandes entreprises françaises qui voient se tarir leurs marchés traditionnels à l'exportation n'ont plus beaucoup de perspectives de développement sur leur marché domestique. Elles ne peuvent maintenir leur croissance et proposer à leurs cadres des perspectives motivantes que si elles réussissent à prendre une dimension européenne.

Dans ce processus, quelles sont les positions des entreprises françaises, leurs atouts et leurs faiblesses ?

Elles ont au moins trois atouts :

- un dynamisme certain, qui les avait déjà placées au deuxième rang dans le monde, et que leur reconnaissent leurs confrères européens... qui s'en effrayent d'ailleurs un peu ;
- une position géographique centrale au contact de l'Europe du Nord et de l'Europe méditerranéenne ;
- une taille supérieure à celle de la plupart de leurs partenaires européens, restés à un niveau de concentration moindre.

En revanche, nous avons un point très faible : dans l'ensemble, les fonds propres des entreprises françaises de travaux publics sont relativement modestes et leur rentabilité est faible. Les fonds propres des entreprises britanniques, par exemple, sont considérablement supérieurs aux nôtres et leur rentabilité est dix fois plus importante, ce qui est tout de même très impressionnant. Le plus gros bénéfice britannique pour 1987 s'élève à 2,6 milliards de francs après impôts, alors que le plus gros bénéfice français doit être de l'ordre de 450 millions de francs, pour un chiffre d'affaires de 20 milliards de francs environ. A l'heure actuelle, c'est là que se situe notre handicap majeur et il faudra trouver les moyens d'y remédier.

En conclusion, j'indiquerai que l'Europe des marchés des travaux publics est en marche ; elle commence à se réaliser par des voies qui, au fond, ignorent un peu les obstacles du protectionnisme.

DÉBATS

M. le Président. — Merci M. de Buffévent d'avoir été aussi complet et intéressant tout en respectant votre temps de parole. Le débat est ouvert. M. Faisandier, il me semble que vous souhaitez intervenir.

M. Pierre Faisandier, directeur général à la Compagnie générale des eaux. — Finalement, en matière de marchés publics, chacun constate l'échec de la directive de 1971, c'est-à-dire de l'Europe administrative. En revanche, les grandes entreprises franchissent les frontières et sont les meilleurs acteurs de la construction européenne.

Dès lors, pour faire l'Europe, mieux vaut favoriser le dynamisme des entreprises en éliminant les disparités administratives nationales, plutôt que de renforcer des contraintes administratives qui ont fait preuve de leur inefficacité.

La définition du champ d'application de la directive se heurte à des notions propres à tel ou tel pays, d'ailleurs difficiles à traduire. Faut-il, par exemple, étendre la procédure administrative au système de la concession, que les pouvoirs publics choisissent précisément pour substituer une dynamique d'entreprise à des règles administratives ?

Quant à la directive « secteurs exclus », son champ d'application sera encore plus délicat à définir et devra faire l'objet d'une sérieuse concertation.

M. Henri Goetschy, sénateur du Haut-Rhin. — Je poserai à M. Coleman une question qui n'est pas économique : en quelle langue seront rédigés l'appel et l'offre de marché ? De ce point de vue, il serait temps de réfléchir aux langues officielles qui seront enseignées dans les douze pays afin qu'il ne soit pas nécessaire de traduire le marché.

M. le Président. — M. Coleman pour répondre à ces questions.

M. Robert Coleman. — La première question soulève, comme souvent, un problème d'équilibre : le cadre réglementaire est nécessaire ; il doit poursuivre deux buts. Le système doit être suffisamment sûr pour que l'on puisse ultérieurement le contrôler. En même temps, il faut se garder d'imposer aux entreprises des contraintes et des obligations qui leur rendraient la vie impossible. Nous n'avons pas l'impression que la directive, dans sa forme actuelle, soit inutilement bureaucratique. Elle laisse, par exemple, aux entreprises, la liberté, dans le domaine des concessions, de réaliser des opérations intéressantes mais elle maintient

intacte notre liberté de contrôle. Délaissons les solutions très dramatiques ou très simples au profit d'un travail, certes assez fastidieux, mais nous permettra de trouver un bon point d'équilibre.

Mme Cresson a évoqué un tout autre problème : les autorités publiques cherchent sciemment à éviter la directive en créant un homme de paille de droit privé. Nous ne pouvons pas l'accepter. Naturellement, nous savons que, dans ces domaines de travaux publics et de bâtiment, à l'avenir, l'alliance entre les pouvoirs publics et le financement privé sera très importante partout en Europe. Les règles doivent être suffisamment souples pour permettre d'y parvenir mais il ne s'agit nullement de tolérer des abus du système.

Les langues constituent un problème absolument essentiel. Comme l'a indiqué M. de Buffévent, pour réaliser des contrats de travaux, il est indispensable de se déplacer ; l'organisation de l'entreprise doit être là. Le plus simple est sans doute de s'organiser avec d'autres entrepreneurs, précisément en raison de ces problèmes de langues. A court terme, il n'est pas envisageable de recourir à une seule, voire à un nombre limité de langues. Les langues des contrats seront les langues des pays concernés. Aux entreprises d'en tirer les conséquences et de s'organiser. Cela ne relève pas de notre responsabilité. Evidemment, à long terme, une politique d'éducation doit intervenir.

M. le Président. — Je présenterai quelques observations que nos auditions en commission nous ont amenés à faire sur ce sujet qui, comme celui des normes, est très important, bien que quelque peu austère.

En premier lieu, on ne pourrait pas parler d'un marché véritablement unique si demeuraient hors concurrence européenne — les concurrences nationales existent — 15 % du produit intérieur brut. Par conséquent, il n'est pas possible de laisser un tel domaine en dehors des règles européennes, surtout dans la mesure où certains de ces marchés publics concernent des techniques d'avant-garde. C'est, par exemple, le cas des télécommunications. Il est donc rigoureusement impossible d'ignorer cette matière.

En second lieu, une question se pose régulièrement : pourquoi l'administration s'en mêle-t-elle ? C'est au fond la question que vous avez posée, Monsieur le directeur général de la Compagnie des eaux. Je suis tenté de répondre à ce propos que, depuis trente ans, elle s'en est très peu mêlée... et il ne s'est rien passé. L'on peut naturellement réfléchir sur les formes que doit revêtir une intervention publique mais, faute de celle-ci, je ne vois pas pourquoi les choses évolueraient dans les années à venir plus que par le passé. *A priori*, si nous voulons faire l'Europe, d'une part, nous ne pouvons pas oublier les marchés publics et, d'autre part, il va falloir intervenir.

En troisième lieu, la remarque de M. de Buffévent me paraît tout à fait juste, elle s'applique d'ailleurs au-delà du secteur qui l'intéresse. Evidemment, l'un des meilleurs chemins pour bâtir l'Europe passe par des alliances entre les entreprises. J'y suis, pour ma part, favorable. L'industrie aéronautique n'existerait pas si des partenaires européens n'avaient pas été associés autour de l'Airbus. Une chose m'a beaucoup frappé au cours de la discussion avec les Américains : les Européens se sont montrés particulièrement fermes lorsque les Américains ont cherché à exercer des pressions au sujet de l'Airbus. En effet, tous les pays étaient impliqués et ils ont prié les Américains « d'aller se faire voir ailleurs ». Si l'on ne procède pas ainsi, on découvrira que, dans certains pays, des entreprises ont intérêt à traiter bilatéralement avec les Américains. De ce fait, les gouvernements ne manifesteront plus aucun empressement à définir une position européenne commune et à se solidariser. Nous ne construirons l'Europe que si des alliances s'opèrent entre les industries européennes.

Cette réflexion laisse ouverts un certain nombre de sujets : jusqu'où faut-il aller ? La difficulté est patente dans le domaine, Monsieur le directeur général de la Compagnie des eaux, que nous, élus locaux, connaissons bien, je veux parler précisément des eaux. Mme Cresson nous a entretenus du secteur de l'énergie. Le marché de l'énergie allemande est complètement fermé. En effet, il faut écouler le charbon allemand au nom d'un devoir national. Par conséquent, l'électricité est fabriquée à partir de ce charbon qui serait sans quoi invendable parce que d'un coût élevé, alors que l'E.D.F. a de l'électricité à revendre, fabriquée à partir d'énergie nucléaire et qui coûte deux fois moins cher.

Cela m'amène à mon ultime remarque. La Commission souhaite mettre l'accent sur le problème de la réciprocité. Cette notion se décline tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur. En ce qui concerne l'intérieur de la Communauté, il s'agit d'une préoccupation française. Dans ce domaine, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres, la réglementation appliquée en France ressemble beaucoup à celle que la Communauté entend faire prévaloir. Nous pourrions nous en réjouir et applaudir ; ce serait une erreur. En effet, cela nous rend transparents et, par conséquent, relativement vulnérables à la concurrence alors que, dans certains pays européens, la situation est opaque. Il faut établir la transparence, sinon la police que la Commission a l'intention d'exercer jouera à sens unique. Il est absolument capital que, dans ce domaine comme dans un certain nombre d'autres que nous avons abordés, la réciprocité s'établisse vis-à-vis des Etats-Unis et du Japon. Vous le savez, il est extrêmement difficile de se placer sur les marchés des travaux publics au Japon. C'est un des sujets de débat entre le Japon et les Etats-Unis ; ces derniers ont obtenu partiellement satisfaction. Je ne suis pas persuadé que le calibre de nos canons soit tout à fait ajusté à celui de la grosse artillerie que les Américains utilisent face au Japon. Ces considérations qui ressortent de nos travaux n'ont pas été infirmées par notre discussion d'aujourd'hui.

Monsieur Coleman, je vous remercie d'avoir fait l'éducation des sénateurs que nous sommes.

Mes chers collègues, je vous donne rendez-vous demain matin.

*
* *

DEUXIÈME JOURNÉE

Jeudi 20 octobre.

Introduction aux travaux de la matinée par M. PIERRE ACHARD, conseiller financier à l'ambassade de France à Rome.

Lorsqu'on parle de 1992, on parle d'une échéance qui mérite d'être relativisée, d'une part parce que, comme chacun le sait, la création d'un grand marché européen unique des services financiers et des capitaux était expressément prévue par le Traité de Rome et aurait dû être réalisée depuis maintenant près de vingt ans, d'autre part, parce que nous sommes déjà en partie dans ce grand marché et que nous y serons encore plus en 1990, quand sera complètement établie la libération des mouvements de capitaux, sans y être pour autant définitivement, en 1992, puisque plusieurs pays récemment entrés dans la Communauté continueront à bénéficier de clauses temporaires de sauvegarde.

Je remarque d'ailleurs que 1992 ou pas, projet européen ou non, la libération des capitaux et des services financiers se serait vraisemblablement très largement produite, compte tenu de l'internationalisation croissante des marchés et des activités. L'Acte unique ne fera donc, sur ce point, qu'accélérer, dans le cadre qui est celui de l'Europe des Douze une évolution inéluctable.

Je dirai en second lieu, pour résumer quelques données préliminaires aux travaux d'aujourd'hui, que les conditions nécessaires et suffisantes à la création de ce grand marché des services financiers, sont très simples sur le plan juridique. Elles sont d'ailleurs celles-là mêmes que prévoyait le Traité.

Il résultera en effet, comme chacun sait, de la combinaison de trois libertés :

● *la liberté d'établissement.* Je constate qu'elle est déjà à peu près acquise quoique ses modalités restent à alléger et qu'elle doit être étendue à des professions qui ne la connaissent pas.

● *la libre prestation de services.* Elle est sans doute quelque chose de nouveau, dont on mesurera l'importance si l'on sait qu'elle n'existe pas totalement aux Etats-Unis ou au Canada, mais ses effets seront

vraisemblablement relativement limités, en droit par la jurisprudence de la Cour de justice, et en fait, par la nécessité pratique dans la plupart des cas d'une forme ou l'autre d'implantation.

● *la libération totale des mouvements de capitaux.* Celle-ci est déjà largement admise, même totalement dans certains pays, et deviendra définitive en juillet 1990, au moins en Belgique, en Italie et en France où elle n'est pas encore complète.

Le contrôle des changes est en fait aujourd'hui un tigre de papier dans la mesure où il ne repose plus que sur quelques réglementations relativement fragiles : il fait, cela dit, encore peur et c'est peut-être en cela que son abolition sera un événement important.

Si les conditions de la mise en place du marché unique des services financiers ne constituent pas des nouveautés, en revanche les moyens que propose la Commission de Bruxelles tranchent radicalement sur l'approche retenue jusqu'ici par la Communauté.

En effet, comme vous le savez, le changement n'est pas dans le contenu même du Grand marché mais dans la méthode pour y arriver. Traditionnellement, on considérait qu'il fallait harmoniser les législations nationales avant de libérer les échanges de services ou de capitaux.

Désormais, au contraire, les Etats membres accepteront de reconnaître mutuellement la validité des réglementations qu'ils appliquent à l'intérieur de leurs frontières, sous la seule réserve d'une harmonisation minimale des règles essentielles pour le bon fonctionnement du Grand marché.

C'est là une véritable révolution juridique puisqu'elle place la liberté avant l'organisation, alors que l'organisation avait toujours été dans le Marché commun le préalable de la libération : la politique agricole commune en est le meilleur exemple.

Pour prendre une image agricole, on mettait la charrue avant les bœufs ; on met maintenant les bœufs avant la charrue. Les bœufs, c'est la libéralisation qui tire ; la charrue, c'est l'harmonisation qui devra suivre.

A mon sens, cette Europe libérale qui est en train de se mettre en place aura des effets importants. Il est tentant, bien sûr, de les relativiser sur le plan économique en constatant que, de toute manière, nous sommes en passe de nous intégrer de plus en plus dans un espace international ou en énumérant les limites que rencontre la réalisation du Marché unique, par suite de l'hétérogénéité de la Communauté ou du fait de la nature des activités financières dont une large partie, c'est une évidence, restera confinée sur les marchés nationaux.

Toutefois, les nouveautés devraient être, à mon avis, toutefois très substantielles.

Je me limiterai à cet égard à quelques remarques.

Le droit d'établissement va d'abord être considérablement facilité.

La libre prestation de services aura certes des effets limités, voire marginaux mais ils pourront être déstabilisants car ils s'exerceront dans les secteurs pointus, c'est-à-dire sur les segments les plus rentables du marché. Il ne faut donc pas les sous-estimer.

La libre circulation des capitaux va modifier les conditions de la politique économique et monétaire : elle peut avoir des incidences fiscales considérables en même temps qu'elle fera jouer à plein la force d'attraction inégale des différentes monnaies.

La reconnaissance mutuelle constitue une véritable révolution juridique qui peut conduire, si l'on n'y prend pas garde, à la mise en place d'une sorte de clause de la nation la moins réglementée par l'alignement vers le bas des réglementations nationales. C'est un aspect qu'il faut avoir présent à l'esprit.

D'autres facteurs sont, en outre, de nature à renforcer cette évolution. Il faudra, par exemple, être attentif au développement des techniques modernes de diffusion et de commercialisation, appuyées sur la télématique, qui permettent d'agir à travers les frontières.

Il existe ensuite un aspect psychologique qui mérite d'être aperçu parce que tous les opérateurs économiques se préparent à ce grand marché. Rappelez-vous les années soixante lorsqu'a été mis en place le Marché commun. Le succès de celui-ci a été moins l'effet de l'abolition des droits de douane que l'idée que s'en sont faite des industriels européens et les stratégies qu'ils ont adoptées pour s'y adapter. De même, cette fois-ci, le Grand marché européen résultera moins des mesures que l'on va prendre à Bruxelles que de l'idée que les opérateurs économiques, ainsi que les consommateurs d'ailleurs, vont s'en faire.

Dernière remarque à cet égard. Beaucoup de gens disent que dans le secteur bancaire, à cause des réseaux, à cause des liens de proximité ou pour d'autres raisons, les choses ne bougeront pas autant que prévu. Ce raisonnement n'est fondé qu'en partie. Certes les choses ne bougeront pas de manière massive, mais il y aura ce que j'appellerai un effet « d'écémage », car la concurrence se portera sur les secteurs les plus rentables où un très faible déplacement de part de marché peut entraîner un transfert important de rentabilité. Par conséquent, les certitudes confortables que donnent la taille, la puissance et les activités de masse ne sont pas de nature à protéger nécessairement les établissements financiers.

Enfin, les stratégies sont en train de changer. On pratiquait jusqu'ici le plus souvent des stratégies d'établissement direct à l'étranger. Une entreprise qui s'installait dans un pays européen voisin y constituait en général une filiale ou une succursale. Aujourd'hui, il est bien clair que ce sont d'autres stratégies, beaucoup plus diversifiées — le jeu est

d'ailleurs largement commencé — qui se mettent en place : des stratégies axées sur des concentrations, des prises de contrôle, l'association ou la conquête. Or, cet élément n'est pas pris en compte en tant que tel dans le projet de la Communauté.

Bref, si des bouleversements ne sont pas inéluctables, des concentrations, des regroupements, des mutations sont inévitables et sans doute souhaitables. Mieux vaut les prévoir et les faciliter. Aucune situation n'est acquise. Je crois que le Grand marché se fera, notamment le Grand marché de l'épargne qui me paraît devoir se réaliser assez vite.

Quelques remarques maintenant concernant la France, en vous demandant par avance de bien vouloir en excuser le caractère schématique.

Première remarque, plutôt positive : nous avons certainement un très gros effort à faire sur le plan français, un effort national, cohérent et échelonné dans le temps, qui est d'abord celui des entreprises elles-mêmes mais tout autant celui de l'Etat. Tout compte fait, cela dit, et vous me pardonnerez de le dire ainsi, nous n'avons pas de complexes particuliers à avoir car j'estime que nos atouts *balancent*, dans l'ensemble, nos handicaps. Ceci pour cadrer le sujet ; la discussion que nous aurons aujourd'hui permettra de le constater, mais surtout partons dans ce processus, sans complexe d'infériorité. Je dirai aussi, d'ailleurs, sans complexe de supériorité. Depuis 1983, beaucoup a été fait pour nous préparer à l'échéance européenne.

Deuxième remarque concernant la France. Nous avons sans doute plus de chemin à faire que d'autres, non pas parce que nous sommes moins bons que les autres mais parce que nous affichons dans la Communauté, un particularisme tout à fait évident. Ces spécificités tiennent, d'une part, à la structure ou à l'organisation de notre système financier qui est le fruit d'une longue tradition d'organisation se traduisant par des circuits spécialisés, des produits particuliers, des surcapacités, d'autre part, à la réglementation qui est applicable aux activités financières, enfin à l'esprit et au contenu du régime fiscal auquel nous sommes soumis.

Ce particularisme se double d'une certaine insularité puisque le système financier français a été pendant très longtemps organisé comme un système fonctionnant de manière étanche par rapport à l'étranger, ou en tout cas ne fonctionnant vis-à-vis de l'étranger qu'à travers des canaux organisés.

Ce particularisme fait certes, en partie, la force de notre système financier, dans la mesure où il lui donne une grande sécurité, mais il peut aussi constituer une faiblesse.

Il nous obligera, en tout cas, dans les années qui viennent, à nous faire un plus grand chemin — par rapport à la moyenne communautaire — que nos partenaires. Il faut en être conscient.

Il y aurait d'ailleurs une grave illusion — que je ressens quelquefois dans les discours et les prises de position sur ce sujet — à tout attendre de la Communauté. Je considère que ce serait une grande erreur d'imaginer que Bruxelles va faire le Grand marché et d'attendre des autorités européennes qu'elles résolvent les problèmes posés par sa mise en place.

Elles n'en ont pas vraiment, en effet, la capacité compte tenu de l'état politique de la construction européenne, et par ailleurs telle n'est pas non plus la nature du projet : Bruxelles se contente de fixer certaines règles du jeu et pour le reste, chacun s'organise et prend, si j'ose dire, les moyens pour s'y préparer.

Voilà la règle du jeu : elle implique un effort national beaucoup plus grand que l'effort communautaire.

Il est d'ailleurs assez frappant de constater que la plupart des textes qui préparent le Grand marché des services financiers ne soulèvent pas, sur le plan de la préparation, de difficultés insurmontables. On s'est mis par exemple assez facilement d'accord, en juin, sur les textes concernant la liberté de circulation des capitaux. On s'est entendu sans difficultés insurmontables sur des textes concernant l'assurance. Les directives bancaires sont encore en discussion, mais je ne pense pas non plus que leur adoption se heurtera à des obstacles importants.

Troisième remarque concernant la France : le marché français, d'une certaine manière, et c'est peut-être un paradoxe de le dire, est moins protégé que celui de nos principaux partenaires.

En d'autres termes, les facilités d'accès aux différents espaces nationaux des Etats membres ne sont pas nécessairement équilibrées.

Je m'explique.

La France a pu apparaître longtemps protégée par la réglementation des changes, du crédit, des investissements à l'étranger et de l'activité bancaire.

Elle est aujourd'hui plus vulnérable que d'autres pays parce que cette réglementation est déjà largement abrogée et disparaîtra quasi totalement d'ici trois ou quatre ans, et parce que l'apparente sécurité issue de l'existence de règles écrites n'a guère encouragé, dans le passé, le développement des protections de fait qui se sont tout naturellement cristallisées au fil des années chez nombre de nos partenaires.

Nous sommes aujourd'hui l'un des pays les plus accueillants.

Or, les textes en discussion au niveau communautaire ne sont pas de nature à créer la transparence du marché, car ils n'ont d'autre objet que d'organiser la liberté d'établissement et de circulation.

Les obstacles se situent en effet largement ailleurs.

Ils découlent chez certains de nos partenaires de la structure des systèmes financiers, des usages professionnels, voire des comportements, inégalement pondérés selon les pays, de « réflexes » nationaux. L'absence de règles écrites y a tout naturellement secrété une protection que je qualifierai de sociologique et qui résiste, si j'ose dire, au lavage.

L'Allemagne est par exemple littéralement « verrouillée » par la stabilité de l'actionnariat et les liens extrêmement forts qui unissent la banque, l'assurance et l'industrie.

D'autres pays sont paradoxalement protégés par l'absence de règles ou, comme l'Italie, par la solidarité des groupes qui dirigent les grandes entreprises industrielles et financières.

De sorte qu'aujourd'hui, avec le projet de Marché unique, nous risquons de trouver, au départ, un certain déséquilibre entre la capacité de pénétration de notre marché par des entreprises communautaires ou extra-communautaires et, en contrepartie, les possibilités de pénétration que nous avons chez nos voisins et amis de la Communauté.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le Marché unique n'aura sans doute pas pour principal résultat de multiplier les implantations directes, mais conduira plutôt aux stratégies nouvelles que je citais tout à l'heure celles-ci impliquent en matière boursière, de droit des sociétés et de fiscalité, un effort de rapprochement qui pour l'instant, n'est pas pris en compte en tant que tel dans le projet bruxellois.

Bref, sachons qu'il y a au départ un certain déséquilibre ; il n'est pas insurmontable mais il faut savoir qu'il existe.

Il me paraît important, enfin, de souligner que le marché va être en fait largement mondial. Je ne veux pas dire par là que toutes les frontières seront ouvertes ou qu'il est nécessaire qu'elles le soient, mais qu'elle s'appréciera désormais par comparaison avec les plus performants dans son créneau d'activité, quelle que soit leur nationalité, européenne ou non.

Il ne faut pas pour autant conclure de cette évolution que seuls les établissements de taille mondiale pourront survivre.

La taille peut certes constituer un atout : elle ne l'est pas en elle-même. Les « dinosaures » avaient eux aussi la taille, si j'ose dire, mondiale mais cela ne les a pas pourtant empêché de disparaître.

La remarque est de simple bon sens mais, compte tenu des argumentations que l'on peut lire ici ou là, elle méritait d'être faite : ne nous imaginons pas par exemple que le fait d'avoir quelques-uns des établissements financiers les plus importants du monde soit en soi un avantage ou un atout aussi considérable qu'on le dit quelquefois.

Je voudrais maintenant dire quelques mots sur la question fiscale.

Elle est évidemment absolument essentielle parce que dans un marché où les produits financiers et les capitaux circuleront librement, les différences de fiscalité, tant à l'égard des entreprises et des produits financiers que des revenus de l'épargne, vont constituer un facteur capital de localisation des activités et des ressources et de concurrence entre les entreprises et les pays.

L'exemple de la fiscalité illustre en tout cas toutes les remarques que je viens de faire, aussi bien à propos du projet communautaire que des difficultés que son fonctionnement rencontre sur le plan français.

Je me limiterai à quelques remarques pour encadrer la discussion puisqu'un débat sur ce sujet aura lieu cet après-midi.

Je rappellerai d'abord, c'est une évidence, que les services sont invisibles par définition. Il est donc beaucoup moins facile de contrôler la bonne application de l'impôt en fonction de la nationalité du redevable que pour les marchandises : le Marché commun des marchandises a pu d'ailleurs fonctionner tant bien que mal depuis trente ans avec des taux de T.V.A. et des types de fiscalité différents sur les marchandises dans les différents pays, grâce à un contrôle physique des passages à la frontière qui permet de substituer le régime fiscal du pays de destination à celui du pays d'exportation.

Tel ne sera pas le cas en matière de services, et notamment de services financiers.

J'ajouterai que le concept d'harmonisation fiscale est extrêmement difficile à manier pour ce qui concerne les services, alors qu'il était relativement simple en matière de marchandises, qu'il s'agisse des accises ou de la T.V.A.. En d'autres termes, le rapprochement des taxes indirectes a certes des incidences budgétaires et politiques considérables, mais il ne pose pas de problème conceptuel particulier.

Les systèmes fiscaux nationaux applicables aux services et à l'épargne sont au contraire, dans leur extraordinaire variété — elle défie toute description rapide — le produit de cultures économiques, sociales et administratives différentes et leur modification soulève non seulement des problèmes budgétaires mais surtout des difficultés politiques considérables.

Plusieurs pays de la Communauté ont d'ailleurs sciemment joué l'avantage fiscal, soit pour attirer les activités financières, soit pour en accroître la compétitivité.

De plus, sur le plan communautaire, soyons-en conscients, les moyens juridiques d'une harmonisation sont faibles. Comme vous le savez, l'harmonisation de la fiscalité directe n'est pas prévue par le Traité. Toute décision concernant la fiscalité doit au demeurant être prise à l'unanimité. Il ne faut donc pas imaginer, là encore, que nous allons pouvoir harmoniser d'une façon poussée et satisfaisante les systèmes fiscaux. Le Conseil s'est fixé en juin dernier un objectif de

résultat à atteindre d'ici juillet 1989, limité d'ailleurs à la fiscalité de l'épargne, mais sans préciser ni l'étendue ni la nature des mesures à adopter.

Enfin, nous connaissons en France un système qui est lourd, très complexe, relativement perfectionné et efficacement contrôlé : nous sommes par exemple, à une ou deux exceptions près, les seuls à connaître le tiers déclarant pour les revenus de l'épargne.

Chez la plupart de nos partenaires, on trouve des systèmes beaucoup plus rustiques et généralement plus légers (par exemple en matière de fiscalité de l'assurance dont parlera M. Peyrelevade tout à l'heure) et des systèmes en même temps moins bien contrôlés.

Dans ce domaine aussi d'ailleurs, il faut raisonner en tenant compte de la dimension mondiale, et pas seulement dans le cadre européen, car la libération des changes est, comme on le dit à Bruxelles, « erga omnes », c'est-à-dire qu'elle n'est pas limitée aux frontières de la Communauté : à partir du moment où vous donnez la possibilité à un épargnant de placer ses fonds dans un quelconque pays de la Communauté, vous ne pouvez pas l'empêcher de les placer, s'il le souhaite, à l'extérieur de la Communauté, notamment s'il trouve le poids de la taxation communautaire trop élevé. Ceci ne veut pas dire, naturellement, qu'il faille rechercher l'harmonisation mondiale — on n'en est pas encore là — mais simplement qu'il ne peut pas y avoir de distorsion trop considérable avec les systèmes fiscaux des grands pays tiers si l'on veut éviter le déplacement pur et simple d'une partie de l'épargne européenne vers quelque paradis fiscal extracommunautaire.

Bref, l'ouverture des frontières impose, certes, de rechercher sur le plan communautaire un certain degré d'harmonisation, sans laquelle on risque une défiscalisation des activités financières, aussi impensable budgétairement que politiquement inacceptable, mais il faut savoir que pour de multiples raisons, on ne pourra guère faire plus à Bruxelles que de fixer certaines règles minimales et que ce sera donc largement aux Etats membres de faire en sorte que leurs systèmes fiscaux soient à peu près compatibles avec le marché unique.

Il faut aussi comprendre que la France, sur ce point comme sur d'autres, aura probablement plus d'efforts à faire que la plupart de ses partenaires. Des arbitrages seront nécessaires : ils seront budgétairement difficiles et d'autant plus délicats qu'ils toucheront à l'équilibre existant entre impôts directs et fiscalité indirecte, entre imposition des traitements et salaires d'une part et taxation des revenus de l'épargne d'autre part.

Je voudrais maintenant, en conclusion, livrer quelques réflexions plus générales sur la portée exacte du projet communautaire.

Le pari de Bruxelles, qui privilégie la libération sur l'organisation, comporte en effet des ambiguïtés et ceci pour trois raisons.

Si l'abolition des obstacles aux échanges intracommunautaires de marchandises crée, par elle-même, l'union douanière, c'est-à-dire à la fois l'intégration commerciale, et la préférence communautaire, elle n'est probablement pas suffisante pour réaliser l'intégration financière qui touche de près à l'épargne, à la monnaie, à l'équilibre financier et donc à la souveraineté des Etats.

De plus, le cadre européen, efficace pour les marchandises, ne s'impose pas d'une manière évidente dans le domaine des activités financières et des capitaux, domaine international par nature et en fait déjà largement ouvert. Il n'est pas sûr, de plus, qu'il puisse être ni facilement admis par tous nos partenaires, ni surtout aisément respecté.

Enfin il n'est pas complètement évident que l'intégration financière conduite par elle-même, comme l'espère la Commission de Bruxelles, à la convergence des politiques économiques et monétaires.

Elle peut même — c'est un paradoxe seulement apparent — réduire la stabilité des systèmes financiers nationaux et affaiblir de ce fait le système monétaire européen, voire entraîner une évolution de l'Europe des Douze vers une zone de libre échange de fait.

La préférence donnée au cadre européen relève donc d'un choix largement politique : l'intégration financière de ce point de vue n'est pas une fin en soi et n'a de sens, du point de vue européen, que si elle contribue au renforcement de la Communauté.

Cela va peut-être sans dire, mais certainement mieux en le disant.

Il faut donc, parallèlement à la libération en cours, mener un effort de coopération et d'organisation de l'espace européen — qui doit atteindre trois objectifs.

Il importe d'abord de trouver à Bruxelles un bon équilibre — il n'était pas assuré dans les premiers textes proposés par la Commission — entre dérégulation et harmonisation, entre règles nationales et législation communautaire —, c'est-à-dire trouver des limites adéquates au principe de la reconnaissance mutuelle.

Il faut en effet être conscient que la « reconnaissance mutuelle » s'apparente à une « clause de la nation la moins réglementée » et peut conduire à un alignement par le bas des systèmes nationaux de contrôle, au terme d'une sorte de course à la déréglementation : or il n'est pas besoin de démontrer que ces derniers sont de valeur et de sécurité très variables.

Ceci est vrai, bien sûr, aussi pour le domaine fiscal.

La Communauté doit, en second lieu, organiser ses relations avec les pays tiers.

La création d'une vaste zone européenne, sans autres limitations à la libre circulation des services et des capitaux que celles qui sont applicables à un marché national, risque en effet d'offrir aux concurrents des pays tiers qui s'installeront dans l'un quelconque des douze Etats membres, (de préférence le plus laxiste), la possibilité de bénéficier d'un libre accès à tous les autres, sur un marché de 320 millions de consommateurs.

Or, l'accès aux pays extérieurs à la Communauté reste dans bien des cas, extrêmement difficile, même aux Etats-Unis où le marché intérieur apparaît cloisonné en matière d'établissement et de libre prestation de services.

La Communauté ne peut pas s'accommoder sans réagir d'un tel déséquilibre. Elle est en droit de réclamer une certaine réciprocité, c'est-à-dire, en fait, de se doter concrètement d'armes qui lui permettent d'obtenir des concessions des pays tiers.

L'intégration financière doit enfin s'accompagner d'une convergence accrue des politiques économiques et monétaires nationales, voire, à terme, de l'union monétaire espérée mais non réalisée depuis près de vingt ans.

Telle est la signification des engagements pris dans le sens de la création d'une banque centrale européenne : la diversité des situations et des attitudes vis-à-vis de la croissance et de l'inflation montre toutefois l'ampleur des problèmes posés par leur réalisation.

En définitive, la libre circulation des services financiers et des capitaux dans la Communauté européenne, version nouvelle d'une idée déjà ancienne, devrait avoir dans l'ensemble des effets positifs.

Ils peuvent d'ailleurs se révéler considérables.

Encore faut-il qu'un vigoureux effort de coopération dans le domaine du rapprochement des législations, de l'organisation des relations avec les pays tiers et de la convergence des politiques économiques et monétaires lui donne le sens européen sans lequel elle ne serait qu'un élément parmi d'autres de l'internationalisation croissante des systèmes financiers.

Cet effort reste pour l'essentiel à faire. Tous les Etats membres de la Communauté sont-ils prêts à s'y associer ?

M. le Président. — Je remercie M. Achard, qui avait la tâche difficile sinon impossible de cadrer ce sujet extraordinairement complexe et de situer la France par rapport aux défis multiples qu'il comporte.

Je le remercie de l'avoir fait, tant maintenant que dans son très remarquable rapport qui est la Bible de tous ceux qui veulent s'initier au sujet.

Je demande à M. Peyrelevade de prendre la parole et d'enchaîner sur ce sujet.

PREMIER FORUM :
COMMENT PRÉPARER LA LIBRE PRESTATION
DE SERVICES ?

La stratégie du secteur des assurances : M. JEAN PEYRELEVADE, président de l'U.A.P.

L'assurance française a aujourd'hui bien assimilé les mécanismes européens liés à la *liberté d'établissement*, principe central autour duquel l'Europe financière s'est construite au cours des quinze dernières années ; mais nous venons de prendre un tournant très important vers l'adoption d'un autre principe, celui de la *libre prestation de services*. Il s'agit là d'une conception très différente, qui va nécessiter de notre part beaucoup plus d'efforts d'adaptation que la première.

I. — Deux conceptions de l'Europe.

Bien que la libre prestation des services financiers ait été prévue par le Traité de Rome et qu'elle ait été formellement appliquée, dès 1964, en matière de réassurance (depuis cette date les réassureurs d'un État membre de la Communauté peuvent en effet opérer dans tous les autres États sans agrément spécial), l'importance des réglementations qui gouvernent habituellement les secteurs nationaux d'assurance avait spontanément fait juger plus opportun et plus simple, dans un premier temps, de ne pas généraliser cette méthode et d'en demeurer pour le reste à la liberté d'établissement.

En effet, dans tous les pays membres de la C.E.E., quoique à un moindre degré en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, l'assurance se trouve très réglementée pour deux raisons principales :

— le souci de protéger les assurés (puisque l'achat, et donc le versement de la prime, s'effectuent avant que le service ne soit rendu, et parfois très longtemps avant en assurance-vie) ;

— le désir de canaliser vers le financement des économies nationales les capitaux à long terme très importants gérés par les compagnies d'assurance.

Le principe de la liberté d'établissement présentait l'avantage de ne pas contredire cet état de fait, mais de s'adapter à lui, voire quelquefois de le renforcer. Dans ce sens, les directives de 1973 en assurance de dommages et de 1979 en assurance-vie prévoyaient des règles communes en matière d'agrément (forme juridique des entreprises, dossier à présenter, qualification des dirigeants, etc.) et de garanties financières (capital et marge de solvabilité). En elles-mêmes, ces règles harmonisaient les marchés, mais ne les ouvraient pas, si l'on excepte le fait que, vis-à-vis des partenaires communautaires, les autorités de contrôle s'interdisaient désormais de refuser un agrément pour des raisons d'opportunité et s'obligeaient à lier leurs décisions aux critères posés par les directives. Mais si les premières règles alors établies n'étaient pas plus sévères que la réglementation française, déjà rigoureuse, elles ont eu tendance ensuite à devenir plus touffues, dans la mesure où chaque pays souhaitait voir reconnues les particularités de sa législation.

C'est précisément cet écueil qui a entravé la proposition de directive préparée pour harmoniser les principales dispositions de contrats d'assurance, qui se trouve en chantier depuis 1978.

La liberté d'établissement a donc finalement été accordée assez vite à notre industrie, plus vite en tout cas que dans la banque. A vrai dire, elle convenait assez bien aux assureurs, en général, et peut-être même aux Etats, qui ne perdaient rien, ou presque, de leurs compétences ; mais elle paraissait insuffisante à la Grande-Bretagne, entrée plus récemment dans la C.E.E., et surtout à la Commission, qui est la gardienne de la pureté du Traité de Rome, et maintenant de l'Acte unique.

Après une étape intermédiaire, celle de la coassurance communautaire, sur laquelle je ne m'attarderai pas, la Commission a réussi à faire admettre en 1987 un compromis politique destiné à faire basculer le développement de l'Europe de l'assurance vers la nouvelle conception, celle de la liberté de prestation de services (L.P.S.) : il s'agit de la possibilité, pour un assureur d'un pays membre, de couvrir un risque situé ailleurs que chez lui, directement et sans passer par un établissement implanté dans le pays de l'assuré.

A terme, la vision de l'Europe qui se dessine ainsi est tout à fait hardie : les compagnies seraient, bien entendu, toujours libres de s'établir où bon leur semblerait dans la Communauté ; mais, surtout, elles pourraient vendre la gamme complète de leurs produits, dans tous les pays membres et à partir de leur siège ; elles seraient soumises pour l'essentiel au même contrôle, lequel serait exercé par des autorités nationales toujours distinctes ; sur la base de ce contrôle, qui aurait pour première raison d'être la préservation de la solvabilité des assureurs,

s'établirait une compétition équitable, fondée sur les prix et le service rendu, et non sur les différences de réglementation ou de fiscalité.

Malheureusement, cette vision apparaît pour l'instant futuriste. Sur la voie de sa réalisation, trois obstacles majeurs sont apparus :

- les droits nationaux divergent encore, parfois profondément ;
- les taxes sur les primes d'assurance vont de 0 à 30 % selon les pays et les catégories d'assurance (la France se trouve parmi les pays les plus mal placés, puisque son assurance subit une fiscalité et une parafiscalité assez lourdes - 12,5 % en moyenne, allant parfois bien plus haut, jusqu'à 35 % en responsabilité civile automobile — et complexe puisque comportant une dizaine de taux différents) ;
- enfin, le Traité semble tout de même considérer la prestation de services comme résiduelle, applicable seulement lorsque l'on n'a pas d'établissement dans le pays de l'assuré, alors qu'un système plus tolérant permettrait le cumul.

Entre la conception déjà dépassée et celle qui n'est pas encore possible, une directive de compromis a été adoptée en juin 1988, qui crée pour certains risques la liberté de prestation de services en assurance de dommages ; une autre se trouve en cours de préparation pour l'assurance-vie. Comme la « directive dommages », qui doit entrer en vigueur en juillet 1990, comporte de nombreuses limitations à la libre prestation de services, certains pensent qu'il s'agit d'un texte factice, destiné à ne pas changer grand-chose. Je ne suis pas de cet avis, et c'est pourquoi je crois qu'il faut se préparer activement à sa mise en application.

Les limitations qui vont peser, au moins dans un premier temps, sur la L.P.S. nous empêchent toutefois de penser, comme on le croit parfois, que les frontières de l'assurance vont disparaître dans le Marché intérieur de 1993, etc. Cela pour quatre raisons principales :

- la libre prestation de services respectera, sauf rares exceptions, le principe de l'application du droit et de la fiscalité du pays du risque ; il s'agit là d'une restriction fondamentale, inévitable à vrai dire à ce stade de la construction européenne ;
- la nouvelle « directive L.P.S. dommages » procède à une importante distinction entre les « grands risques » et les risques de particuliers, dits « de masse », lesquels demeurent relativement protégés ; quand on sait qu'en chiffre d'affaires, les premiers représentent peut-être aujourd'hui 15 % des risques industriels, qui eux-mêmes s'élèvent au tiers des assurances de dommages, on voit que, sur le papier, l'ouverture reste encore limitée, même si elle s'applique à des catégories de contrats particulièrement sensibles aux conditions de la concurrence ;

— sous le régime de la nouvelle directive, il ne sera pas possible, sauf pour les grands risques, de pratiquer la libre prestation de services si l'on possède déjà dans le pays considéré un établissement habilité à couvrir le risque ; pour les assureurs qui sont principalement implantés à l'étranger par un réseau de succursales, la limitation apparaît de taille ;

— enfin, le processus d'ouverture est très progressif quant aux risques concernés (une directive spécifique est attendue pour l'automobile), aux seuils définissant les grands risques et aux rythmes d'application de ces dispositions aux différents pays ; à cet égard, on doit noter que des pays très intéressants, car le marché s'y développe rapidement, bénéficient de longues dispositions transitoires — ce sont les pays nouvellement entrés dans la Communauté : Grèce, Espagne, Portugal.

Tout cela conduit à constater qu'il n'existera pas au 1^{er} janvier 1993 un marché de l'assurance unique, sous un contrôle unique, mais douze marchés entre lesquels se construiront progressivement des passerelles de plus en plus nombreuses et de plus en plus solides. Le rythme de cette construction dépendra beaucoup du comportement futur des agents économiques, dont nous ne savons pas encore grand-chose : s'ils se précipitent en nombre pour utiliser les passerelles existantes, ils exerceront une pression incontestable en vue de l'accélération de l'ouverture ; si, au contraire, ils restent fidèles à des compagnies qu'ils estiment suffisamment proches d'eux, le processus sera plus lent.

Pour ma part, j'ai tendance à penser que le changement peut être assez rapide ; la pression s'exercera tout d'abord aux limites, géographiques (les frontaliers) ou juridiques (les seuils entre les grands risques et les risques de masse, qui, par définition, sont assez arbitraires et vont de surcroît varier dans le temps) ; la pression s'exercera aussi sur la règle du non-cumul, qui est contestée par beaucoup et qui ne figurera peut-être pas dans la future « directive L.P.S. vie » ; enfin, certains produits d'épargne relèvent à la fois de la banque et de l'assurance : la libre commercialisation des produits d'O.P.C.V.M., dès 1989, et la libre circulation des capitaux, en général, dès 1990, vont exercer sur ce secteur commun des tensions telles que celui-ci devra peut-être s'aligner sur la règle de la plus grande liberté, qui sera celle des capitaux.

C'est pourquoi, malgré les limitations diverses qui enserrant la L.P.S., je crois qu'il faut nous préparer très sérieusement, dans les quatre années qui nous restent (et qui se réduiront peut-être à deux), à faire face à une concurrence élargie. Pour cela, il convient d'évaluer d'abord lucidement nos atouts et nos insuffisances.

II. — Atouts et insuffisances.

Parmi nos atouts, il faut noter que la France dispose d'un marché d'assurance puissant (le cinquième du monde), qui conserve encore un

fort potentiel de croissance, puisque, pour le rapport primes/P.N.B., nous ne sommes que les neuvièmes.

La technicité de nos actuaires et de nos souscripteurs atteint un niveau élevé, leur réputation à l'étranger est bonne, notre productivité ne le cède en rien à celle de nos concurrents. Par ses réseaux internationaux, enfin, l'assurance française se place au troisième rang mondial, derrière la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Il est à noter que les plus grandes entreprises françaises approchent désormais le niveau de chiffre d'affaires international de 40 %, qui est celui de la Grande-Bretagne (l'U.A.P. se situe à 36,5 %).

A côté de ces atouts, nous présentons aussi des faiblesses non négligeables. La première est la fragmentation de notre marché, puisque nous partageons avec l'Espagne le privilège de posséder plus de cinq cents entreprises d'assurance sur notre territoire. Nous nous trouvons à cet égard dans la situation que connaissait la Grande-Bretagne avant la grande vague de concentrations intervenue au cours des années 1950-1960. Il est vrai que la petite taille n'est pas toujours un défaut, mais force est de reconnaître que, dans le secteur des grands risques industriels, qui va être le premier à connaître la L.P.S., se rencontrent peu de sociétés de faible dimension.

Précisément dans cette branche, la concurrence étrangère s'est déjà taillée une part importante, du quart environ, de sorte que l'on pourrait imaginer qu'elle a épuisé ses effets et qu'elle ne progressera plus. Rien ne serait moins sûr, cependant, si la concurrence à venir se déroulait dans des conditions inéquitable.

D'autres faiblesses sont parfois citées, mais elles ne me paraissent pas décisives et sont quelquefois surfaites. Il en va ainsi des critiques adressées à notre système de distribution. Certes, notre courtage est lui aussi fragmenté, comme les entreprises d'assurance elles-mêmes, mais les courtiers ne sont pas, par définition, attachés à un assureur précis et l'argument peut se renverser : si nous savons attirer les gros courtiers de nos concurrents, ils sont susceptibles de déplacer vers nous un volume d'affaires substantiel. En sens inverse, les agents, qui sont très nombreux en France, peuvent, s'ils respectent les accords qui les lient à leur compagnie, permettre de tenir convenablement le marché des particuliers.

Je serai tout aussi nuancé sur l'argument qui consiste à dire que, étant moins habitués à l'international, nous serions destinés à nous révéler moins habiles dans la compétition européenne. Je suis témoin que les grandes entreprises françaises d'assurance ont une tradition ancienne dans ce domaine, qu'elles approfondissent aujourd'hui brillamment : pour ne parler que d'un marché très difficile, celui de la Grande-Bretagne, la prise de contrôle de Minster par le G.A.N., d'Equity and Law par les A.G.P., ou, tout récemment, l'annonce de

l'association de l'U.A.P. et de Sun Life, montrent que des succès significatifs sont enregistrés.

Une importante faiblesse demeure toutefois ; elle n'est pas inhérente à notre pratique de l'assurance, mais lui est imposée de l'extérieur : il s'agit de la fiscalité, à la fois celle qui pèse sur les primes, c'est-à-dire directement sur les assurés, et celle qui pèse sur les entreprises.

Comme on l'a déjà vu, la taxe sur les conventions d'assurances est lourde en France (21 milliards de recettes pour le Trésor), sans compter d'autres prélèvements, comme la contribution à la sécurité sociale pour l'assurance automobile. S'y ajoute une fiscalité spécifique de l'entreprise, que nos partenaires de la Communauté ne connaissent pas et que l'assurance française partage avec la banque : la taxe sur les salaires (1,6 milliard) et la taxe de 1 % sur les activités financières (150 millions). Il est clair que, même si le principe de fiscalisation du contrat dans le pays du risque est parfaitement respecté, une importante distorsion de concurrence demeurera, en régime de L.P.S., qui proviendra des impôts pesant sur l'entreprise elle-même.

Par ailleurs, si le principe retenu pour la fiscalité du contrat est en théorie satisfaisant, nul n'ignore qu'il sera difficile à gérer, car l'assurance fournit un service immatériel, difficilement saisissable dans un contexte de liberté de mouvements des capitaux, du moins s'il ne s'agit pas de garanties obligatoires. Le jeu sera d'autant plus dangereux que l'un de nos concurrents les plus redoutables du point de vue technique, la Grande-Bretagne, connaît un taux de fiscalité zéro sur l'assurance. Or, les grands risques industriels que l'on a choisi de libérer les premiers sont bien naturellement très sensibles à des calculs de cette nature. L'assurance française, du fait de cette conjonction, se trouve donc dans une passe particulièrement difficile.

III. — Une stratégie de préparation active.

Préparer le Marché unique nécessitera des efforts et une bonne volonté conjointe des entreprises et des pouvoirs publics.

1. C'est d'abord sur *les entreprises* elles-mêmes que pèsera la responsabilité de la réussite ou de l'échec. Il faut en priorité colmater les brèches que créent nos faiblesses. Quelles que soient les limites de la L.P.S. telle qu'elle est actuellement conçue, l'intégration financière peut conduire assez vite à une concurrence accrue, et celle-ci peut amener à des reclassements, à des concentrations ou à des alliances, à des stratégies de mouvements qui s'exerceront d'abord sur les segments de marché à forte rentabilité. Aujourd'hui, ce n'est déjà plus là une prédiction, mais une réalité que nous constatons tous les jours.

Notamment, les assureurs français doivent occuper au maximum les créneaux en fort développement, comme l'assurance-vie, que nos

concurrents, surtout ceux à faible fiscalité, vont s'efforcer de travailler en priorité. Il faut accroître sans cesse notre technicité et améliorer les synergies qui peuvent exister avec nos partenaires bancaires.

Les assureurs français doivent aussi se mettre en position d'attaquer à l'étranger. C'est pourquoi, si vous me permettez de faire référence à nouveau à l'exemple que je connais le mieux, l'U.A.P. a inscrit en tête de ses priorités le renforcement de son réseau européen, afin qu'il comporte dans chaque pays une implantation solide, capable d'être un partenaire actif de la libre prestation de services.

Cela lui est plus facile, il est vrai, car l'existence d'implantations étrangères anciennes dans son portefeuille et la politique de filialisation qu'elle mène depuis plus de dix ans la placent d'emblée en position favorable.

Mais, au-delà de ces dispositions structurelles, il va nous falloir concrétiser ces avantages par la création d'une mentalité de travail en équipe entre nos différentes filiales européennes, par la bonne circulation interne de l'information et par la volonté de donner à nos problèmes de gestion ou à nos initiatives commerciales une dimension plus large que celle du seul hexagone.

2. Dans tous ces domaines, les assureurs ne fuient pas leurs responsabilités ; mais il est bien évident qu'ils ne peuvent tout faire et qu'il appartient aux *pouvoirs publics* de créer l'environnement réglementaire propice au succès de nos entreprises.

a) La fiscalité des contrats est bien entendu un point sensible. Dans la mesure où l'assujettissement de l'assurance à la T.V.A. semble devoir être écarté, malgré la demande française exprimée au niveau communautaire, il ne reste que deux solutions :

— un taux moyen commun de taxe sur les contrats (mais il s'agit d'un domaine où les décisions doivent être prises à l'unanimité et certains Etats y sont fermement opposés) ;

— un alignement sur le taux le plus bas (taux zéro), dans les domaines où cela semblerait nécessaire, c'est-à-dire pour les risques les plus exposés à des détournements ; j'apprend que, dans le projet de budget pour 1989, le Gouvernement aurait l'intention d'aller dans ce sens, et cela me paraît excellent.

b) Une autre question préoccupante est celle des relations avec les pays tiers. En effet, tout assureur d'un pays tiers qui crée une filiale dans un seul Etat membre de la C.E.E. devient, de droit, communautaire et peut ainsi bénéficier de l'accès à la totalité d'un marché de 320 millions de consommateurs, représentant près de 25 % du chiffre d'affaires mondial de l'assurance directe.

La Communauté européenne n'ayant pas adopté de politique extérieure commune en matière de premier établissement, aucune condition, par exemple de réciprocité, n'est exigée d'un tel assureur tiers avant son accès au Marché commun.

A cet égard, une politique commune de l'établissement (comme le prévoit la proposition de deuxième directive bancaire) permettrait à la Communauté de négocier de manière concertée l'accès à son propre marché, notamment au G.A.T.T., dans le cadre des actuelles négociations de l'Uruguay Round ;

c) Il est enfin nécessaire que les opérateurs et l'administration réfléchissent ensemble aux autres améliorations réglementaires pendantes, soit au niveau national, dans le cadre d'une nécessaire refonte du code des assurances, soit au niveau communautaire, afin d'harmoniser très progressivement les législations nationales.

A cet égard, je crois que la réflexion européenne nous invite à sortir de nous-mêmes et de nos habitudes et à moins spontanément considérer que les choses que nous avons toujours connues sont bonnes et éternelles.

Je suis frappé de constater que, pour préserver les intérêts du consommateur, le courtier doit obligatoirement être une personne morale au Portugal, alors que, dans un but identique, il doit être obligatoirement une personne physique en Grèce. De même, pour moraliser les transactions, on interdira ici à un assureur de ne pas indemniser un sinistre au prétexte que le risque avait été sous-estimé (il appliquera seulement une règle proportionnelle), alors qu'ailleurs il devra au contraire considérer le contrat comme nul. « Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà », cela n'aura jamais été aussi vrai !

L'Europe doit donc constituer pour nous tous un exercice salutaire de mise en perspective. Il ne s'agit pas, dans nos négociations futures, de vouloir conserver toutes les scories du passé, simplement parce qu'elles sont nôtres, mais de trouver, dans la bonne foi et l'absence de tout préjugé, la réglementation la moins coûteuse, donc la plus simple, qui assure le mieux la préservation des intérêts des assurés.

M. le Président. — Je vous remercie monsieur Peyrelevade. Votre intervention nous a permis de bien mesurer ce que vous avez appelé à juste titre « la révolution » — peut-être faudrait-il dire le « tremblement de terre » — qui s'annonce et dont je ne suis pas sûr que l'on ait, en effet, pris l'exacte mesure.

Vous disiez qu'il n'était pas sûr que l'on ait calculé le montant des capitaux susceptibles de se déplacer si les mesures d'harmonisation fiscale nécessaires ne sont pas prises. Je ne sais pas si ce calcul a été fait, mais, en tout cas, quelqu'un a émis une hypothèse : M. Lebègue, au nom du Conseil national du crédit, avec toute l'autorité que cette instance lui

confère et au terme d'un raisonnement très prudent puisqu'il a exclu toute une série de capitaux qui, pour des raisons diverses, sont atteints d'une espèce de « viscosité nationale » qui laisse supposer que des dénivellements fiscaux ne les attireraient pas forcément à l'étranger, arrive à la conclusion que mille milliards de capitaux environ entrent dans la catégorie de ceux pour qui le problème se posera. Allant plus loin, M. Lebègue dit que, si 10 % seulement de ces capitaux choisissent un déplacement à l'étranger, il en résulterait probablement l'obligation pour la Banque de France d'augmenter les taux d'intérêt de 2 à 3 % et, par ailleurs, une diminution de l'investissement productif de quarante milliards.

Quand, avec une succession d'hypothèses aussi prudentes les unes que les autres, on parvient à ces conclusions, on mesure la priorité qui va s'attacher à la fiscalité des revenus de l'épargne !

Est-ce que cet obstacle fiscal ne fera pas, le moment venu, reculer les uns ou les autres ? C'est la grande interrogation politique des dix-huit mois qui nous séparent de la date fatidique du 1^{er} juillet 1990, notre devoir, à nous Sénat de la République, qui nous attachons à l'étude de ces problèmes, est, bien entendu, d'attirer l'attention de tous.

Les perspectives dans le secteur des transports ; atouts et faiblesses de la France dans le transport européen : M. CLAUDE GREISSIER, directeur des transports terrestres.

Comment apprécier la situation des entreprises françaises de transports terrestres dans la perspective d'une application intégrale de la libre prestation de services au secteur des transports ? Est-ce un danger ? Est-ce une chance ?

Telle est la question difficile et complexe qu'il me faut traiter ici.

Question difficile, parce que, dans ce domaine comme dans d'autres, les prévisions ont toujours un caractère aléatoire.

Question complexe, car selon les branches du transport (transport routier, transport par voie navigable, transport ferroviaire) et selon les pays de la Communauté avec lesquels nous avons des relations de transport, les perspectives sont assez différentes.

Pour commencer, je voudrais rappeler en quoi consiste la liberté de prestation de services dans les transports au sein du Marché commun, en distinguant les transports internationaux et les transports intérieurs.

S'agissant des transports internationaux, c'est la possibilité pour un transporteur installé dans un pays de la Communauté d'effectuer des transports entre deux autres pays quelconques du Marché commun : par

exemple, un transporteur allemand pourra acheminer du trafic entre la France et la Belgique, ou entre l'Italie et l'Espagne.

S'agissant des transports intérieurs, c'est la possibilité pour ce même transporteur d'effectuer un trafic de cabotage à l'intérieur d'un autre pays : par exemple, un transporteur néerlandais pourra assurer un transport entre Paris et Lyon.

Actuellement, l'état d'avancement des travaux au sein du Marché commun est très inégal dans ces catégories :

— en transport international de marchandises, l'application intégrale de la libre prestation de services est prévue en principe pour le 1^{er} janvier 1993 ;

— en transport international de voyageurs, la situation est plus floue et il est probable que l'application de la libre prestation de services sera plus restreinte, sans qu'on voie encore très bien quelles en seront les limites ;

— enfin, en transport intérieur, qu'il s'agisse de marchandises ou de voyageurs, la plus grande incertitude règne car on constate dans tous les pays, même les plus libéraux, une tendance à réserver le marché intérieur aux transporteurs nationaux et une très grande réticence à l'ouvrir, si peu que ce soit, aux transporteurs étrangers.

Si maintenant on considère la situation des trois secteurs de transports terrestres, on constate également de grandes différences :

a) Par définition, la libre prestation de transport ne peut pas s'appliquer aux chemins de fer, qui ont un ressort strictement territorial et un caractère non moins strictement national. Mais la libéralisation totale des transports routiers peut avoir des conséquences importantes sur le trafic ferroviaire de marchandises ; en effet, sur un marché unique et ouvert des transports, la concurrence sera plus grande et plus acharnée, non seulement entre les transporteurs routiers, mais aussi entre le transport routier et le chemin de fer ; or, pour de multiples raisons, qu'il serait trop long de développer ici, le chemin de fer est moins bien adapté à l'évolution de l'économie moderne que le camion. Il existe donc un risque certain de détérioration de la situation des chemins de fer, d'abord en trafic international de marchandises et, ensuite, si le cabotage était ouvert aux étrangers, en trafic intérieur. Je crois qu'il ne faut pas se leurrer sur cette perspective qui n'est pas réjouissante pour toutes les entreprises ferroviaires, et, en ce qui nous intéresse, pour la S.N.C.F.

La leçon que l'on peut tirer, c'est que les chemins de fer ne pourraient compenser cette perte qu'en développant leur trafic voyageurs, qui est porteur d'avenir, à condition que se mette en place un véritable réseau européen de transports à grande vitesse. C'est une chance pour la France de s'être lancée plus tôt que les autres pays dans

cette technique, dont l'expérience a montré qu'elle était rentable et capable d'attirer de nouveaux clients au rail. Le développement des lignes T.G.V. en France et leur pénétration à l'étranger constituent donc un axe prioritaire de la politique française, et cela avec une remarquable continuité depuis quatorze ans.

b) Pour les voies navigables, on observe en Europe une situation très contrastée :

— sur le Rhin, la voie navigable la plus importante, et de loin, de toute l'Europe, la libre prestation de services est déjà appliquée, depuis plus d'un siècle, aussi bien en transport international qu'en transport intérieur ;

— sur la Moselle, depuis 1956, la libre prestation de services est aussi appliquée, mais seulement en trafic international.

En dehors de ces deux fleuves, les seuls réseaux importants sont ceux de l'Allemagne et du Benelux. Le réseau français, compte tenu de son gabarit, est peu perméable aux bateaux étrangers (il en serait autrement si l'on achevait la liaison Rhin-Rhône). Dans ces conditions, la flotte française n'a sans doute pas grand-chose à perdre à la généralisation de la libre prestation de services et aurait sans doute beaucoup à gagner si elle pouvait accéder aux marchés intérieurs allemand et néerlandais.

Encore faut-il nuancer ce propos, d'une part, parce que les entreprises qui perdraient et celles qui gagneraient ne seraient pas nécessairement les mêmes et, d'autre part, parce qu'il ne faut pas négliger, dans ce domaine très particulier de la navigation fluviale, les réactions des bateliers et leur pouvoir de pression visant à éliminer en fait, malgré les textes, la concurrence étrangère.

c) J'en viens maintenant aux transports routiers de marchandises ; je m'en tiendrai au seul problème des transports internationaux, pour lesquels se dessine une image claire de l'évolution dans le proche avenir.

Actuellement, la majeure partie de ces transports se fait encore sous un régime bilatéral ; c'est-à-dire qu'un trafic franco-allemand, par exemple, ne peut être fait que par un transporteur français ou par un transporteur allemand.

Jusqu'en 1968, c'était la règle. Mais à cette époque on a créé des autorisations communautaires qui permettaient de faire des trafics entre tous les pays du Marché commun, indépendamment de la nationalité du transporteur ; par ce biais, on appliquait au transport international de marchandises la liberté de prestation de services. Mais on l'appliquait dans une mesure très limitée puisque le contingent de ces autorisations était lui-même très faible. Progressivement, ce contingent a été augmenté jusqu'à représenter 5 % du trafic intra-communautaire — ce qui était encore peu. Mais à partir de 1983 il a été décidé d'accroître ce

contingent de 15 % par an, taux porté ultérieurement à 40 % par an. A terme — en 1993 — tout le trafic international de marchandises devrait être couvert uniquement par ce type d'autorisations, délivrées sans contingentement.

On se trouve donc dans une situation évolutive où la libre prestation de services est étendue progressivement de telle sorte qu'il n'y ait pas une rupture brutale. La date du 1^{er} janvier 1993 sera-t-elle respectée ou non ? C'est un peu une question secondaire dès lors que le mouvement est lancé ; c'est sa dynamique qu'il faut considérer plutôt que son achèvement.

Dans ces conditions, on peut dès maintenant apprécier les forces et les faiblesses des entreprises françaises dans ce processus d'évolution. Je retiendrai trois facteurs qui me paraissent les plus importants :

1. Un facteur de faiblesse : la France se trouve en marge du plus puissant axe de trafic d'Europe occidentale, qui est la vallée du Rhin, avec le complexe industriel de la Rhur, les complexes chimiques de Ludwigshafen et de Bâle et, au débouché, Rotterdam, le plus grand port d'Europe, à la fois origine et destination du trafic rhénan. Du fait de cette situation géopolitique, les transporteurs néerlandais se trouvent occuper une position stratégique, dont ils ont su très bien profiter avec l'appui constant de leur gouvernement. Leur ambition est d'acquérir une position dominante en Europe dans le transport routier et d'être « les routiers de l'Europe ».

2. Un facteur qui est ambigu puisqu'il est à la fois facteur de force et facteur de faiblesse : la France est le pays le plus vaste d'Europe, avec des pôles économiques de production et de consommation éloignés les uns des autres. D'où l'importance du trafic intérieur à longue distance. De ce fait, les entreprises françaises bénéficient d'un vaste marché intérieur protégé et elles pourraient profiter des bénéfices qu'elles tirent de cette rente de situation pour se montrer plus agressives sur le plan international ; mais, d'un autre côté, elles ont moins besoin pour se développer d'avoir recours au marché international, alors que les entreprises belges et néerlandaises, sans parler des luxembourgeoises, sont contraintes de rechercher sur le marché international une expansion qu'elles ne peuvent pas réaliser sur un marché national beaucoup trop étroit.

3. Enfin, un facteur de force : la France est le pays de transit obligatoire pour tout le trafic extérieur de la péninsule ibérique et pour une partie du trafic extérieur de l'Italie. Elle est actuellement le pays de transit le plus important d'Europe. Or, pour de multiples raisons, les transporteurs italiens et espagnols se trouvent en position d'infériorité vis-à-vis des transporteurs français. Il faut que nos entreprises, exploitent cette situation et prennent, dans les années à venir et à mesure que la liberté du trafic s'accroît, une part de plus en plus grande dans les transports en provenance ou à destination de l'Espagne et de l'Italie. Il

y a là une chance à saisir. Puisque, sur ce point, la géographie nous est favorable, puisque nous sommes les voisins de ces pays, nous sommes mieux à même que d'autres de nous y faire une place importante.

Voilà ce que je désirais rappeler devant vous. Je me garderai de conclure, car j'ai raisonné en supposant que les courants de trafic étaient relativement stables et que les innovations techniques seraient négligeables. C'est sans doute à peu près vrai à court terme, mais certainement faux à plus long terme. Et même à court terme, pour ne prendre qu'un exemple, l'ouverture du tunnel sous la Manche, qui doit intervenir aussi en 1993, va bouleverser les courants de trafic entre le Royaume-Uni et le continent et modifier sa répartition entre la route et le fer. Quelles en seront les conséquences pour la S.N.C.F. et pour les entreprises routières françaises ? L'avenir seul nous le dira.

Si l'on raisonne à plus long terme et en jetant un coup d'œil rétrospectif sur les évolutions techniques passées, on ne peut qu'être frappé par leurs conséquences sur les transports. A cet égard, on pourrait mettre en relief trois événements significatifs :

— la guerre franco-prussienne de 1870 a été gagnée, avant même toute bataille, par les chemins de fer allemands ;

— la bataille de Verdun en 1916 a été gagnée par les transports routiers français ;

— le blocus de Berlin en 1948 a été rendu inopérant grâce au transport aérien.

Ce dernier exemple fournit une transition avec la table ronde qui va suivre !

*
* *

L'avenir du transport aérien : table ronde animée par M. DIDIER ADÈS, rédacteur en chef à France Inter, avec la participation de MM. PIERRE EELSEN, président-directeur général d'Air Inter, JEAN-DIDIER BLANCHET, directeur général d'Air France, RENÉ LAPAUTRE, président-directeur général d'U.T.A.

M. Didier Adès. — Ce sera un débat animé peut-être, courtois sûrement, dans la mesure où nous sommes bien dans le même avion — c'est le cas de le dire.

Je vais tout d'abord demander à MM. Eelsen, Blanchet et Lapautre de nous dire comment ils préparent cette échéance de 1992.

M. Pierre Eelsen, président-directeur général d'Air Inter. — Le transport aérien français se trouve placé dans une situation comparable à celle qu'a connue l'industrie française il y a trente ans : le marché européen va devenir rapidement une réalité. Le bilatéralisme, qui gouverne encore ce marché, va céder la place à une ouverture concurrentielle, qui sera notamment marquée par la liberté tarifaire des compagnies assurant un service régulier.

Le 1^{er} janvier 1993 est la date symbolique du démarrage d'une concurrence analogue à celle que connaissent depuis déjà de nombreuses années les entreprises industrielles européennes. Mais le calendrier pourrait être plus précipité, et la Grande-Bretagne a tendu la perche en autorisant Air Europe à offrir des tarifs inférieurs de 30 % aux tarifs de base de ses concurrents européens sur les liaisons avec elle.

Le transport aérien français doit, dans ces conditions, mettre en œuvre le plus rapidement possible les moyens qui lui permettront de marquer des points sur un marché qui sera de plus en plus concurrentiel.

Cette évolution incontournable pose les questions suivantes :

1. L'ouverture du marché aérien européen déclenchera, comme cela a déjà été le cas dans d'autres secteurs de l'économie, une forte croissance de la demande, stimulée par le développement de la concurrence.

Comment peut-on penser que, dans un marché ouvert, le trafic réuni des lignes Paris-Rome et Paris-Madrid reste inférieur à celui de Paris-Bordeaux ?

Il est indispensable que le transport aérien français se prépare à cette évolution et que chaque entreprise concernée améliore sa compétitivité afin que l'économie française en tire le plus d'avantages possible.

Les structures du transport aérien français ne sont pas identiques à celles des autres pays européens. Il faudra tenir compte de cette situation pour définir une stratégie qui assure son avenir.

Mon point de vue est que la solution ne consiste ni dans la concentration, qui réduirait les capacités de compétitivité, ni dans une lutte franco-française, qui, bien évidemment, favoriserait les concurrents européens.

2. La France, compte tenu de sa situation géographique (taille et plaque centrale nord-sud de l'Europe des douze), se trouve bien placée pour prendre dans l'évolution du transport aérien de la Communauté européenne une place de premier plan.

3. Comme cela a été le cas dans d'autres secteurs de l'économie, la constitution d'un véritable marché européen donnera les meilleures chances, non seulement de développement, mais également de pérennité

aux entreprises qui sauront allier la qualité de leur service et la compétitivité de leurs tarifs.

Bien que n'étant pas dépourvu de faiblesses, Air Inter a démontré sa capacité dans sa compétition avec la S.N.C.F. Après avoir subi en 1983 et 1984 les conséquences de la mise en service du T.G.V. sur le sud-est de la France, elle a pu reprendre assez rapidement une forte croissance.

4. La concentration du transport aérien français est-elle le meilleur moyen de faire face à la dure concurrence qui doit se développer au sein de l'Europe ?

Il faut bien considérer que même si la diversité des produits dans notre secteur est moins large que dans d'autres activités économiques, elle existe. Une politique de complémentarité entre les deux entreprises du secteur qui sont concernées en priorité (Air France et Air Inter) par la création du marché communautaire doit permettre de répondre avec le maximum de chances de succès aux assauts commerciaux qui vont rapidement se manifester.

M. René Lapautre, président-directeur général d'U.T.A. — Le transport aérien est aujourd'hui en Europe un des secteurs les plus en retard dans la construction du Marché commun. Ce n'est pas étonnant. Depuis des années, il a été délibérément maintenu, par la volonté de la majorité des Etats européens, dans une organisation qui est à l'opposé de la lettre et de l'esprit du Traité de Rome et de l'Acte unique, ce qui n'est pas sans conséquence pour sa compétitivité et sa place dans le monde.

Le transport aérien français, en déclin, a besoin d'une politique nouvelle.

Le transport aérien français est en déclin.

C'est une constatation surprenante. Le transport aérien français continue en effet à croître, irrégulièrement selon les années, comme dans tous les pays, mais selon une tendance constante. Il croît certainement moins vite en chiffre d'affaires qu'en volume surtout depuis quelques années, mais cela n'est pas anormal, c'est le résultat d'une concurrence grandissante accentuée par l'évolution récente des parités monétaires. Le transport aérien est cependant mal adapté à la concurrence qui s'est établie dans les principales régions du monde *et il perd régulièrement des parts de marché.* Ce déclin n'est pas un phénomène nouveau. Il s'est cependant aggravé au cours des cinq dernières années, qui ont, par ailleurs, vu l'économie de marché renforcer sa position chez nos principaux partenaires.

Dans l'ensemble du monde, le trafic international des passagers des deux compagnies Air France et U.T.A. représentait, en 1979, 5,68 % du nombre des passagers/kilomètres transportés par les compagnies sur lignes régulières internationales. En 1982, il en représentait encore 5,30 %. Mais seulement 4,20 % en 1987 ! *Au cours des cinq dernières années, de 1982 à 1987, les deux compagnies françaises ont ainsi perdu 20 % de leurs parts de marché face à une économie de marché qui gagne de plus en plus de pays.*

Ce sont en effet les Etats-Unis qui, les premiers, ont engagé à partir de 1978 une politique de révision de leurs accords bilatéraux avec un certain nombre de pays. Leurs efforts, poursuivis depuis lors et relayés récemment par d'autres pays, en Asie notamment, ont réussi à changer durablement la géopolitique du transport aérien dans l'hémisphère nord.

Si, en Europe, d'autres accords du même type ont été signés avec d'autres pays — avec la R.F.A., par exemple — la même année, les Etats-Unis ont dû accepter le maintien ou la négociation d'accords moins libéraux. Mais leur politique a toujours suivi les trois lignes d'action suivantes : une plus grande liberté tarifaire, une fixation des capacités sans contraintes, l'entrée en concurrence de plus de deux compagnies sur chaque relation. La combinaison de ces trois éléments fondamentaux a changé la physionomie du transport aérien dans les régions concernées.

Mais la pièce maîtresse du dispositif de libéralisation est l'introduction de nouvelles compagnies dans la concurrence. C'est la garantie pratique que des compagnies établies sur le marché ne se réfugient pas dans un comportement défensif et que la concurrence sur les tarifs et les capacités joue effectivement. De plus, la présence de plusieurs compagnies sur une même ligne rend particulièrement difficile la pratique d'un contrôle des capacités. Elle finit le plus souvent par le rendre inopérant sauf, naturellement, dans le cas d'un partage strict des capacités entre deux pays.

Les résultats de la politique américaine auraient été très différents si Pan Am et T.W.A. étaient demeurées à peu près seules en lice, comme elles l'étaient avant 1978 ; on sait qu'en 1981 encore ces deux compagnies réclamaient le retour à la protection ; la restauration du pavillon américain sur l'Atlantique Nord, en perte de vitesse à la fin des années 1970, est due en grande partie à l'installation de nouvelles compagnies entre les U.S.A. et l'Europe.

Que ce soit aux Etats-Unis, au Japon ou dans les autres pays, cette nouvelle politique de concurrence repose sur deux fondements qui n'ont pas encore été pris complètement au sérieux dans plusieurs pays européens, et particulièrement en France :

1. La libéralisation du transport aérien dans le monde n'est pas, contrairement à ce qui est très souvent affirmé, le développement d'un

parti pris idéologique de déréglementation. Elle part de la volonté de rechercher le rythme de croissance du transport aérien le plus élevé possible. C'est la politique du D.O.T. américain, du M.O.T. japonais et de l'administration de Singapour. La croissance du trafic est fonction de la plus ou moins grande liberté laissée aux compagnies, les économistes le savent.

2. Il serait naïf de penser que les pays « libéraux » ont renoncé à protéger leurs intérêts. Libéraux lorsqu'il s'agit de demander, ils ne le sont pas autant lorsqu'il s'agit de donner. Loin d'affaiblir leurs positions à cet égard leur libéralisme est au contraire destiné à les renforcer. Il procède de la constatation qu'il n'est pas nécessaire de protéger ses entreprises pour protéger son marché. Au contraire, des compagnies trop protégées sont, un jour ou l'autre, de mauvais défenseurs du pavillon national dans la concurrence internationale.

Dira-t-on qu'il s'agit d'une évolution qui échappe à la maîtrise des compagnies françaises ? Que le trafic s'est fortement développé dans des régions où celles-ci n'ont pas accès (Pacifique-Nord...) ? Peut-être. Mais la comparaison avec l'évolution des parts de marché des compagnies britanniques, dans la même situation à cet égard que les compagnies françaises, jette plus qu'un doute sur cette explication. Si les deux compagnies British Airways et British Caledonian ont en effet décliné dans une première période, et même plus que les compagnies françaises — de 9,53 % en 1979 à 7,80 % en 1982 — elles ont pratiquement stabilisé leur situation dans les cinq années suivantes et conservent une part de marché de 7,70 % en 1987 sur leurs lignes régulières internationales.

L'Europe, dans le transport aérien mondial, est une zone de faible croissance : de 1982 à 1987, le trafic intra-européen, toutes catégories confondues, a augmenté de 27 % contre 42 % dans l'ensemble du monde. Des résultats globaux de ce genre peuvent être critiqués. Pourtant il n'est pas contestable que le trafic aurait pu croître plus vite dans le passé et peut croître plus vite à l'avenir grâce à la concurrence entre un plus grand nombre de compagnies, et par conséquent de services, à une baisse généralisée des tarifs et des coûts et à l'introduction de bas tarifs supplémentaires modulés selon les heures et les remplissages. Des travaux récents d'experts des compagnies françaises et d'Aéroports de Paris ont montré qu'on pouvait évaluer la croissance du trafic entre Paris et les pays de la C.E.E. à :

— 4 à 5 % par an de 1988 à 1995 dans une estimation au fil de l'eau ne tenant pas compte d'une libéralisation (position d'Air France et d'A.D.P.) ;

— de 10 à 12 % par an dans l'hypothèse où il y aurait multidésignation, baisse généralisée des tarifs et introduction de tarifs promotionnels (estimations d'U.T.A. et de la D.G.A.C.).

1. Partout où il y a eu multidésignation dans le passé, il y a toujours eu un développement plus fort du trafic. Pour se limiter à l'Europe, entre Londres et Amsterdam, de 1986 à 1987, le trafic s'est développé de 21 %, mais de 10 % seulement entre Londres et Paris, où seule la Grande-Bretagne dispose de plusieurs compagnies désignées. La limitation de la concurrence a freiné la croissance du marché aérien intra-européen.

2. L'innovation commerciale a été jusqu'à présent particulièrement pauvre en Europe. Les tarifs aériens demeurent très élevés sur la majorité des relations (il suffit de comparer les tarifs d'Air Inter avec les tarifs intra-européens sur des distances comparables pour s'en convaincre). Des formules répandues ailleurs, telles que les tarifs d'heures creuses, les systèmes de fidélisation, les offres exceptionnelles sur certains vols et en certaines périodes... n'ont jamais été introduites en Europe (sauf sur quelques lignes où les compagnies ont été libérées du système bilatéral). Les compagnies européennes ont continué à « saupoudrer » les réductions sur tous les vols, presque sans aucune considération des coefficients de remplissage des vols, des coûts, des paramètres d'exploitation économique. Cette politique commerciale conservatrice n'a pas su répondre aux attentes du marché.

Tout indique, pour s'en tenir à la comparaison entre les compagnies françaises et britanniques pendant cette période, qu'il faut chercher l'origine de leurs évolutions divergentes dans des différences de dynamisme et de performances entre elles. British Airways a souffert longtemps d'une crise profonde : médiocres résultats, qualité du service déplorable, etc. Cette crise s'est traduite par la perte de parts de marché de la Grande-Bretagne dans le monde jusqu'à 1982 et même encore en 1983 et 1984. L'assainissement de la situation de British Airways, le redressement spectaculaire de sa productivité, la préparation de sa privatisation, la mise en concurrence des compagnies britanniques par le gouvernement, l'extension de la pratique de la multidésignation, la libéralisation des accords de trafic ont entraîné un sursaut qui se traduit dans les comparaisons précédemment citées. Rien de tel ne s'étant passé en France, les compagnies françaises ont fait front dans des conditions de plus en plus difficiles à la concurrence internationale. Les conséquences ne se lisent pas seulement dans des chiffres globaux, parfois difficiles à interpréter, mais également dans des situations très concrètes, par exemple entre Londres et Paris.

L'évolution du trafic intra-européen de ces deux aéroports entre 1982 et 1987 n'est vraiment pas à l'avantage de notre capitale : durant cette période, le trafic des vols réguliers sur l'Europe a augmenté de 50 % à Londres ; à Paris, ce trafic, déjà bien inférieur à celui d'outre-Manche — en fait à peine les deux tiers — n'a progressé que de 15 %. Sans parler du trafic européen non régulier (neuf millions de passagers contre un million).

Mais le transport aérien ne perd pas du terrain qu'en Europe. Il en perd peut-être encore plus dans certaines autres régions du monde. L'Atlantique-Nord en est sans doute l'exemple le plus caractéristique.

Si l'on remonte aussi loin que 1978, on constate que la part des Britanniques, des Allemands, des Néerlandais dans le trafic Nord-Atlantique est restée à peu près stable. Les Français, les Italiens et les Scandinaves, au contraire, ont perdu des parts de marché. En ce qui concerne la France, ce phénomène est apparu dès 1984. De 1983 à 1987, la France a perdu 15,6 % de ses parts de marché, la Suisse 11 %, l'Italie 6,4 %, et les pays scandinaves 19,8 % ; dans le même temps les compagnies britanniques ont accru leurs parts de marché de 10 %, Lufthansa de 9 % et K.L.M. de 2 %.

Cette situation comporte tous les signes d'un véritable déclin du transport aérien français dans le monde. Très lent d'abord, ce déclin s'est accéléré au cours des dernières années, et il se poursuit.

Mais ce qui paraît plus inquiétant encore pour l'avenir que le déclin lui-même, c'est qu'il ait été largement ignoré et même caché et que les véritables causes restent en grande partie méconnues, voire contestées. Un mal qui passe inaperçu ou qui n'est pas avoué a évidemment peu de chances de trouver remède. Or le mal dont souffre le transport aérien français a ses origines dans les coûts des compagnies et dans l'immobilité du « paysage aérien français ».

Les compagnies françaises ont des coûts trop élevés.

Le problème numéro un des compagnies françaises tient à leurs coûts trop élevés et aux rigidités qui empêchent de les faire évoluer. Rien de véritablement sérieux n'a été entrepris depuis des années pour traiter ce problème. La marine marchande a accompli des efforts sans commune mesure avec ce qui a été fait dans le transport aérien. Non que les entreprises ne croient sincèrement faire des efforts. Mais elles travaillent dans un contexte économique, social et réglementaire qui les empêche d'apprécier à leur valeur réelle les objectifs qu'elles devraient avoir et les résultats qu'elles obtiennent.

Le contexte économique du transport aérien français n'est pas propice à une bonne approche du problème des coûts. Les entreprises croient pouvoir maintenir en Europe, pendant encore plusieurs années, le système réglementé et cartellisé dans lequel elles ont vécu jusqu'à présent. Certaines d'entre elles croient-elles même vraiment à un marché ouvert à la concurrence en 1993 ? Les gouvernements et la Commission n'ayant pas réussi à fixer des objectifs clairs à cet égard, bien des dirigeants d'entreprises et des fonctionnaires, sans même évoquer les syndicalistes, restent convaincus que le Marché unique n'ira pas jusqu'au degré de concurrence des autres secteurs. Et l'on conserve le sentiment

que les problèmes se résoudre avec le temps et qu'un certain degré de protection demeurera peut-être. De même, a-t-on longtemps considéré que le premier objectif d'une compagnie européenne n'était pas de faire mieux que les autres, mais simplement de faire comme la moyenne des autres en matière d'efficacité. A cause du système de réglementation européen, la recherche de l'avantage concurrentiel est encore mal compris dans plusieurs grandes compagnies européennes. On n'y aspire pas à être « le meilleur », mais aussi bon ou pas plus mauvais que les autres.

Il y a encore quelques mois, l'un des dirigeants d'une compagnie française, gêné par les performances de British Airways, préférerait en nier la réalité plutôt que d'avouer le retard de sa compagnie.

Les plus grandes compagnies françaises, en tout cas les trois principales, ont les mêmes coûts de base, à peu de choses près, mais elles n'ont pas les mêmes potentialités de développement et de diminution des coûts selon leur statut, leur gestion, leurs possibilités d'expansion, leur degré de liberté. Pourtant, si, malgré l'existence d'économies d'échelle, des compagnies de taille modeste peuvent aujourd'hui avoir des coûts unitaires qui ne sont pas plus élevés que des compagnies cinq fois plus grosses, c'est justement parce qu'elles compensent, par l'efficacité de leur organisation, le handicap de leur taille. S'il fallait rassembler deux compagnies dans une même organisation, il vaudrait mieux ne pas conserver l'organisation la moins efficace. De plus, si l'on voulait aujourd'hui tirer le meilleur parti des économies d'échelle dans un regroupement, cela ne pourrait certainement pas se faire à partir de la plus grosse compagnie (sa taille passerait seulement de 1 à 1,2, ce qui aurait peu d'effet) mais au contraire à partir de l'organisation de la plus petite d'entre elles, dont la taille passerait de 1 à 6, ce qui est considérable.

C'est précisément le genre d'évolution que l'immobilité du « paysage aérien français » a découragé.

Le paysage aérien français est resté figé.

Depuis des années, la répartition des tâches entre les entreprises françaises n'a pas varié malgré les modifications de l'environnement international :

— les trois principales compagnies conservent chacune leur « domaine » à peine modifié ; le monopole d'Air Inter a été renforcé en 1983 ; U.T.A. a bénéficié d'une timide et unique ouverture en dehors de son réseau « traditionnel » (San Francisco) ;

— les compagnies charter n'ont pas réussi à se développer en France parce qu'elles n'ont été autorisées à le faire que sous la tutelle des plus grandes et tout particulièrement d'Air France. Ce n'est que récem-

ment qu'elles ont été autorisées à travailler dans les D.O.M. et les T.O.M.

Il résulte de cette situation deux séries de conséquences importantes.

a) En face des initiatives étrangères (« multidésignation » de compagnies, élargissement de la concurrence), la France ne répond pas. Elle laisse les compagnies nouvelles étrangères occuper le marché. Incapable d'abaisser suffisamment ses coûts, Air France protège à juste titre ses résultats financiers à court terme et perd des parts de marché.

b) Les compagnies qui auraient la possibilité d'abaisser leurs coûts ou qui ont déjà des coûts bas, en raison de leur gestion, de leur petite taille, de leur statut, de leur possibilité de créer des exploitations nouvelles, comme les compagnies charter, U.T.A., l'Aéromaritime..., ne reçoivent pas de droits. Ainsi, celles qui auraient la possibilité d'affronter la concurrence n'ont pas le droit de le faire. Et celle qui ont des droits, comme Air France et Air Inter, ont des coûts élevés et, surtout, ne peuvent accroître suffisamment leur efficacité. U.T.A., qui n'a pas même encore l'autorisation de desservir les seuls aéroports concernés par les directives du 14 décembre 1987, a cependant sur ces lignes des coûts d'exploitation inférieurs d'au moins 25 % à ceux d'Air France ou d'Air Inter.

On comprend qu'un tel système défavorise gravement la France dans la concurrence. Si l'on en restait là, le déclin ne pourrait que se précipiter.

Il faut à la France une politique nouvelle pour l'Europe des transports aériens de 1993.

C'est ce qui résulte clairement de l'analyse de l'environnement de notre industrie à quatre ans du Marché unique.

Dans la Communauté économique européenne, il n'existe pas de marché du transport aérien au sens où il existe déjà une Europe industrielle ; le transport aérien est un des secteurs les plus en retard dans la construction du Marché unique ; les mesures décidées en décembre 1987 n'ont fait qu'effleurer le problème ; les entreprises ne savent pas encore ce que sera le transport aérien dans l'Europe de 1993 ; elles n'ont aucune perspective, car les gouvernements n'ont aucun objectif.

Le transport aérien européen demeure protégé et cartellisé, mais, au sein de cette Europe, la Grande-Bretagne a enfoncé un coin libéral, les Pays-Bas et quelques autres pays (Irlande, Belgique) l'ont parfois devancée, et plutôt suivie ; sa politique a favorisé le développement de

ses entreprises. Ainsi s'est constituée une Europe à deux vitesses, protectionniste d'un côté, ouverte de l'autre.

A l'extérieur de l'Europe, la concurrence s'est installée et continue de s'étendre dans une grande partie de l'hémisphère nord, le plus riche en possibilités de développement pour le transport aérien ; l'Europe — inorganisée et divisée — est particulièrement vulnérable aux attaques des compagnies des pays tiers, au premier rang desquelles figurent les compagnies américaines et asiatiques.

Le transport aérien français est en déclin ; lent et insensible au début, il s'accélère depuis quelques années ; les coûts des entreprises sont trop élevés et rien pour l'instant ne les pousse véritablement à faire disparaître ce handicap ; le réveil risque d'être brutal ; mais l'opinion n'en est pas consciente ou en conteste la réalité.

Le « paysage aéropolitique français » n'a pas changé, malgré les perspectives ouvertes par le Marché unique et un environnement concurrentiel nouveau ; les gouvernements passés ont pris tardivement conscience de la situation, mais ils ont gardé les yeux rivés sur la scène intérieure plus que sur le monde extérieur et leur politique a continué à s'aligner sur celle de l'entreprise publique, longtemps attachée à l'ordre classique bilatéral et à la protection de son « domaine » ; ainsi les entreprises qui auraient pu améliorer les performances du transport aérien français ont-elles été paralysées.

C'est pourquoi le moment est enfin venu de se poser des questions et d'y apporter des réponses claires, à défaut desquelles il ne pourra y avoir de construction européenne que dans le désordre et la confusion. Ces questions qu'il faudra se poser portent :

- sur le rythme auquel il faut mettre en place le Marché unique dans le transport aérien ;
- sur la façon de doser la liberté et l'harmonisation ;
- sur le compromis à trouver entre l'identité européenne et l'ouverture à la concurrence.

Mais, dans l'immédiat, la seule question qui compte réellement est celle du rythme auquel notre industrie doit évoluer.

Le facteur crucial dans cette affaire est en effet le temps. Mais tous n'en ont pas la même conception :

- plusieurs pays, tels la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas, sont certainement prêts à agir d'autant plus vite qu'ils ont une conception plus simple et plus libérale de l'Europe ; l'Europe est avant tout, pour eux, l'extension de la concurrence sur un marché ouvert ; elle peut donc être réalisée rapidement ;

— à l'opposé se situent les pays qui défendent un transport aérien protégé et cartellisé, comme la Grèce, l'Italie ou l'Espagne ; la protection doit, pour eux, durer le plus longtemps possible et survivre, le cas échéant, dans des clauses de sauvegarde et des protections spécifiques ;

— enfin, au milieu, les pays qui ont une vision « gradualiste » du Marché unique et préconisent une réalisation progressive et par étapes ; c'est la conception de la France et de l'Allemagne. On peut être d'un avis contraire. Mais l'autre thèse n'est pas forcément favorable à l'ensemble du transport aérien français.

Celui-ci, en effet, est en retard sur les performances des compagnies les plus productives et les moins chères, même en Europe seulement ; d'autres compagnies se développent plus vite en Europe. Accepter les petites étapes, c'est accepter que l'écart se creuse encore. De plus, aller lentement, c'est neutraliser en France, pour une durée inconnue, les compagnies les plus actives et les plus dynamiques. Ce n'est pas un objectif souhaitable du point de vue de l'intérêt général.

La lenteur dans la mise en place du Marché unique favorise les concurrents de la France, à savoir les compagnies britanniques et allemandes, qui, nous l'avons vu, s'empressent de s'étendre en Europe et de prendre des places sur le marché ; mais aussi, en fait, toutes les compagnies qui réussiront avant les autres à se faire attribuer des horaires sur les aéroports saturés ou près de l'être, en Allemagne, en Italie, en Grande-Bretagne, etc.

Aller vite, c'est au contraire se donner une chance de favoriser les compagnies les plus dynamiques, de prendre des positions avant les autres sur le marché. C'est susciter le sursaut qui doit permettre à toutes les compagnies françaises de redresser leurs performances et d'arrêter leur déclin.

En réalité, le temps presse. Dans le transport aérien comme dans toute industrie, il faut prendre les positions avant les autres.

M. Jean-Didier Blanchet, directeur général d'Air France. — Dans le contexte actuel de l'éventuelle réorganisation du transport aérien français, il va de soi que les réflexions qui suivent sont plus le fruit d'une expérience personnelle de onze années à la compagnie que la position officielle d'Air France.

Ce ne peut être qu'au président d'Air France, M. Bernard Attali, d'exprimer cette position officielle aux pouvoirs publics.

1. Les modifications des règles de concurrence et leurs conséquences.

Les règles du fonctionnement du transport aérien en Europe changent profondément. Avant même l'introduction du Marché unique

le 1^{er} janvier 1993, le Conseil des ministres de l'Europe a adopté en décembre 1987 un texte visant à mettre en application la première phase de libéralisation du transport aérien européen.

Ce compromis est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988 pour une durée de trois ans ; le Conseil, au vu des résultats obtenus, établira une nouvelle série de mesures destinées à constituer la seconde phase à la libéralisation du transport aérien en Europe, avant l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 du Marché unique.

L'accord concerne essentiellement :

- les capacités susceptibles d'être mises en œuvre sur le marché par les compagnies de la Communauté ;
- les tarifs ;
- les possibilités offertes aux compagnies d'un pays membre d'accéder au marché des autres pays ;
- les règles de concurrence au sein de la Communauté.

1.1. *Les capacités.*

Les accords aériens inter-gouvernementaux ne pourront plus désormais comporter des clauses de répartition des capacités à égalité (50/50) entre les compagnies des pays membres.

Jusqu'au 1^{er} octobre 1989, la répartition des capacités pourra aller jusqu'à 45/55, du 1^{er} octobre 1989 au 1^{er} janvier 1991, jusqu'à 40/60.

Un Etat pourra désigner plusieurs de ses compagnies pour desservir les mêmes lignes à destination d'un autre Etat, sous réserve d'un seuil de trafic minimum (250 000 en 1988, 180 000 en 1990).

1.2. *Les tarifs.*

Les compagnies ne seront plus tenues de consulter leurs partenaires avant de proposer leurs tarifs à l'homologation des gouvernements. Deux zones de flexibilité sont introduites, l'une pour les tarifs dits « réduits », l'autre pour les tarifs dits « très réduits ». Les compagnies sont désormais libres de faire évoluer leurs tarifs promotionnels sans autorisation gouvernementale à l'intérieur de ces zones.

1.3. *L'accès au marché.*

Un transporteur pourra désormais relier son pays d'origine à un plus grand nombre de villes d'autres Etats de la Communauté, avec

possibilité dans certains cas de prendre des passagers entre les villes de ces autres Etats.

1.4. *Les règles de concurrence.*

D'une façon générale, les compagnies ne sont pas autorisées à fausser le jeu de la concurrence par des ententes. Toutefois, des exceptions sont prévues, lorsque des concertations intercompagnies sont de nature à apporter des avantages aux usagers (discussion sur les créneaux horaires aux aéroports, sur l'assistance aéroportuaire, exploitation de systèmes automatisés de réservation...).

Ce compromis accroît donc la concurrence à l'intérieur de l'Europe, mais il le fait de façon progressive et dans un cadre réglementaire, comme l'a toujours préconisé Air France.

2. Les forces et les faiblesses d'Air France dans ce nouveau contexte.

Face à ces importantes modifications du cadre dans lequel vivait et se développait jusqu'à présent le destin du transport aérien, Air France, afin de conserver sa place parmi les premières compagnies mondiales, devra s'adapter ; car si elle dispose de nombreux atouts, elle doit surmonter aussi des handicaps certains.

2.1. *Les atouts.*

Parmi les atouts dont bénéficiera le groupe Air France dans le combat des années à venir figurent :

- l'habitude de vivre depuis toujours dans un milieu concurrentiel international ;
- l'importance, la qualité et la tradition de l'implantation commerciale dans le monde, avec un réseau commercial comptant actuellement 176 escales dans 77 pays et près de 6 000 employés à l'étranger ;
- l'existence d'une image Air France partout dans le monde, associée à des produits de qualité et diversifiés, propres à satisfaire les différents segments de clientèle ;
- un savoir-faire industriel et technique reconnu en France et à l'étranger ;
- un personnel compétent, attaché à son entreprise ;
- une volonté de développement clairement affirmée, en particulier sur l'Europe : le nombre de villes desservies sur ce secteur a doublé

en quatre ans (52 nouvelles lignes ont été lancées en 1987 et 1988). Air France sera la seule compagnie à desservir, à partir de l'an prochain, plus de cent villes différentes en Europe ;

— une situation financière saine, avec notamment un faible endettement et une capacité d'autofinancement donnant à la compagnie les moyens de son expansion : le bénéfice net sera supérieur au milliard de francs en 1988 ;

— enfin, des filiales bien implantées sur leurs marchés respectifs et prêtes à s'adapter à la dimension du marché européen. C'est le cas de Méridien, chaîne hôtelière française (près de soixante hôtels dans une vingtaine de pays) c'est le cas de la SOTAIR (Jet Tours), troisième tour opérateur français, premier tour opérateur européen pour les long-courriers internationaux, établie dans quatre pays de la communauté ; c'est le cas d'Air Charter, première compagnie charter française avec plus de 70 % du marché.

2.2. *Les handicaps.*

2.2.1. La difficulté de maîtriser totalement le marché français.

L'existence de deux plates-formes aéroportuaires à Charles-de-Gaulle et Orly, associée à une affectation à Orly de la très grande majorité de vols en provenance et vers la province française — alors que la plupart des vols internationaux d'Air France se font à partir de C.D.G. 2 — rend extrêmement difficile la maîtrise par la compagnie de la clientèle issue de province, plus naturellement attirée par les compagnies internationales installées à Orly. Ce phénomène est particulièrement sensible pour les liaisons vers les Etats-Unis, où de bonnes correspondances garantissent à des compagnies comme American, Delta et Continental la très grande majorité de la clientèle provinciale, y compris la clientèle affaires. Air France se trouve dans la situation d'un arbre partiellement coupé de ses racines.

2.2.2. Les coûts.

Nos coûts dépendent en partie de facteurs externes.

Parmi ceux-ci, on peut citer le niveau des salaires pratiqués en France, qui nous désavantage parfois sensiblement par rapport à certains de nos concurrents, en particulier britanniques, dont les salaires sont inférieurs aux nôtres de 20 à 30 %. Ce différentiel tend toutefois à diminuer en raison d'une plus forte inflation en Grande-Bretagne.

On peut citer aussi l'impossibilité d'optimiser l'utilisation de la flotte de moyens-courriers, due à l'impossibilité de jouer sur la synergie entre liaisons domestiques et liaisons européennes. Ce handicap explique pour certaines flottes une sous-utilisation relative des appareils, de l'ordre de 20 %, par rapport à des concurrents comme Lufthansa qui disposent d'un important réseau intérieur.

3. — Air France se doit, pour gagner, de surmonter ses handicaps et de jouer de ses atouts. Pour ce faire, Air France a choisi l'expansion : depuis deux ans nous regagnons des parts de marché sur tous nos principaux concurrents et nous venons de faire approuver un plan d'investissements de 65 milliards de francs sur cinq ans, qui modifiera complètement notre flotte : dix Boeings 747 ont été commandés à partir de l'année prochaine.

En ce qui concerne les coûts, un effort considérable a été fait ces dernières années en matière de productivité, tant par le personnel au sol que par le personnel en vol.

Notre productivité s'est améliorée de 26 % en quatre ans. Elle est aujourd'hui meilleure ou égale à celle de Lufthansa, de K.L.M., et bien supérieure à celle de British Airways.

Par rapport aux autres compagnies françaises, la comparaison tourne aussi à l'avantage d'Air France, contrairement à certaines idées reçues : notre productivité est bien meilleure, tant pour le personnel au sol que pour le personnel navigant, et nos coûts salariaux par agent sensiblement plus bas.

Qu'apporterait donc, dans ces conditions, au pavillon national une intensification de la concurrence franco-française sur le secteur international, si on admet que seule une meilleure compétitivité peut garantir durablement la croissance des parts de marché ?

Tout espoir de gain sensible en matière de coûts, en matière de chiffres d'affaires, en matière d'efficacité commerciale ne peut passer que par une optimisation du transport aérien français.

Pour mieux apprécier cette situation, nous nous devons de ne pas limiter nos considérations aux seules frontières de l'Hexagone. La concurrence est internationale avant tout, elle joue et jouera de plus en plus pleinement son rôle, quel que soit le nombre de compagnies françaises.

De notre aptitude à mieux nous organiser ensemble dépendra la place du pavillon français.

Dans la perspective de 1993, des pôles importants de transporteurs européens se mettent ou vont se mettre en place, pour se rapprocher de la taille des grandes compagnies américaines et bénéficier pleinement des économies d'échelle.

A Lufthansa, qui compte déjà 130 avions et maîtrise totalement aussi bien son réseau domestique que son réseau international, s'ajoute

aujourd'hui un ensemble British Airways-British Caledonian, qui possède 180 appareils. Ce n'est certainement pas un hasard si c'est dans le pays apparemment le plus libéral qu'a eu lieu la première fusion importante faisant de British Airways un concurrent redoutable par sa taille et par son dynamisme.

Le transport aérien français se distingue au sein de la C.E.E. par la coexistence de trois compagnies régulières importantes : Air France (105 appareils), Air Inter (45) et U.T.A. (10) ; il se distingue également par sa position géographique clé ainsi que par son marché important, qui représente le deuxième marché intra-européen et le premier marché domestique.

L'organisation actuelle du transport aérien français, si elle a permis depuis la guerre d'incontestables réussites et des développements, doit aujourd'hui s'adapter aux modifications de notre environnement concurrentiel.

Pour faire nous aussi des économies d'échelle, en matière d'avions, en matière de personnel, pour mieux maîtriser nos marchés nationaux, pour avoir un poids suffisant par rapport à nos principaux concurrents, qui n'ont pas les handicaps structurels que nous connaissons, il nous faut trouver un nouveau système favorisant une optimisation des moyens des trois compagnies françaises. Seul un tel système nous permettra de développer la part française du trafic régulier et d'occuper en conséquence une place significative dans le concert mondial des grandes compagnies.

M. Didier Adès. Je vous remercie. Mais il est temps d'animer le débat !

Que vont donc devenir les ailes françaises à horizon 1992 — ou 1993, peu importe ? Ce sera la première question. Mais il s'agira surtout d'essayer de répondre à : « véritable enjeu ou fausse échéance ? », qui est le thème général de ces deux journées de colloque, en matière de transport aérien.

En principe, une compagnie aérienne est par définition internationale, étant entendu que le cas d'Air Inter est particulier. Mais s'agissant des deux grandes compagnies nationales, Air France et U.T.A., la question est de savoir si elles ont encore le droit de regarder 1992 ou 1993 et si elles ne doivent pas regarder 2000, comme le font un certain nombre d'autres compagnies dans le monde.

De façon plus générale, nous essaierons de voir comment s'articule ce marché de 1992 : 320 millions de consommateurs, dit-on: Trois cent vingt millions de passagers potentiels, c'est superbe ! Il ne faut pas non plus se contenter de comparer les Etats-Unis et l'Europe. Si le trafic aérien a moins augmenté en Europe que dans le reste du monde, y compris aux Etats-Unis, c'est peut-être tout simplement parce que nous avons des réseaux de transport de substitution — si le président de la S.N.C.F. m'entendait, il crierait fort ! Nous avons un réseau ferré qui

n'existe pas aux Etats-Unis ni ailleurs dans le monde et qui fait que nous avons en Europe des progressions différentes.

Monsieur Blanchet, vous êtes directeur général d'Air France...

M. Pierre Eelsen, *président-directeur général d'Air Inter*. — Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites. On parle de la Communauté européenne et, dans votre prologue, vous laissez entendre que la France restera un marché isolé !

M. Didier Adès. — Non !

M. Pierre Eelsen. — Ah bon !

M. Didier Adès. — Non, pas du tout. Je voulais, dans un premier temps, que...

M. Pierre Eelsen. — Je vous remercie : vous me rajeunissez de trente ans.

Il y a trente ans, j'ai connu cela — plusieurs de mes anciens collaborateurs sont présents dans la salle — dans l'industrie automobile, où chacun s'inquiétait pour le Marché commun !

Aujourd'hui, les choses ont beaucoup changé, fort heureusement.

M. Didier Adès. — Vous avez déjà commencé à montrer avec Air Inter que vous aviez bien l'intention de vous positionner sur le marché de 1992. Mon propos était donc tout autre.

Ma question, dans un premier temps, était de savoir où vous regardez tout de suite, chacun de vous trois. Je voulais d'abord interroger les deux compagnies qui ont une tradition internationale. A vous, **M. Jean-Didier Blanchet**, directeur général d'Air France.

M. Jean-Didier Blanchet, *directeur général d'Air France*. — L'horizon que nous regardons, c'est effectivement la fin du siècle, c'est-à-dire l'an 2000. Après, on ne sait pas très bien de quels avions on disposera et quelle sera l'organisation du transport aérien.

Pour répondre à votre question, l'échéance de 1992 est quand même très proche. C'est donc la période qui va de maintenant à l'an 2000, avec le passage de 1992.

M. Didier Adès. — Pour vous, cette Europe va-t-elle changer quelque chose ou non ? Etes-vous déjà préparés ? Le débat d'aujourd'hui est-il un faux débat en ce qui concerne le transport aérien, et je dis bien pour Air France ?

M. Jean-Didier Blanchet. — Non, bien sûr. Nous sommes évidemment plongés dans ce Marché européen puisque le moyen-courrier représente la moitié de notre activité. Par conséquent, c'est la substance même de la compagnie qui est concernée. Nous y réfléchissons beaucoup.

Par ailleurs, M. Achard nous a dit que la taille n'était pas un facteur déterminant. Mais, ensuite, M. Peyrelevade nous a parlé à plusieurs reprises de taille critique certainement nécessaire pour être performant en Europe. Il n'est pas question d'atteindre la taille des compagnies américaines, qui sont toutes beaucoup plus importantes que les compagnies européennes. Les compagnies internationales américaines — je parle des plus grandes : American Airlines, United, Delta, Continental, etc. — ont toutes plus de 350 avions. La plus grande compagnie européenne, British Airways, a 180 avions. La suivante, Lufthansa, en a 130. Du côté français, Air France n'a que 105 avions, ce qui est peu par rapport aux chiffres que je viens d'indiquer ; nos amis d'U.T.A. en ont une douzaine et Air Inter 45.

Je reviens aux coûts. La concurrence des ailes britanniques nous pose un problème incontestable car les charges salariales britanniques sont en général inférieures de l'ordre de 20 à 25 % aux mêmes charges en France. C'est un avantage pour British Airways, que nous compensons partiellement par une meilleure productivité.

M. Didier Adès. — Nous allons faire le même bilan avec U.T.A. : atouts et handicaps.

Vous gagnez de l'argent, c'est bien, mais ce n'est pas cela qui va vous faire vivre très longtemps.

M. René Lapautre, président-directeur général d'U.T.A. — C'est en effet le problème que nous nous posons. Je voudrais le regarder, non pas tant du point de vue particulier d'U.T.A. que de celui de l'ensemble du transport aérien français.

M. Didier Adès. — Si vous le voulez bien, commençons par U.T.A., ce qui permettra ensuite de regarder le cas d'Air Inter et, les cartes étant posées...

M. René Lapautre. — Si vous voulez.

Le cas d'U.T.A. est assez simple. Ce n'est pas U.T.A. qui pose problème dans le transport aérien français.

M. Didier Adès. — Comment U.T.A. se situe-t-il dans la perspective de 1992 ? Fausse échéance ou vraie échéance ?

M. René Lapautre. — C'est tout à fait une véritable échéance ! C'est d'ailleurs la question des échéances, que vous avez posée au début, que je voudrais reprendre.

Il n'est pas question de regarder la fin du siècle ; il n'est pas question de regarder au-delà de 1992 ; il n'est même pas question de regarder 1992. L'échéance de 1992, c'est tout de suite qu'elle se joue — demain, après-demain — dans le transport aérien, plus encore que dans les autres secteurs communautaires.

Ce n'est pas un point de vue paradoxal. Il a été soutenu par d'autres, par exemple par des responsables de la Commission. Un vice-président de la Commission a écrit un article intitulé « 1992, aujourd'hui ».

C'est chaque jour que les choses se jouent. Les perspectives pour le transport aérien ne se situent pas à l'horizon de l'an 2000. Je ne sais pas ce que sera l'horizon 2000 dans le transport aérien. Je suis tout à fait incapable de le dire.

M. Didier Adès. — Alors, comment, aujourd'hui, vous préparez-vous ?

M. René Lapautre. — La France est mal préparée. Dans la Communauté économique européenne — je crois qu'il faut partir de là — le transport aérien connaît un retard tout à fait considérable par rapport au reste de la construction européenne.

J'ai noté avec intérêt ce que disait M. Achard sur les services financiers. Prenons donc la même référence et appliquons-la au transport aérien : vous verrez tout de suite qu'il est dans un considérable retard par rapport à la construction européenne. Il est même à des années-lumière de la construction européenne !

Libre établissement et libre circulation des capitaux : selon ce que nous a dit M. Achard — et nous le savons tous — c'est pratiquement acquis pour l'ensemble des activités économiques. Sauf dans le transport aérien : il n'y a pas de libre établissement, ni de libre circulation des capitaux. U.T.A. a essayé de racheter British Caledonian et n'a pas pu y parvenir.

Libre prestation des services : il n'y en a pas dans le transport aérien. On est libre d'aller prêter ses services à Francfort quand on est à Paris et que l'on a été désigné pour faire Paris-Francfort ; mais on n'est pas libre d'aller prêter ses services n'importe où dans la Communauté. Il n'y a donc pas de libre prestation des services ni de mobilité au niveau des structures.

Je mentionnerai ce paradoxe dans le transport aérien : alors que des médecins allemands, néerlandais ou britanniques peuvent venir exercer en France — et quelle autre profession a plus de soucis de sécurité que les professions médicales ? — pratiquement, à l'heure actuelle, il n'y a pas possibilité pour nous, alors même que nous sommes en sous-effectifs dans certaines professions du transport aérien, de faire venir en France, pour s'y établir, des pilotes allemands, britanniques ou irlandais. Et pourtant il y en a, particulièrement en Grande-Bretagne et en Irlande ! On ne peut pas se préparer à l'Europe dans ces conditions ; il faut commencer par la faire.

Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit, à savoir qu'il ne faut pas faire de complexe d'infériorité. C'est pourquoi je vais commencer par décrire les atouts du transport aérien français.

Nous avons trois atouts principaux en France. C'est considérable. Mais parce que nous sommes attachés à un vieux système d'organisation du transport aérien, on les néglige, on ne les met pas en avant et, jusqu'à présent, on ne les a pas exploités. Telle est la caractéristique du transport aérien français ; il ne faudra pas perdre cela de vue au cours de notre débat.

Notre premier atout tient à la géographie. La France est un point d'entrée extrêmement important en Europe. Dans la concurrence européenne de demain, ne croyez pas que les aéroports ne changeront pas d'importance. Ils changeront et dans des proportions considérables, ainsi que cela s'est produit aux Etats-Unis. Il y a trois aéroports européens qui, loin devant tous les autres, ont une grande chance à jouer : Londres, Paris et Francfort. Les autres, non. Quelques-uns resteront, au sud de l'Europe, parce qu'ils sont trop excentrés : Rome ou Milan — plus probablement, selon moi, Milan que Rome — Athènes, parce que c'est loin, et Madrid. Mais, à mon avis, ce seront des aéroports relativement régionaux par rapport aux premiers que j'ai cités. Ceux de Bruxelles, Amsterdam et Genève — qui n'est pas dans la Communauté mais dont il faut tout de même bien parler — devraient décliner si Paris, en particulier, joue bien ses cartes.

Deuxième atout : la France dispose de plusieurs compagnies. Comme la Grande-Bretagne, car il n'est pas vrai de dire que celle-ci n'a qu'une compagnie. Je dirai au passage qu'il n'y aura bientôt plus de distinction entre les compagnies charter et les compagnies régulières. Les compagnies charter, que je ne méprise pas puisque nous faisons nous-mêmes du charter à U.T.A., sont nées en Europe — où elles assurent la moitié du trafic — du dédain dont ont fait preuve les compagnies régulières à l'égard d'une partie du marché du tourisme et de l'absence d'innovations commerciales à cet égard.

Il existe donc un pluralisme en France, et c'est un atout. Cela a été reconnu, notamment par le groupe « transport aérien 1992 », créé à la demande de M. Jacques Douffiagues, alors ministre des transports, dirigé par M. Malher et dont un représentant d'Air France faisait partie.

Troisième atout : les infrastructures. Les aéroports de Paris n'ont pas de problème d'espace, jusqu'à la fin du siècle au moins.

Notre problème, en France, est d'exploiter ces atouts.

M. Didier Adès. — Regardons maintenant du côté d'Air Inter. Je pense que, pour vous, 1992 constitue une véritable échéance. Le marché intérieur, ce n'est plus l'Hexagone ? Votre marché intérieur, ce sont 320 millions d'habitants ?

M. Pierre Eelsen. — Comme tout le monde, j'ai quelques défauts ; je les ai rappelés tout à l'heure. J'ai vécu il y a trente ans dans l'industrie automobile ce que M. Lapautre vient d'évoquer. Les entreprises étaient sur certains marchés, et c'étaient les marchés nationaux. J'ai

participé aux études, et je me suis trompé comme les autres, je l'avoue ; quand je regarde les prévisions que nous avons faites sur les échanges intra-européens, je constate que nous étions vraiment à côté de la plaque !

Ma deuxième observation est plus importante. Ce qui est frappant et qui va caractériser le transport aérien européen, c'est que le marché va s'ouvrir. Ce qui s'est passé dans les échanges de produits industriels se produira dans le transport aérien, avec certaines limites car, bien sûr, les capacités du ciel sont ce qu'elles sont ; elles peuvent toutefois s'améliorer considérablement. Nous allons connaître un fort développement du transport aérien intra-européen et si nous ne nous y préparons pas bien, nous perdrons des positions et, petit à petit, nos entreprises reculeront.

Il est un exemple que je cite souvent : Paris-Rome plus Paris-Madrid, c'est aujourd'hui moins que Paris-Bordeaux en terme de trafic. Je ne vois pas pourquoi cela se perpétuerait jusqu'à l'an 2000. Nous allons devoir nous préparer, nous les compagnies françaises, à affronter cette évolution du marché de manière à ne pas nous laisser piétiner par les compagnies concurrentes. Ce que j'ai vu et vécu dans l'industrie pendant plusieurs décennies, *mutatis mutandis* bien sûr — les services et l'industrie, c'est différent, mais tout de même ! — va se passer aussi dans les services, surtout dans les services mobiles comme le nôtre.

Il faut que nous nous y préparions bien. Il faut que nous cessions de considérer que nous devons d'abord nous battre entre nous. Il faut que chacun, dans sa spécialité, se prépare à élargir la compétitivité des Français. Ce n'est pas impossible.

En ce qui me concerne, je ne pense pas que nous devions nous livrer entre nous à une concurrence sauvage. Dans beaucoup de domaines, nous avons perdu des places sur le marché européen parce que nous nous sommes affrontés entre compagnies françaises alors que les autres pays — l'exemple de la Grande-Bretagne le montre — se sont d'abord préoccupés de l'alliance entre entreprises nationales avant d'aller affronter la compétition européenne.

Nous devons donc nous préparer ; mais la meilleure façon n'est pas d'essayer de fusionner tout ce qui existe. Il faut plutôt tenter d'établir une stratégie qui tienne compte de la diversité des entreprises françaises en la matière. Je ne suis pas sûr que la concentration soit toujours une arme absolument offensive.

M. Didier Adès. — Voyons les atouts de la compétitivité.

Vous avez dit en substance tous les trois : nous devons être le plus performant possible ; nous devons nous préparer encore plus vite que nous ne l'avons fait.

La compétitivité, c'est quand même quelque chose de délicat à vivre ; cela ne fait pas réellement partie de nos traditions, plus précisé-

ment des traditions des compagnies protégées. Jusqu'à ces jours récents, les uns et les autres vous avez eu des marchés très protégés.

M. Pierre Eelsen. — Je crois à la compétition. J'ai vécu pendant trente ans, comme je l'ai dit, dans un secteur où la compétition était devenue dure. Alors, cela ne m'impressionne pas du tout, bien au contraire ; quelquefois même je souffre de ne pas être suffisamment en compétition dans l'entreprise que je dirige.

J'étais hier à Nantes. Paris-Nantes : le T.G.V. Ce qu'Air Inter a subi sur Paris-Lyon, avant que j'en sois le président — mais mes collaborateurs s'en souviennent — est une bonne expérience. Nous allons avoir le développement du T.G.V. Nous aurons ensuite la concurrence au sein même du transport aérien, car ceux qui s'imaginent que sur les grandes lignes que nous avons développées en France — je pense à Paris-Toulouse en particulier, qui est une des plus grandes lignes européennes après Paris-Londres — ceux qui s'imaginent, dis-je, que nous allons pouvoir maintenir nos positions franco-françaises se trompent.

Nous avons déjà affronté cette compétition avec le chemin de fer ; nous l'aurons avec les compagnies aériennes européennes, et je crois qu'il faut que nous nous préparions bien à cette compétition.

M. Didier Adès. — Comment pensez-vous pouvoir bien vous préparer ?

Je reviens à la compétitivité. Il y a vingt ans, quand Singapour Airlines est née, qui aurait parié un centime sur le succès possible de cette compagnie d'un Etat qui comptait 2,5 millions d'habitants ? Pourtant, cette compagnie est aujourd'hui l'une des plus performantes au monde. Qui aurait prévu cette expansion fabuleuse ? Mais Singapour Airlines a joué à fond les cartes de la compétitivité.

Monsieur Eelsen, vous devez sûrement avoir des relations particulières, commercialement parlant, avec American Airlines, qui joue à fond la carte de : « Je vous prends à Orly pour vous transporter aux Etats-Unis » — en tout cas, je l'espère.

Monsieur Blanchet, American Airlines va ouvrir dans peu de temps, vous le savez, une liaison directe Lyon-New York. Pourquoi Air France ne le fait-il pas ? Cela va-t-il vous gêner ? Est-ce un facteur de concurrence pour vous ?

M. Jean-Didier Blanchet. — Oui, bien sûr. Lyon-New York, c'est un dossier que nous connaissons bien...

M. Didier Adès. — C'est Lyon-New York et d'autres choses de ce genre, avec des compagnies qui sont privées et agressives. Avons-nous la même agressivité ?

M. Jean-Didier Blanchet. — Ce n'est pas une question de propriété du capital. American Airlines s'appuie sur un réseau domestique considérable aux Etats-Unis ; je vous ai dit qu'elle est la plus performante aux Etats-Unis. Elle a des avions de deux cents places qui peuvent desservir un certain nombre de points au départ des *gateways* américains. Disons qu'elle est bien placée pour desservir éventuellement Lyon.

M. Didier Adès. — Et c'est dans peu de temps !

M. Jean-Didier Blanchet. — Pourquoi pas !

M. Didier Adès. — Dans cette course, vous dites : ce n'est pas la propriété du capital qui pose problème. Soit. Mais les compagnies européennes ont eu pendant très longtemps des marchés relativement protégés ; elles appartenait aux Etats ou elles étaient protégées par les Etats dont elles portaient les couleurs. Elles sont confrontées aujourd'hui à des méthodes différentes.

Nombre d'entre vous ont dû vivre aux Etats-Unis ou entendre raconter ce qui suit. Je me trouvais un jour à Denver dans un avion — je ne me souviens plus du nom de la compagnie ! — qui était « surbooké » : ils avaient loué plus de places qu'il n'y en avait réellement. Au moment du décollage, le commandant de bord nous dit dans la cabine : « Messieurs, la compagnie a vendu trop de places ; j'offre cent dollars en équivalents kilomètres d'avion, plus un surclassement dans le vol suivant, aux cinq premières personnes qui, étant moins pressées, voudront bien descendre. » Une seule personne se lève. Trois minutes après, le commandant a proposé deux cent cinquante dollars : une deuxième personne s'est levée. Quelques minutes plus tard, il s'agissait de cinq cents dollars. Il a fait son *playing* et il avait respecté son contrat vis-à-vis de ses passagers.

Etes-vous prêts à pratiquer ce type de méthode, les uns ou les autres ?

M. Jean-Didier Blanchet. — Cela ne se passe pas tout à fait ainsi dans notre cas ; mais c'est à peu près équivalent quand même. C'est une compensation — qui s'appelle le *denied boarding compensation* — prévue par la réglementation américaine et que nous appliquons dans nos escales américaines.

Je reviens au problème de la compétitivité. Les compagnies américaines ont compris qu'avec la déréglementation il fallait avoir des bases, qu'elles appellent des *hubs*, c'est-à-dire des plaques tournantes auxquelles elles font aboutir leurs lignes domestiques et à partir desquelles elles créent des lignes internationales.

C'est ce qu'a fait American Airlines, puisque vous me posez la question. Elle dessert Paris à partir de quatre de ses hubs : Chicago, Dallas, New York et, le dernier-né, Raleigh-Durham, que personne ne connaît en France...

M. Didier Adès. — ... qui se trouve en Caroline.

M. Jean-Didier Blanchet. — Oui, en Caroline du Nord.

Ce système permet d'approvisionner le réseau international avec l'énorme masse des passagers « domestiques » américains, de drainer et de bien pénétrer le marché américain dans ses profondeurs. C'est précisément ce que nous souhaitons faire en Europe.

Je vous ai dit que nous avons une très bonne desserte de l'Europe : nous y desservirons cent escales à partir de l'année prochaine.

Notre problème actuellement, c'est que nous avons une mauvaise desserte à partir de la province. C'est elle que nous voudrions « optimiser ». Nous en parlons actuellement beaucoup avec nos amis d'Air Inter.

Voilà comment on peut être compétitif par rapport aux compagnies américaines.

M. Didier Adès. — Monsieur Eelsen, vous allez arriver à transférer vos avions à Roissy ?

M. Pierre Eelsen. — Il ne s'agit pas de cela.

D'abord, la France est faite comme elle est faite. Et puis, il ne s'agit pas seulement de la France ; il s'agit de l'Europe. Donc, Orly restera une base fondamentale du transport aérien intérieur.

Mais il est évident qu'il ne faut pas négliger ce que vient de dire M. Blanchet, à savoir qu'on peut se renforcer en coopérant mieux. Il faut à la fois — ce n'est pas facile, mais je crois que nous sommes bien partis ; le ministre des transports a d'ailleurs, là, un rôle à jouer — puisque nous avons plusieurs entreprises dans le secteur, qu'elles se stimulent les unes les autres et qu'elles ne se déclarent pas la guerre. Si nous nous déclarons la guerre, nous sommes fichus car cela viendra se superposer à nos autres handicaps.

Vous me pardonnerez de reprendre toujours mes expériences antérieures. Peugeot et Renault — M. Calvet l'a très bien dit l'autre jour à *L'Heure de vérité* — sont en compétition ; mais ils ont su aller au-delà dans certains domaines. Je pense notamment à la fabrication de moteurs dans une usine commune.

Les entreprises françaises, dans de nombreux domaines, se sont déclaré la guerre, et, malheureusement, je l'ai dit tout à l'heure, j'en ai vu mourir beaucoup. Il n'est pas question que nous nous déclarions la guerre. Par conséquent, il faut que nous trouvions des complémentarités, sans pour autant abandonner notre indépendance propre — je parle surtout pour Air Inter en l'espèce.

M. Didier Adès. — Nous allons malheureusement devoir conclure dans peu de temps.

Comment allez-vous vous comporter vis-à-vis des autres, puisque les autres vont pouvoir venir chez nous ?

M. Pierre Eelsen. — C'est une évidence : ils ne viendront pas sur Paris-Quimper, parce que ce n'est pas le trafic qui les intéresse, mais sur les grands axes comme Paris-Toulouse — vous pensez bien que la deuxième ligne européenne va intéresser un certain nombre de compagnies !

On peut très bien imaginer — je prends un exemple au hasard, parce que, pour le moment, ce n'est pas une réalité ; mais ça le deviendra, et plus vite qu'on ne le pense, avant l'an 2000 en tout cas — on peut imaginer, dis-je, que, à partir du 1^{er} janvier 1993, British Airways fasse Londres-Paris-Toulouse. Pourquoi pas ?

Il nous faut donc nous préparer à cela nous-mêmes.

M. Didier Adès. — Monsieur Lapautre ?

M. René Lapautre. — Il y a des mots que je ne comprends pas. On dit : se préparer. Mais c'est l'Arlésienne ! Se préparer, cela devrait vouloir dire : faire des choses concrètes. Or, actuellement, un des problèmes en France, dans le transport aérien, c'est qu'on ne peut pas les faire. On parle de « complémentarités ». Je n'ai jamais compris ce mot. Il y a la concurrence, un point, c'est tout ! Et, en Europe, il y aura de plus en plus de concurrence !

On dit : la guerre franco-française. Je ne comprends pas non plus. Nous sommes loin de nous livrer à des guerres franco-françaises, puisque, en France en particulier, l'égalité des chances n'est pas assurée entre toutes les entreprises, ce qui est absolument contraire non seulement à la lettre, mais à l'esprit de la construction communautaire. L'équité entre les opérateurs économiques — il faut y revenir — est un principe fondamental du Traité de Rome ! Or, elle n'est pas assurée dans le transport aérien, ni en France, ni dans la plupart des pays de la Communauté, sauf en Grande-Bretagne, parce que ce pays a joué un autre jeu.

A cet égard, il faut bien comprendre une chose : on parle d'Europe, mais il y a deux Europe actuellement dans le transport aérien. Il y a déjà une « Europe à deux vitesses ».

Au cours des négociations des premières directives sur le transport aérien, on s'est préoccupé d'éviter une Europe à deux vitesses ; on avait peur qu'il n'y ait une Europe méditerranéenne et une Europe nordique. On n'a pas pris garde au fait que l'Europe à deux vitesses existait déjà.

Il y a d'un côté, une Europe, protégée, cartellisée. C'est la nôtre, celle des pays méditerranéens et, plus ou moins, celle de l'Allemagne. Et puis, de l'autre côté, il y a la Grande-Bretagne, qui ne s'est pas embarrassée de principes philosophiques, qui ne s'est pas posé le

problème de savoir s'il fallait se préparer ou pas, car elle pratique déjà la concurrence depuis longtemps. Elle est prête pour 1993.

On a dit à British Airways il y a quelques années : vous allez être privatisés. Et on a réaffirmé les vieux principes britanniques, dont celui de la concurrence. On les a encore réaffirmés récemment, dans l'affaire British Airways-British Caledonian, puisqu'on a recréé des concurrents à British Airways sur le marché britannique.

Mais la France veut ignorer cela, parce que cela la trouble.

Nous avons des handicaps face à de tels concurrents, c'est vrai ; mais là non plus nous n'avons pas de complexes à avoir. Pour ma part, je n'ai pas de complexe de taille, bien que je sois le plus petit. On a fait allusion à ma taille ; cela étonne toujours les gens : « Quoi, vous n'avez qu'une douzaine d'avions ? » En réalité, nous en avons un peu plus, mais cela ne fait pas une considérable différence, je vous l'accorde. Eh bien ! nous n'avons pas de complexes, mais à condition qu'on nous donne nos chances. Je ne crois pas au handicap de la taille...

M. Didier Adès. — Attendez ! Vous dites : à condition qu'on nous donne nos chances. Qui doit les donner ?

M. René Lapautre. — Ce sont les deux points que je veux soulever maintenant, et j'en ai pour très peu de temps.

A condition qu'on nous donne nos chances, oui ! Je n'ai pas, je le répète, de complexe de taille. Il n'y a pas, d'un côté, des entreprises qui sont condamnées parce qu'elles sont petites et, de l'autre, des entreprises qui vont réussir parce qu'elles sont grandes ! Il y a des grands qui échouent, parce qu'ils sont trop gros et qu'ils ne peuvent pas se déplacer vite. Il y a des petits qui échouent parce qu'ils sont faibles. Il y a des petits bien armés, qui ont de l'argent, des avions, du savoir-faire — comme U.T.A., je le dis sans modestie ! — et qui peuvent réussir. Nous ne sommes pas cinq fois moins productifs qu'Air France parce que nous sommes cinq fois plus petits. Je ne cite Air France que parce que c'est la référence française !

En ce qui concerne l'égalité des chances, le problème est le suivant : nous nous sommes trouvés jusqu'à présent dans une structure du transport aérien calme, sereine, reposante, qui organisait des complémentarités entre les entreprises et qui avait déterminé des zones géographiques. Alors chacun s'est un peu endormi ; nous avons eu malheureusement tous un peu trop tendance à nous aligner les uns sur les autres. Ceux qui auraient pu avoir les coûts les plus bas, en raison de leur gestion, de leur petite taille, de leur statut, de leur possibilité de créer des exploitations nouvelles, ont été paralysés, immobilisés, parce que le Gouvernement leur a interdit de sortir de leur domaine.

La première conclusion est que, si on veut bouger en Europe, il faut faire comme les Britanniques et donner ses chances à chacun.

M. Didier Adès. — Un mot chacun pour terminer : vous vous sentez vulnérables pour 1993 ?

M. René Lapautre. — Non, si j'ai la possibilité de me battre.

M. Pierre Eelsen. — Non, à condition de continuer à améliorer notre productivité car — M. Lapautre l'a indiqué — en Europe, nous ne sommes pas ^à premier rang des entreprises dans le domaine du transport aérien. C'est un objectif que chacun d'entre nous doit poursuivre, notamment en améliorant les investissements ; c'est tout à fait important.

M. Jean-Didier Blanchet. — Le problème n'est pas de savoir si nous sommes vulnérables : Air France est la quatrième compagnie internationale dans le monde. Il s'agit de savoir si nous saurons trouver les moyens d'être l'une des premières en Europe et de rester aux tout premiers rangs dans le monde.

M. Didier Adès. — Nous resterons sur cette question. Vous nous montrerez dans peu de temps si vous avez su y répondre.

M. le Président. — Je vous remercie beaucoup. J'avais dit que ce débat serait animé. Comme vous avez pu le constater, il n'en aurait pas fallu beaucoup pour qu'il le soit encore davantage !

Nous aurons des questions à poser. Il en est une qui, à mon avis, n'a pas été suffisamment clarifiée et qui pourtant est importante : c'est celle de la date.

Vous avez dit, monsieur le directeur général d'Air France : mon horizon, c'est la fin du siècle. Si c'est la fin du siècle, que va-t-il se passer d'ici à 1993 ? Cela n'a pas été précisé. J'ai à peu près la réponse à l'esprit, mais il faudra nous préciser les choses.

*
* *

DEUXIÈME FORUM :
CONSÉQUENCES ET CONDITIONS
DE LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

L'analyse de la direction du Trésor : M. JEAN-CLAUDE TRICHET, directeur du Trésor.

Je vais essayer de respecter strictement votre recommandation de ne parler que dix minutes. C'est un peu une gageure, compte tenu du sujet que vous allez bien voulu me confier. Je m'en tiendrai donc à l'essentiel d'un possible raisonnement.

Je tenterai de répondre à trois questions :

- pourquoi libérer les mouvements de capitaux, à la fois du point de vue de l'Europe et du point de vue de la France ?

- comment va-t-on le faire ? Quel est le dispositif pratique ? Qu'est-ce qui reste à faire et quelle méthode allons-nous appliquer ?

- quelles sont les implications de toute nature que cela représente pour notre pays ?

— D'abord pourquoi libérer les mouvements de capitaux ?

Il ne faut jamais perdre de vue le fait qu'en Europe nous aurions dû, depuis belle lurette déjà, avoir libéré complètement les mouvements de capitaux, de même que nous aurions dû avoir aussi totalement libéré les mouvements de personnes et de marchandises. C'est l'ambition centrale du Traité de Rome et il est assez paradoxal que nous nous posions à nouveau la question maintenant, de très nombreuses années après la signature de ce Traité. De fait, l'Europe s'est rendu compte que tout en ayant considérablement progressé il lui restait beaucoup à faire. L'idée selon laquelle, pour que l'Europe utilise pleinement son potentiel économique, il faut que l'épargne européenne puisse librement circuler et être librement affectée aux meilleurs emplois possibles, c'est-à-dire aux emplois les plus productifs, est une idée naturelle. J'observe que c'est avant tout une idée économique : il faut que nous évitions de gaspiller une partie de notre épargne du fait des cloisonnements qui persistent entre les diverses économies européennes, entre les marchés financiers de chacun de nos pays.

Nous attendons de ce décloisonnement :

— d'abord, la meilleure affectation économique de cette épargne, comme je viens de le dire ;

— ensuite, et cet objectif s'ajoute et ne s'identifie pas au premier, les économies d'échelle qui vont avec un marché financier à la dimension de l'Europe, c'est-à-dire de la première puissance économique du monde. On voit tout le bénéfice que notre industrie de l'argent peut attendre de ces économies d'échelle très importantes que nous entendons réaliser :

— enfin un important bénéfice pour l'ensemble de l'économie du fait que le rapport qualité/prix, si je puis dire, des services financiers deviendra meilleur grâce à la fois au renforcement de la compétitivité du système financier et au renforcement de la concurrence entre industriels de l'argent.

Ces considérations ne sont pas théoriques. Elles sont pratiques et concrètes ; la libération des mouvements de capitaux présente un intérêt économique majeur pour l'Europe dans son ensemble.

Deuxième aspect de la première question que j'examine avec vous : libérer les mouvements de capitaux est-il souhaitable pour la France ? Observons d'abord que notre pays, clé de la voûte naturelle de l'ensemble européen, peut en attendre tout le bénéfice qu'on en attend pour l'économie européenne dans son ensemble. Mais il y a, en outre, deux autres aspects propres à notre pays qui méritent d'être soulignés. Chacun le sait, les pouvoirs publics entendent faciliter le renforcement à Paris d'une puissante place financière ayant une vocation internationale affirmée. La vocation d'être la grande place financière du continent. Pour cela, il nous faut, bien sûr, la liberté des mouvements de capitaux. En second lieu, nous avons également l'ambition de renforcer la position internationale de notre monnaie. La libération des mouvements de capitaux représente, de ce point de vue également, un avantage considérable et probablement aussi d'ailleurs une nécessité.

Telle est la réponse que je suggère à la question : pourquoi ?

— Ensuite, et c'est la seconde question, quelle méthode ?

Nous avons un objectif, fixé par la directive qui doit mettre en œuvre l'article 67 du Traité : la libération des mouvements de capitaux. Nous nous raccrochons donc au Traité.

Ce que les européens entendent faire, c'est créer en Europe une unicité des marchés de l'argent, c'est faire en sorte que la régulation de la liquidité bancaire soit limitée à ce qui est nécessaire aux fins de régulation monétaire interne et ne fasse pas obstacle aux mouvements de capitaux, qu'ils soient à long terme ou à court terme. Ceci est affirmé très clairement dans la directive.

Cette directive prévoit deux types de sauvegarde, si je puis dire. Elle reconnaît que, dans certains cas, des mesures indispensables peuvent être prises par chaque pays pour faire appliquer des lois et règlements, en particulier sur le plan fiscal. Mais elle précise que de telles mesures ne doivent pas faire obstacle aux mouvements de capitaux. Une clause de sauvegarde est également prévue dans l'hypothèse où il y aurait d'énormes mouvements de capitaux à court terme qui porteraient un grave préjudice à l'un des Etats membres de la Communauté. Dans ce cas, certaines dispositions de sauvegarde peuvent être prises mais elles ne peuvent pas durer plus de six mois. Et en tout état de cause, cette clause de sauvegarde doit être réexaminée avant la fin de l'année 1992.

Quant à la méthode retenue, elle illustre bien le sérieux avec lequel les pays européens ont décidé de traiter le problème à la demande du gouvernement français et du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget. Ils ont demandé à la Commission de leur faire des propositions précises sur les implications de diverses natures que peut avoir la libération des mouvements de capitaux, en particulier sur le plan fiscal. Nous aurons fin 1988 cette analyse, ce diagnostic et ces suggestions de la Commission. Le Conseil disposera ensuite de six mois pour méditer sur le rapport de la Commission et prendre sa propre décision. Avant le 30 juin 1989, les « Douze » doivent avoir analysé le rapport de la Commission, s'être fait leur opinion et avoir pris une décision en ce qui concerne l'harmonisation de la fiscalité en particulier.

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances du Sénat.* — A l'unanimité.

M. Jean-Claude Trichet.— En effet, le dispositif européen prévoit un certain nombre de règles en matière fiscale, qui supposent un consensus.

Vous pouvez constater que le calendrier qui a été fixé est très opérationnel. Etant donné que la directive prévoit que la libération des mouvements de capitaux sera en place le 30 juin 1990, c'est-à-dire le 1^{er} juillet 1990, c'est au cours de l'année calendaire 1990 qu'interviendra la libération totale. Il était donc indispensable que les différents pays se mettent d'accord sur leur dispositif en temps utile afin que, le cas échéant, s'il y a quelque chose à faire, la loi de finances pour 1990 puisse l'intégrer.

Ainsi, le dispositif a retenu un emboîtement presque parfait de la procédure européenne et des procédures majestueuses que sont les procédures législatives de chacun des pays.

— Enfin, et c'est la troisième question, quelles sont les implications pour notre pays, que nous reste-t-il à faire ?

Nous méconnaissons souvent le niveau présent de libération des mouvements de capitaux qui existe déjà dans notre pays. Je mets de côté naturellement les non-résidents, qui ne voient même pas les frontières

de la France, qui entrent et sortent librement. Notre place financière ne serait pas ce qu'elle est et notre internationalisation financière qui, comme je le disais, marche à grands pas, ne serait pas non plus ce qu'elle est si les non-résidents avaient des problèmes pour faire entrer ou sortir les capitaux.

Je vous rappelle que les Français, depuis un bon moment maintenant, ont la possibilité de constituer leurs actifs et de les transférer en France ou à l'étranger comme ils l'entendent. Ce qui ne leur est pas permis pour le moment, c'est de disposer de comptes en devises, soit en France soit à l'étranger. En fait, c'est cela qui reste à faire et, accessoirement, d'achever de libéraliser notre régime de prêts en francs aux non-résidents.

Telles sont les deux grandes mesures qui restent à prendre. Je ne crois pas qu'il faille, de ce point de vue, dramatiser les pas qui nous restent à faire. Ils sont importants certes, mais on méconnaît souvent la situation exacte dans laquelle nous nous trouvons.

Tout dernièrement, deux dispositions ont été prises par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, qui vont dans le sens de cette libéralisation. En particulier, il a été décidé de ne plus fixer de limites aux soldes des comptes en devises que détiennent déjà les entreprises à l'étranger. Cela correspond à une liberté quasi totale pour les entreprises en ce qui concerne leur contrôle des changes. Je crois d'ailleurs pouvoir dire, sans grande risque d'être démenti, qu'il n'y a pas en ce moment de revendication particulière des entreprises françaises sur ce point de vue.

Je n'en dirai pas davantage sur la libéralisation des changes proprement dite. Mais il y a naturellement un chantier très important, qui est à la fois européen et français : celui de l'harmonisation fiscale. Il ne faut pas que l'épargne soit allouée pour des motifs extra-économiques : je le répète, la justification économique de la libération des mouvements de capitaux, c'est de conduire l'épargne à l'endroit où l'investissement est le plus productif possible pour l'économie européenne dans son ensemble. Si l'on va non pas dans l'endroit où l'investissement est le plus productif possible, mais dans celui où l'investissement est le plus attrayant possible fiscalement, c'est une anomalie. Ce n'est pas simplement une anomalie du point de vue légitime, ô combien, de l'Etat qui voit disparaître certaines recettes fiscales, de l'économie nationale qui voit sa balance des capitaux déséquilibrée. C'est surtout une aberration économique. Nous n'avons pas entrepris la libération des capitaux pour qu'ils se déplacent de manière aberrante sur le plan économique.

Il s'agit donc d'une question centrale et c'est sous cet angle qu'il faut l'aborder pour trouver les solutions adaptées qui doivent permettre l'élimination de ces possibles aberrations fiscales.

Enfin, et ceci je crois mérite d'être répété, la libération des mouvements de capitaux représente trois défis pour la France :

- un défi et une chance également formidables pour notre industrie de l'argent ;
- un défi et une chance formidables pour notre place financière ;
- un défi et une chance formidables pour notre économie dans son ensemble.

En conclusion, je voudrais attirer votre attention sur un point qui me paraît également important : l'interaction entre le marché financier européen que nous sommes en train de construire avec méthode, comme je viens de le dire, et ce que les Anglo-Saxons appellent le marché global. Les différents pays européens ont déjà intégré, d'une manière partielle, leurs dispositifs financiers à ce marché global qui, comme on l'a vu au cours de la période récente, est une réalité très concrète. Tous les marchés financiers du monde sont étroitement interconnectés ; ils inter-réagissent ensemble ne serait-ce que parce que chaque pays a libéré pour les non-résidents son propre marché domestique.

L'Europe n'entend pas être fermée et déconnectée du marché global, de la même manière qu'elle n'entend pas être déconnectée non plus du marché mondial dans le domaine purement commercial. De ce point de vue, nous avons un problème très particulier à résoudre, que, dans le jargon de la directive, on appelle *l'erga omnes*. La libération des mouvements de capitaux est, en principe, *erga omnes*. Elle ne vise pas à fermer l'Europe et à la déconnecter du marché global. Elle vise à maintenir les acquis de la connexion au marché global. C'est un problème très délicat, qui demande à être bien médité et bien perçu : comment construire ce Marché unique européen tout en maintenant les avantages de la connexion au marché global, éventuellement en les renforçant si l'on veut que les grandes places financières européennes — Londres, Paris et les autres — puissent continuer à tirer tous les bénéfices possibles de cette construction ?

M. le Président. — Une précision, avant de donner la parole à M. Minc, et vous me contredirez si je me trompe : la libre circulation des capitaux est prévue pour le 1^{er} juillet 1990 par un texte qui prévoit également une harmonisation des fiscalités. Comme le faisait observer le président Poncelet, cette harmonisation ne peut se faire qu'à l'unanimité. Si, par malheur, elle ne se faisait pas, cela ne porterait pas atteinte, me semble-t-il, à l'engagement de libération des capitaux qui a été pris et qui, lui, est ferme et définitif. Est-ce que je me trompe ?

M. Jean-Claude Trichet. — C'est à la demande formelle de M. Bérégovoy, appuyée par un certain nombre d'autres ministres, que le dispositif de méthode, que je vous ai exposé et qui est parfaitement résumé dans votre propos, a été adopté. Chacun a compris que la France

entendait que ce travail ne soit pas saboté, mis de côté ou éludé, en particulier pour les raisons économiques que je disais.

Je ne peux donc pas me placer dans l'hypothèse de travail où nous constaterions que, de par la volonté de certains de nos partenaires, rien ne se fait. S'il en était ainsi, notre pays serait probablement fondé à dire qu'il y a rupture du contrat moral qui a été passé.

M. le Président. — Je laisse cela de côté mais chacun comprendra que ce n'est pas tout à fait secondaire.

La parole est à M. Minc.

L'opinion du financier : M. ALAIN MINC, administrateur, directeur général de Cerus.

Dans le temps qui m'est imparti, je ferai trois remarques. Je ferai les deux premières en tant qu'usager de la libre circulation — il y a des usagers de la libre circulation comme il y a des usagers des transports — et la troisième remarque sera de nature plus sociologique, parce que c'est tout de même moins morne.

Comme usager de la libre circulation, je ne vis pas du tout de problème sur la circulation des créances et des dettes. Pour ceux qui sont dans l'industrie ou la finance, tout cela est parfaitement fait ; tout circule, il n'y a pas de problèmes ; il y a quelques frottements de-ci, de-là, mais le Marché commun est fait, il est réalisé.

Les deux vrais problèmes sont d'une nature tout à fait différente et, me semble-t-il, beaucoup plus sérieux. C'est, d'une part, la non-circulation des actifs ou l'hypothétique circulation des actifs et, d'autre part, la circulation relative des cash flow. Telles sont mes deux remarques d'usager.

I. — La non-circulation des actifs.

Nous sommes dans une Europe extraordinairement inégale en termes d'ouverture à autrui et où le problème clé des années qui viennent sera celui de la réciprocité. Le pays le plus fermé est la Hollande parce que l'identité juridique de l'entreprise diffère de celle des actionnaires. Vient ensuite l'Allemagne, qui est fermée pour des raisons sociologiques qui tiennent à la perpétuation de l'oligopole bismarckien. On trouve ensuite l'Italie, dont le mode de fermeture est féodal : quatre ou cinq féodalités verrouillent le pays.

Des pays sont relativement ouverts : la France, l'Espagne et la Belgique.

La Grande-Bretagne, pour des raisons culturelles profondes, est tout à fait ouverte.

De ce point de vue, le problème de l'homogénéité va être majeur. Le pays ne pourront pas accepter facilement de voir les uns faire la chasse chez eux, alors qu'il ne peuvent pas faire la chasse chez le voisin. Le problème allemand est abyssal ; il n'est d'ailleurs, en moins aigu, que l'excroissance du problème suisse. L'enjeu est quand même grand, puisque la Suisse est une société capitaliste où les capitaux, même suisses, n'ont pas droit à la parole ; quant aux capitaux non suisses, ce sont des capitaux d'« Untermenschen ».

Par rapport à cette Europe-là, beaucoup d'opérations dont on parle, dont on rêve, vont finir par freiner parce que la réponse à ce problème n'est pas légale. Certes, les textes seront édictés, tout tombera à l'heure, on dira qu'il y a libre circulation, mais la sociologie n'est pas le fruit de la loi. Et la sociologie est d'une nature tout à fait différente. On peut décréter la libre circulation des capitaux sous cet angle-là, l'Allemagne restera un pays d'oligopole bismarckien et par rapport au problème allemand, puissance dominante de l'Europe, il est clair que les autres pays seront amenés à se conduire de même, à l'exception très particulière de ce pays semi-européen qu'est la Grande-Bretagne.

Que va-t-il se passer ? Alors qu'on parle d'un marché ouvert, en réalité on va avoir un marché d'extrême concurrence non pas entre les entreprises mais entre les complexes étato-industriels. La sociologie allemande n'est qu'une forme spécifique d'un de ces complexes étato-industriels. De ce point de vue, nous allons probablement vers une période d'assez grands frottements et d'assez grandes tensions.

Telle est ma première remarque par rapport au discours de la libre circulation paradisiaque et utopique.

II. — Les cash flows ne circulent pas.

Dans une entreprise, le point important est moins la circulation des marchandises, qui existe, que la circulation des cash flows pour que l'espace économique européen soit pour elle l'équivalent de ce qu'il est pour une entreprise américaine. Une entreprise américaine pompe le cash flow, c'est-à-dire ses amortissements et son bénéfice, dans une usine de l'Arkansas parce qu'elle a envie de reconstruire son usine du Michigan. Et elle le fait totalement librement.

Dans les entreprises européennes les plus diversifiées en Europe, il est rare que la part de cash flow qui circule atteigne 50 %. Quand on atteint 20 ou 25 %, c'est déjà beaucoup. Pourquoi ? Qu'est-ce qui s'y oppose ?

Quatre phénomènes majeurs s'y opposent, qui, là aussi, sont enracinés profondément et ne seront pas balayés par quelques textes bruxellois.

1. Nous sommes en Europe dans une culture d'actionnaires minoritaires parce que la richesse des entreprises n'a pas été suffisante pour acquérir 100 % de leurs filiales. Elles n'ont pas souvent un contrôle absolu de leurs filiales. N'ayant pas un contrôle absolu, elles ne peuvent pas faire ce qu'elles veulent.

2. Les fiscs de chaque pays ont une tendance très naturelle à empêcher toute forme de transfert d'une société fille vers sa société mère. Par exemple, ce moyen classique de pomper de l'argent d'une société fille détenue à 100 % vers une société mère qu'est la redevance d'assistance générale, et qui est supposée être l'hommage pécuniaire rendu au chef, n'existe pas de pays à pays. Vous ne pouvez pas le faire parce que c'est immédiatement réintégré dans le bénéfice ; en quelque sorte, vous mettez ainsi en cause la dynamique propre de l'entreprise et...

3. ...vous tombez sur un problème social. C'est d'ailleurs un problème de fond : une entreprise, ce ne sont pas seulement ses actionnaires, même si le droit le prévoit. Une entreprise, ce sont ses cadres, ses salariés, une certaine culture. Jamais vous ne pouvez faire payer double à une filiale allemande, puisque la redevance n'est pas déductible, parce qu'à ce moment là, c'est une insulte portée à l'entreprise sur place. Et c'est une insulte portée à sa culture, aux gens qui travaillent, et les syndicats s'y opposeront. Le cas allemand étant évidemment de ce point de vue le plus patent parce que les mécanismes de la cogestion permettent à cette opposition de n'être pas que conflictuelle, mais d'être légale et d'aboutir à des veto.

4. Quand vous gérez une entreprise multinationale, vous passez votre temps, pour des raisons culturelles, à essayer de préserver les identités locales. Même I.B.M. fait semblant d'en préserver.

Il en résulte que les comptes consolidés d'une entreprise ne signifient pas du tout la même chose en Europe et aux Etats-Unis. On agrège d'un côté des actifs et de l'autre des passifs, mais quand on décompose en réalité pays par pays, les dettes sont dans certains pays en fonction des rentabilités différentielles, et les liquidités sont dans d'autres. Et vous passez votre temps à courir en déséquilibre permanent, c'est-à-dire, puisque vos cash flows ne circulent pas, à vous endetter trop dans certains pays et à placer inutilement vos disponibilités dans d'autres.

Or, il ne faut pas oublier que la seule vraie obsession d'un industriel, c'est la libre réallocation des cash flows. De ce point de vue, 1992 est une échéance sympathique mais cela ne changera pas l'état des choses. Le problème est beaucoup plus profond et il se pose pour les dix ans à venir.

III. — Quittant le terrain de l'usager, j'en arrive à ma troisième remarque, plus sociologique.

Je partirai du constat suivant, qui m'amènera à une inquiétude. Je crois que dans les vingt ans qui viennent, on va voir réapparaître très profondément les enjeux de patrimoine, aux dépens des enjeux de revenus. Et qu'une des inégalités majeures dans les sociétés redeviendra l'inégalité de patrimoine plutôt que l'inégalité de revenus. Il y a deux raisons très simples à cela :

- les taux d'intérêt réels. Avec les taux réels, l'argent va à l'argent et le patrimoine va au patrimoine ;

- le vieillissement de la population.

Or, si on regarde la mécanique qui est en route, elle aboutit à accentuer l'exonération de l'imposition sur le capital, globalement sous toutes ses formes, par rapport à l'imposition du travail. Là encore, il y a une raison simple à cela : le libre marché que nous sommes en train de faire exigera, qu'on le veuille ou non, peut-être pas l'alignement sur le paradis fiscal déguisé en Etat qui s'appelle le Luxembourg, mais tout de même sur le plus léger des pays en termes de fiscalité. On est donc mécaniquement dans un phénomène qui aboutit à un allègement de l'impôt sur le capital.

Si mon diagnostic est juste sur le fait que les perceptions d'inégalités en termes de patrimoine vont redevenir très importantes, puisque l'égalité des revenus après impôt est réalisée dans à peu près tous les pays d'Europe qui, de ce point de vue, sont des pays socio-démocrates, il est clair que si l'on voit réapparaître le problème de l'enjeu que représente le patrimoine, cette mécanique infernale d'exonération progressive aboutira à des tensions sociales graves.

Je vous rappelle tout de même, en termes d'équilibres sociaux, qu'on est parti d'une situation où il était, de manière unanime considéré à l'intérieur des pays, que le capital devait payer plus d'impôt que le travail. Puis on est arrivé à une situation où le capital a payé autant d'impôt que le travail. Maintenant, le capital paie moins d'impôt que le travail. Par rapport aux équilibres sociologiques d'un pays, par rapport aux relations entre groupes sociaux et par rapport à son identité profonde, c'est une révolution considérable. Je suis assez frappé de voir, à propos de la dernière réforme fiscale britannique, que personne n'a remarqué une chose : il n'y a plus qu'un seul social-démocrate en Europe, à savoir Mme Thatcher, puisqu'au moment où elle a baissé le taux marginal de l'impôt sur le travail elle a remonté le taux marginal de l'impôt sur les plus-values au même niveau que celui de l'impôt sur le travail. En Grande-Bretagne, aujourd'hui, les plus-values sont marginalement taxées à 40 %, comme le travail. C'est le seul pays d'Europe à trouver dans cette situation.

Cette ruse de l'histoire mise à part, puisqu'elle ne manque pas de charme, on est là sur un enjeu majeur ; la mécanique mise en route a certainement, en termes d'équilibres sociaux, des conséquences que la vision un peu paradisiaque de la libre circulation fait trop souvent oublier.

M. le Président. — J'imagine que les propos que nous venons d'entendre vont susciter toutes sortes de questions.

L'observation par laquelle M. Minc vient de terminer son intervention rejoint celle de M. Lionel Stoléro hier : nous allons vers une détaxation mondiale du capital, dans le sillage de cette libre circulation générale qui, tout à fait indépendamment de l'exercice européen, est en train de devenir une des caractéristiques du climat mondial dans lequel nous vivons.

DÉBATS.

M. le Président. — Dans le débat, vous avez la parole, madame Veysse.

Mme Veysse, membre de la commission juridique du Parlement européen. On a beaucoup parlé de la stratégie des entreprises d'assurance. Sait-on ce qui va se passer pour les mutuelles, qui représentent un secteur important en Europe ?

J'ai trouvé que les usagers de l'assurance étaient peu présents. La majorité des textes, à l'heure actuelle, s'occupent plus des gros risques et des entreprises que des particuliers, pour lesquels on est un peu plus dans le flou.

Ma question est la suivante : avantage ou désavantage pour les particuliers dans le jeu qui est en train d'être redistribué ?

M. le Président. — Monsieur Peyrelevade, voulez-vous répondre ?

M. Jean Peyrelevade. — Effectivement, ce qui est soumis immédiatement à la libre prestation de services, c'est ce que l'on appelle les grands risques, c'est-à-dire les risques encourus par des gens dont on considère qu'ils sont suffisamment grands et intelligents pour être au courant de ce qui se passe dans les différents pays et ne pas avoir besoin de protection nationale.

Chacun des pays considère que le particulier de base, si je puis dire, — un métier dont on se méfie, il est vrai que l'assureur commence par percevoir la prime d'assurance puis règle éventuellement le sinistre beaucoup plus tard — doit être protégé juridiquement. Au nom d'excellents motifs, tout à fait reconnus par la Commission et discrètement appuyés par les assureurs des différents Etats membres, parce que cela

arrange tout le monde que le marché ne s'ouvre pas trop vite, au nom de motifs parfaitement légitimes, donc, il y a chez nous aussi, une évolution à deux vitesses.

Cela étant, il ne faut pas du tout s'arrêter à ce genre de choses. Une fois que la mécanique est lancée, on ne peut plus l'arrêter.

Je vous donnerai un exemple du degré de subtilité auquel on parvient. Imaginons un particulier qui voudrait assurer son automobile ailleurs que dans son pays de résidence, disons un Français qui voudrait s'assurer en Grande-Bretagne : l'assureur britannique n'aurait pas le droit de le démarcher, parce que cela serait dangereux pour les intérêts du particulier en question, mais le particulier, à partir du moment où il prendrait l'initiative d'aller voir l'assureur britannique, montrant par cette démarche qu'il est parfaitement conscient des « risques » qu'il prend, ce particulier serait autorisé à souscrire une assurance à l'étranger.

Mais ces frontières sauteront un jour ou l'autre si nous continuons à avancer.

Je reprendrai le premier point cité par Alain Minc, avec qui je suis complètement d'accord : je crois qu'à partir du moment où cette ouverture du marché est lancée, celui qui gagne n'est pas celui qui joue l'ouverture mieux que les autres, mais celui qui réussit à jouer sur un marché ouvert en gardant son propre marché fermé. L'histoire économique le montre d'abondance.

Il va y avoir, bien entendu, une tentative des mutuelles pour élargir leur savoir-faire à l'échelle européenne. Elles ont un handicap par rapport aux sociétés classiques, qui correspond au deuxième point indiqué par Alain Minc : la difficulté de circulation des *cash flows*.

M. le Président. — Monsieur Mallet, vous avez la parole.

M. Jacques Mallet, député européen. — Je ne suis pas un expert de ces questions financières et j'avoue qu'il y a une distinction que je ne vois pas très clairement sur le plan pratique.

La libération des mouvements de capitaux est *erga omnes*, mais, si je comprends bien, il serait souhaitable qu'il y ait une certaine identité particulière du marché financier européen au sein de ce marché global dont on a parlé, ce qui implique la recherche d'une certaine « réciprocité » dans le domaine des services financiers — le mot a été prononcé par M. Minc.

Beaucoup de personnes ne voient pas clairement ce problème, et j'en suis.

M. le Président. — Il serait peut-être intéressant, monsieur le directeur du Trésor, que vous commentiez également l'intervention de M. Alain Minc.

M. Jean-Claude Trichet, directeur du Trésor. — Très volontiers.

Je réponds d'abord à votre question, Monsieur le député. Vous avez parfaitement raison : tout le problème de l'ouverture *erga omnes* de la Communauté sur le plan financier est celui de la négociation de la réciprocité. Nous avons très concrètement, en effet, une négociation de ce genre, avec les États-Unis d'Amérique, par exemple. A partir du moment où nous libérons complètement les mouvements de capitaux en Europe, où la libre prestation des services financiers sera complète et où une banque qui sera enregistrée à Londres, Paris ou Francfort aura la capacité d'intervenir dans tous les pays européens, comme ce n'est pas encore le cas chez certains de nos partenaires, nous pouvons légitimement leur dire : nous nous apprêtons à opérer une réforme structurelle majeure en Europe ; *quid* de votre propre action allant dans le même sens pour qu'il y ait un équilibre des prestations et des contre-prestations ?

Le problème que vous avez posé est exactement celui-là. C'est pourquoi, nous souhaitons voir introduite dans plusieurs autres directives, qui sont actuellement en discussion, et qui concernent la libre prestation de services bancaires et financiers, cette notion de réciprocité. Elle doit faire l'objet d'un examen très attentif, de sorte que les intérêts de l'Europe et de chacun des pays européens soient défendus le mieux possible.

Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit Alain Minc, et sur la circulation des capitaux et des actifs, et sur la circulation des *cash flows*.

Si l'on procède à un découpage de l'Europe en fonction des comportements des uns et des autres, il me semble qu'il y a trois Europe.

Il y a une Europe qui est vraiment une *closed shop*. C'est le cas à l'évidence d'une Europe — et je vais au-delà des « Douze » parce que les cultures vont manifestement au-delà de la frontière des « Douze » — qui est une Europe en effet suisse, allemande, néerlandaise, où c'est fermé. C'est fermé pour des raisons très simples. Ou bien seuls les nationaux peuvent exercer certains droits. Ou bien, comme le disait Alain Minc, on sépare complètement le pouvoir dans l'entreprise de la structure du capital et il suffit qu'il y ait 5, 6, 7, 8 ou 10 personnes cooptées et totalement indépendantes du capital ; ou bien on a un système, pour lequel Alain Minc a utilisé une admirable métaphore, qui est probablement assez juste, qui est le système de Francfort, où vous avez un tissu étroit comprenant quelques mammoth financiers croisés avec de grandes sociétés industrielles qui verrouillent tout.

Il y a une Europe indubitablement très ouverte. C'est le cas de cette « semi-Europe » qu'Alain Minc mentionnait. Je la crois moins semi-européenne qu'on ne le pense, au moins dans sa réflexion profonde. Les Anglais me paraissent, en tout cas d'un point de vue de la gestion administrative de l'Europe, extrêmement actifs. Ils sont probablement

européens en ce sens. Cela dit, ils sont très, très ouverts ; il est vrai qu'il y a en Angleterre une ouverture très grande vers le « grand large ».

Enfin, il y a une Europe qui me semble un peu intermédiaire au regard de cette sociologie industrielle ou financière, voire de cette sociologie générale. Notre pays en est une illustration. Nous voulons préserver le mieux possible nos intérêts, notre identité et, en même temps, nous nous ouvrons d'une façon résolue.

Si je peux me permettre de faire une remarque sociologique ou historique, cela correspond probablement à une certaine vocation de la France. La France n'est forte que dans la mesure où elle est ouverte. Elle s'est enrichie d'apports constants, sur tous les plans et dans tous les domaines. Elle en a tiré un grand parti. Elle ne serait pas ce qu'elle est si elle ne s'était enrichie d'apports permanents.

La France a donc cette vocation internationale et, en même temps, elle n'entend pas rompre la continuité de cette identité.

La place financière offre une illustration de ce concept. La place de Paris s'est considérablement internationalisée et modernisée ; elle est beaucoup plus internationalisée et modernisée que la place de Francfort, ce qui est, d'une certaine manière, un paradoxe puisque l'épargne, la matière première, si je puis dire, de l'industrie de l'argent est plus abondante à Francfort. Nous avons néanmoins réussi, de 1985 à 1988 cette internationalisation, cette modernisation et cette montée en puissance reconnue partout. Ce n'est pas simplement un discours d'exhortation mais une vérité. En même temps, nous n'avons pas fait le Big Bang londonien ; nous avons conservé une identité nationale à cette place financière.

Au total, Alain Minc a raison en ce qui concerne la situation présente. Mais la dynamique européenne va contraindre les pays les plus fermés à s'ouvrir. Elle va buter sur de puissants réflexes, de puissantes résistances. Mais je crois que ces résistances seront petit à petit, non pas vaincues, mais affaiblies.

M. Christian Poncelet. — Pas en deux ans !

M. Jean-Claude Trichet. — Certainement pas en deux ans.

Mais, un jour, la République fédérale d'Allemagne se rendra compte qu'il n'est plus nécessairement de son intérêt de rester aussi fermée.

M. le Président. — Monsieur Cooreman, je vois que vous souhaitez intervenir.

M. Cooreman, président de la commission des Finances du Sénat belge. — Je me réjouis de l'intervention de M. Minc, qui a mis l'accent sur l'aspect social. Au fond, c'est cela son approche sociologique. Nous irons vers de grands conflits si nous ne réussissons pas à trouver un réel

équilibre entre les forces du capital et les forces du travail. C'est un paradoxe, mais le capital c'est comme l'eau : l'eau va toujours dans le sens de la pente ; le capital va toujours dans le sens où le rendement est le plus élevé. L'ouvrier ne comprend pas cela ; mais le banquier passe toujours avant l'ouvrier. C'est ainsi. Quand la société est en perte, on lui coupe les crédits et elle tombe en faillite.

Nous avons en Europe une culture différente de celle des Etats-Unis, ce dont nous devons être conscients. Si nous pouvions réussir à faire une société anonyme européenne, dans laquelle on recherche un équilibre réel entre le capital et le travail, par exemple en prévoyant une rémunération du travail plus flexible, un salaire de base avec une part du bénéfice, nous pourrions peut-être, à la longue, réussir d'une façon sociologique à surmonter cette tension entre le capital et le travail.

M. Alain Minc. — Il y a quelque chose qui me frappe dans cette construction européenne : après un siècle, tous les Etats sont arrivés à un équilibre, avec des nuances et des pesées différentes, entre la régulation par le marché et un certain système social. Et on assiste soudainement, deux siècles après, à une nouvelle irruption de la pensée mercantiliste du XVIII^e siècle sans contrepoids, qui est totalement déséquilibrante.

On passe son temps à se demander s'il faut un peu plus de marché dans la Sécurité sociale — je suis de ceux qui répondent par l'affirmative. Mais face à ces pesées au millimètre près auxquelles nous procédons dans nos propres univers nationaux, on a une irruption de cette vision mercantiliste qui, si elle se propage et aboutit réellement aux effets qu'elle contient en germe, imposera un rattrapage, parce que nos sociétés sont complexes, qui se fera difficilement et mal.

Adam Smith aurait été très surpris de voir que c'est par le long détour européen qu'on revient au primat naïf du mercantilisme.

M. le Président. — Le défi que vous lancez est énorme. Une des réponses est que l'Europe se trouve globalement confrontée à une concurrence internationale qu'elle n'avait pas connue pendant longtemps. Elle a développé les équilibres que vous dites dans une situation où elle était relativement dominante.

M. Alain Minc. — Monsieur le Président, vous abordez là un autre point, qui est le point clé : la fermeture ou non de l'Europe au monde. Parce que le problème de la réciprocité entre pays européens, dont nous avons parlé, va de pair avec la dissymétrie au monde. On ne peut bâtir un système à peu près stable au niveau européen, comme il l'est au niveau de chaque Etat, que si on accepte d'être aussi fermé au monde extérieur qu'il l'est à nous. Or, ce que nous sommes en train de faire, ce sont les Balkans du monde.

M. le Président. — Bien sûr. Nous avons abordé hier ce problème de l'identité face à l'extérieur.

Monsieur Hatry, vous avez la parole.

M. Hatry, président de la commission des Affaires économiques du Sénat belge, ancien ministre des Finances belge. — Comme tous mes collègues des délégations étrangères, je félicite les organisateurs du Colloque du haut niveau et de, l'originalité des questions que nous entrevoyons au cours de ces débats de la matinée, comme ce fut le cas hier.

Ce serait une illusion de croire que les instruments de contrôle que l'on est en train d'abandonner dans un certain nombre de pays de la Communauté qui les ont conservés jusqu'à présent pourront, après un certain temps, être rétablis pour quelques-uns aux frontières de la Communauté. Ce n'est concevable ni psychologiquement, ni techniquement, ni politiquement.

L'aspect politique, c'est une Communauté à douze, et si j'en crois la philosophie de la plupart des gouvernements qui constituent actuellement la Communauté, il ne sera pas question de rétablir des contrôles des changes à la périphérie. Ce n'est qu'un exemple des contrôles que la France, avec d'autres pays, a conservés. Il ne sera pas possible politiquement de les rétablir, même pour souligner l'identité européenne dont nous avons parlé hier et ce matin.

Techniquement, on peut toujours restreindre les possibilités du *retail banking* évidemment; mais on sait déjà que les frontières de l'ensemble de la Communauté sont tout à fait perméables. Ce sera peut-être une satisfaction psychologique pour nos dirigeants politiques, mais le résultat ne sera pas à la hauteur de leurs ambitions.

Par ailleurs, nous connaissons depuis suffisamment longtemps les euromarchés dans tous les domaines pour nous rendre compte que, techniquement, vouloir rétablir périphériquement quelque chose alors qu'un certain nombre de pays se sont montrés extrêmement ouverts s'agissant de la libre circulation des capitaux — je pense non seulement à mon pays, mais également au Luxembourg, qui en offre un autre exemple — risquerait d'aboutir à une déconvenue.

Je devais jeter ce cri d'alarme au regard de certaines orientations que j'ai perçues dans les débats.

M. Christian Poncelet. — M. Alain Minc nous dit qu'il faudra éviter qu'il y ait une pénétration de l'Europe par les pays extérieurs à l'Europe. Je crois avec lui que si l'Europe ne doit pas vivre portes et fenêtres fermées, elle ne doit pas pour autant vivre portes et fenêtres grandes ouvertes.

Il y a quelques années, la Communauté avait pris quelques précautions à ce sujet, puisque le premier accord, disons-le protectionniste,

établi par la Communauté européenne a été l'accord multifibres. On s'est en effet rendu compte que, si l'on ne faisait rien, on pouvait envisager la disparition de l'industrie textile en Europe et qu'il fallait par conséquent établir cet accord multifibres, qui a régulé quelque peu le marché, qui a permis la modernisation de l'industrie textile européenne. Aujourd'hui, cet accord est remis en cause et on tend à le faire disparaître. Je crois que, sur ce plan, il y a une crainte à avoir.

Il est un deuxième argument que je voudrais développer devant M. Minc pour renforcer ce qu'il a dit et sur lequel je reviendrai dans mes conclusions.

Les Etats existent. Dès l'instant où l'on réduit la fiscalité sur le capital en allant vers une fiscalité forfaitaire, il faut bien trouver par ailleurs les ressources nécessaires pour équilibrer les budgets de ces Etats qui existent. D'où la question : sur quoi allons-nous faire porter l'essentiel si ce n'est sur les revenus du travail ? Attention, il y a là un véritable danger, sur lequel je reviendrai d'ailleurs dans mes conclusions.

M. Lapautre a dit très justement qu'il fallait que nous puissions être concurrentiels par rapport nos partenaires de la Communauté, mais qu'en France on était gêné, embarrassé. Aussi, je lui demande : par quelle réglementation, par quelles dispositions ? Est-ce par le pluralisme syndical, par la réglementation du travail, par la fiscalité ? Par quoi êtes-vous gênés pour pouvoir, demain, être en mesure de soutenir la concurrence avec vos partenaires, qui seraient par ailleurs peut-être plus avantagés dans un domaine ou dans un autre ?

M. René Lapautre. — Nous sommes gênés, en France, pour affronter certains de nos concurrents européens et de nos concurrents de l'extérieur — car, dans ce domaine comme dans d'autres, nous avons des concurrents à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, cela va de soi — par trois séries de handicaps.

Nous sommes gênés d'abord par des habitudes que nous avons prises et qui tiennent tout simplement à l'état d'esprit dans lequel le protectionnisme nous a mis jusqu'à présent. Nous avons manqué d'imagination pour reprendre la situation en main. Il y a une chose très caractéristique à cet égard : les entreprises de transport aérien en France ont longtemps vécu sur l'idée que c'était bien si elles étaient exactement comme les autres, alors qu'il fallait qu'elles soient mieux que les autres.

M. Christian Poncelet. — J'ai cru comprendre que vous regrettiez de ne pas pouvoir utiliser des pilotes d'un autre pays que la France.

M. René Lapautre. — J'allais y venir.

Le premier handicap est donc un état d'esprit provenant du fait que nous étions dans un système où il n'était pas nécessaire d'être meilleurs que les autres.

Dans la vie économique, la question n'est pas d'être comme les autres, mais d'arriver plus haut que les concurrents et avant eux. On n'a jamais eu cette attitude dans le transport aérien. Jamais ! Cela ne faisait pas partie des schémas du transport aérien. Il faut naturellement des années pour y venir !

En France, sous le couvert de cette espèce de protection qu'il y avait sur le marché français comme sur les marchés étrangers — sauf un ou deux en Europe — a édifié une structure de protection complète entre les entreprises, les syndicats et l'administration. Un jour, j'ai appelé cela du corporatisme, ce qui a choqué beaucoup de personnes ; mais c'est exactement du corporatisme : c'est la délégation de prérogatives du pouvoir public aux fins de protection de certains corps sociaux ou de certaines personnes. C'est la définition même du corporatisme. Ce n'est pas injurieux ; c'est un fait, et nous vivons encore cela dans le transport aérien, ô combien !

C'est la raison pour laquelle, par exemple, nous ne pouvons pas encore « importer » aussi librement que nous le voudrions des pilotes de nays comme l'Irlande, la Grande-Bretagne ou d'autres pays d'Europe. Pour les hôtes, nous le pouvons un peu plus facilement, dans certains cas.

Le P.A.F., le paysage aérien français, qui, à certains égards, pose autant de problèmes que celui de l'audiovisuel, a figé les choses pour la compétitivité française. Il a pénalisé les entreprises qui pouvaient peut-être innover et bouger le plus rapidement.

Telles sont, à mon avis, les trois causes de permanence des handicaps.

M. le Président. — Les deux autres présidents de compagnie aérienne ont-ils des observations à faire à la suite de ce que vient de dire M. Lapautre ?

Monsieur Eelsen ?

M. Pierre Eelsen. — Je n'ai pas d'observation à faire. Je suis assez d'accord avec M. Lapautre. Evidemment, il faut tirer ensuite les conclusions.

Le thème de votre Colloque est : « L'achèvement du marché intérieur européen, véritable enjeu ou fausse échéance ? ». Je réponds que c'est un véritable enjeu. Il faut que nous soyons conscients de cette échéance.

Au risque de me répéter, je dis une fois de plus que le marché du transport aérien européen a des capacités de développement fantastiques.

Je suis souvent frappé de l'ignorance des Français en géographie. — bien sûr, ce n'est pas le cas de cette assemblée ! (*Sourires.*)

Notre ligne la plus longue — vous me direz peut-être qu'elle n'est pas très longue — c'est Paris-Ajaccio ou Paris-Calvi. Si vous prenez un compas et tracez un cercle autour de Paris dont le rayon équivaut à la distance avec l'une des deux villes que je viens de citer, vous constaterez que le cercle couvre pratiquement toute l'Europe — 90 % — au niveau démographique.

Nous voyons bien aujourd'hui quels sont les objectifs. Comme je l'ai dit tout à l'heure, et comme dans le domaine des structures financières nous aurons à faire face — je ne parle que de l'Europe, de ce que nous pouvons connaître puisque nous sommes dans la Communauté européenne — à une compétition — comme dans l'industrie il y a un certain nombre d'années — avec un développement considérable du marché.

La question qui se pose à notre secteur est de savoir si nous sommes prêts à affronter cette évolution et à prendre une partie importante de ce marché en progression. Si nous nous y préparons dès maintenant, et il est largement temps — ce n'est pas en 1993 qu'il faudra réagir — nous avons des chances d'améliorer nos structures et la qualité de notre secteur. Puisque l'industrie qui nous approvisionne, pour une large partie est fortement établie en France, il y a un grand intérêt à ce que nous ne perdions pas de temps.

M. Jean Besse, parlementaire européen. — J'ai été rapporteur, au parlement européen sur le dossier qui a été traité dans la deuxième partie de la matinée, à savoir la libération des mouvements de capitaux.

Je vais évoquer rapidement les attitudes des différentes forces au sein du Parlement européen.

Les capitaux vont circuler librement ; être libres, mais l'espace financier reste à construire. Sur la construction de l'espace financier, les attitudes sont assez diverses. Il y a d'abord une attitude, disons l'attitude anglaise, qui, *grosso modo*, considère que ce n'est pas très utile et que c'est très difficile à réaliser. La deuxième attitude est de décider de cette libération des mouvements de capitaux, un point c'est tout. Il y a une troisième attitude, que l'on a pu dégager majoritairement et presque unanimement, à l'exception de certains secteurs anglais, à savoir : la construction de cet espace financier est non seulement nécessaire mais elle doit être liée à l'aspect monétaire.

Je suis un peu surpris que l'on n'ait pas, ce matin, abordé cette question de la liaison entre la libération des mouvements de capitaux et l'évolution, si ce n'est même le « saut » monétaire que cela implique presque nécessairement. On parle du triangle d'incompatibilité, entre la libération des mouvements de capitaux, la perspective de taux de changes fixes et la définition de politiques monétaires qui resteraient nationales ; il faut dépasser cela.

J'évoquerai, enfin, un thème qui a été abordé tout à l'heure par Jacques Mallet et qui a été traité abondamment par le parlement

européen : l'attitude de l'Européen vis-à-vis des perturbations financières internationales et de la nécessité d'essayer de dégager ce que j'appellerai de façon ramassée une « clause communautaire anti-turbulences ».

M. le Président. — Je vous remercie de cette intervention qui était très utile. Nous n'avons pas mis la monnaie à l'ordre du jour de notre Colloque pour une raison que vous comprendrez aisément : nous avons déjà le plus grand mal à tenir dans les deux jours. Heureusement qu'une ou deux personnes se sont dédités ! Je leur adresse un remerciement silencieux. (*Rires.*)

Nous nous étions fixé l'application de l'Acte unique comme cadre. Certes, la monnaie figure dans l'Acte unique, mais si le mot y est, la chose n'y est pas. Et la chose devra être construite en plus.

Néanmoins, ce sujet a été abordé hier, avec le sentiment qu'un certain nombre de choses ne se feront pas si le prolongement monétaire ne s'accomplit pas. Je crois que tout le monde est d'accord sur ce point.

Evidemment, cela débouche sur une autre question, qui était présente hier, qui l'est forcément quand on aborde ces sujets et qui transparaisait à travers ce que vous disiez : est-ce que nous pourrions aller vers un certain nombre des objectifs qui sont évoqués ici à douze ? N'y aura-t-il pas, à un certain moment, nécessité d'avoir une formation plus limitée, quitte à ce que ceux qui ne partiront pas avec les plus audacieux les rattrapent dans une deuxième phase ?

Je donne la parole à M. Kageneck, journaliste allemand, que je croyais plutôt à Bonn qu'en France, qui a été très longtemps le correspondant du journal « *die Welt* » à Paris — c'est pourquoi je le connais — et qui est plus français que beaucoup d'entre nous.

M. August von Kageneck, journaliste allemand — « Economie et politique allemande », Bonn. — Je ne sais pas si ma question ne se situe pas également en dehors du thème de votre Colloque. Je veux simplement vous rappeler que le Chancelier Kohl effectue lundi prochain son premier voyage à Moscou, qui est déjà qualifié — avant qu'il n'ait eu lieu — d'historique. Il sera accompagné d'une importante délégation d'hommes d'affaires allemands, de journalistes et, pour préparer le terrain, la Deutsche Bank, avec d'autres banques allemandes, a ouvert un crédit de trois milliards de DM pour des achats soviétiques en Allemagne fédérale et ailleurs. Les Italiens ont préparé des crédits qui vont presque aussi loin que ceux dont je viens de vous parler et je crois savoir que les banques françaises ne sont pas hostiles à l'idée de prendre le train.

Ma question est la suivante : quelle attitude l'Europe doit-elle avoir vis-à-vis de la perestroïka ? Quelles sont, en général, les perspectives vis-à-vis du grand marché qui semble s'ouvrir à l'Est ?

M. le Président. — Je vous dis : « hors sujet ». C'est un grand problème, et je vous supplie de ne pas penser que nous l'ignorons,

l'oublions ou le minimisons ; mais nous sommes obligés de demeurer sur les rails que nous nous sommes fixés. Cela dit, je vous remercie de votre intervention intéressante. Monsieur Edgar, vous avez la parole.

M. William Edgar, ministre conseiller à l'ambassade des Etats-Unis. — C'est le mot réciprocité qui m'intéresse, naturellement. (*Rires.*)

Comme vous le savez, Monsieur le Président, puisque vous connaissez très bien mon pays, notre grand marché unique n'est pas tout à fait unique non plus et, nous aussi, nous avons à faire. Par exemple, si l'on est conseiller juridique au Texas et que l'on veuille ouvrir une étude au Minnesota, il faut passer un autre examen. Les règlements concernant le bâtiment et les transports routiers sont différents selon les Etats, et, dans le domaine des assurances ou celui de la banque, le marché est également assez divisé. Une banque américaine à New York ne peut pas offrir des services financiers à San Francisco.

Ma question s'adresse à M. Trichet. La formule que nous préférons est celle de l'O.C.D.E., c'est-à-dire le traitement national. Nous accordons aux Etats-Unis, aux banques françaises et européennes, le même traitement qu'aux banques américaines. Si la Communauté européenne de 1992 exige la réciprocité, cela veut dire que nous devons accorder à une banque française un traitement préférentiel, un traitement meilleur que celui que nous accordons à nos banques. Si nous ne pouvons ou ne voulons pas le faire, est-ce que cela signifie que la Communauté va modifier la liberté d'action de la *Chase Manhattan* ou de la *Citybank*, qui sont déjà présentes en Europe et peuvent offrir des services dans différents pays ?

M. le Président. — Fort bonne question. Monsieur Trichet, je vous en prie.

M. Jean-Claude Trichet. — C'est une responsabilité qui va appartenir à Bruxelles. Je ne veux donc pas empiéter sur des responsabilités communautaires, mais j'invite le ministre conseiller américain à se poser la question suivante : supposons que nous ayons les Etats-Unis d'Europe d'un côté, et les Etats-Unis d'Amérique du Nord de l'autre et que ces deux ensembles soient dans une position exactement symétrique. Supposons, par exemple, pour simplifier, qu'il y ait des deux côtés le système américain d'aujourd'hui, et que les Etats-Unis d'Amérique décident de construire ou de perfectionner leur grand marché intérieur. Ne pensez-vous pas que les États-Unis d'Amérique auraient une bonne chance de se faire la réflexion suivante : dans le fond, c'est curieux, on va donner à toutes les banques européennes une facilité supplémentaire très substantielle aux États-Unis et, dans ce grand ensemble ami et symétrique que sont les Etats-Unis d'Europe, nos banques ne vont pas pouvoir le faire ? Demandons-donc aux Européens de bien vouloir faire quelque chose qui sera la contrepartie de ce que nous leur accorderons nous-mêmes.

Vous avez admirablement résumé le problème en parlant de traitement national. Mais le traitement national, faut-il l'entendre au niveau de chacune des nations composant la fédération européenne virtuelle ou au niveau de la fédération ?

Quelle est la vraie nature de l'Europe en ce moment ? Dans certains domaines, c'est déjà une fédération ; elle a des compétences, elle négocie au nom de nous tous. Elle n'a pas la diplomatie, la défense et la monnaie (point extrêmement important en effet) mais elle a des compétences qui font d'elle une entité qui négocie pour le compte d'une fédération virtuelle.

J'avais beaucoup d'autres remarques, mais je crois qu'il n'est pas temps de les faire !

M. le Président. — Ne peut-on pas vous retenir cet après-midi ?

M. Jean-Claude Trichet. — Malheureusement non, Monsieur le Président.

M. Jean-Yves Haberer, président du Crédit lyonnais. Les réalités examinées par Jean-Claude Trichet comportent une contradiction, qu'il n'a d'ailleurs pas masquée, à savoir, et comme il l'a très bien dit, que la finalité du marché unique des capitaux en Europe est une meilleure allocation de l'épargne européenne vers les besoins de financement européens. Dans un deuxième temps, il nous a rappelé qu'elle ne pouvait se faire qu'*erga omnes*, ce qui revient à dire que l'allocation de l'épargne européenne se fera aussi *erga omnes*. Or elle se fait déjà, depuis très longtemps, de cette manière.

Depuis très longtemps, notre capacité de financement est orientée en bonne partie vers le principal besoin de financement du monde, soit qu'il s'agisse des pays en développement, soit surtout qu'il s'agisse comme aujourd'hui des Etats-Unis. Sans mettre trop la puce à l'oreille de la Commission des finances du Sénat, il est toujours intéressant de comparer le portefeuille de bons du Trésor américains et le portefeuille de bons du Trésor français détenus par la Banque de France ; on verra qui finance quoi et comment la forme la plus sophistiquée de l'épargne collective d'un pays s'oriente en fait vers le pays dominant. Simple allusion au passage.

De ce point de vue là, c'est vrai, la libéralisation ne peut être qu'*erga omnes* et il n'y a pas en matière de capitaux la situation que nous avons connue avec le marché européen des marchandises, c'est-à-dire un tarif extérieur commun. Il n'y a en pas et, comme l'ont très bien dit les personnalités étrangères présentes ici, il ne peut pas y en avoir. On revient donc au problème de l'ouverture « *erga omnes* » et sur celui de la réciprocité, car à partir du moment où l'on dit *erga omnes* il faut dire aussi : oui, mais réciprocité.

Mais réciprocité comment ?

1. Notre droit, qui reflète parfaitement notre sociologie, nous le savons bien, respecte les situations acquises. Or, comme le disent certaines devises de cadran solaire, « il est plus tard que tu ne crois ». J'entends par là que tous les grands groupes industriels non européens, en provenance d'Amérique du Nord ou du Japon, sont déjà installés en Europe par des filiales. Toutes les grandes banques, toutes les grandes compagnies d'assurance ont déjà leur petite entité européenne, qui peut grossir.

2. Pouvons-nous édicter des règles qui mettent en cause nos systèmes de droit ? Alain Minc rappelait avec beaucoup de justesse que, pour nos systèmes de droit, en Europe, les filiales sont égales en dignité aux sociétés mères. Autrement dit, comment pouvons-nous retirer la qualité de résidentes à des filiales de groupes internationaux déjà présentes en Europe ?

Ces deux questions ont une réponse : en matière de réciprocité, nous sommes encore dans le langage du rêve et nous n'avons pas encore commencé à regarder la réalité. Je ne suis pas sûr qu'on puisse la regarder.

M. le Président. — Malheureusement, je ne peux pas développer longuement la discussion sur ce point. Néanmoins, M. Trichet a un mot à dire.

M. Jean-Claude Trichet. — Je suis entièrement d'accord avec ce que vient de dire Jean-Yves Haberer. Nous avons là un chantier énorme, qui est très touffu.

Vu de l'extérieur — la question du ministre conseiller américain l'illustre bien — il y a quand même le sentiment que, selon que l'Europe adoptera tel ou tel parti stratégique, il y aura une substantielle différence pour les non-Européens. Je crois en effet qu'il y a un enjeu, qui est mal débroussaillé pour le moment et, surtout, sur lequel les Européens sont divisés.

Tel est le problème principal. Des pays européens n'hésiteront pas à dire que telle ou telle filiale d'entreprise extra-européenne est extra européenne — nous en sommes — et d'autres diront qu'elle est au contraire naturellement européenne, par exemple du point de vue des investissements étrangers dans notre pays.

Mais je voudrais revenir sur une question centrale qui a été abordée précédemment. Pourquoi les Européens se sont-ils lancés dans l'énorme entreprise qu'est le grand marché unique avec toutes ses conséquences ? C'est que l'Europe est très malade. Le chômage en Europe est extrêmement élevé. L'Europe croît très lentement depuis le début de la décennie par rapport aux Etats-Unis ou au Japon. Monsieur le Ministre, vous l'avez dit tout à l'heure en répondant à Alain Minc, et je vous rejoins entièrement : le problème principal est que l'Europe doit faire face à des

des défis graves et qu'elle est, en ce moment, dans une situation très éloignée de l'optimum économique.

On peut présenter 92 comme la réforme structurelle centrale à laquelle les Européens s'attellent parce qu'ils ont le sentiment que la situation est grave. Je donnerai simplement un chiffre : la croissance cumulée de l'Europe de 1979 à 1986, en volume, tous pays confondus, doit être probablement de l'ordre de 12 % contre 53 % pour tous les pays en développement d'Asie, en mettant le Japon, dont chacun sait quelle menace il représente pour nous, à part. Nous sommes sous la pression colossale d'une sorte de « massé continentale » économique asiatique. Elle nous bouscule peut-être plus que d'autres. C'est là tout le problème, me semble-t-il.

M. le Président. — La parole est à M. Christian Poncelet, à qui je demande de bien vouloir respecter son temps de parole pour que nous puissions rejoindre à l'heure M. le Premier ministre.

Intervention de M. CHRISTIAN PONCELET, président de la commission des Finances du Sénat.

Mesdames, Messieurs, après les excellentes analyses d'un éminent technicien du Trésor et d'un praticien de la finance, quelle peut-être l'observation du politique sur la libération totale des mouvements de capitaux en Europe et sur son corollaire, le rapprochement des règles du jeu, en particulier — mais pas exclusivement — en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne.

Le responsable politique a le devoir d'apprécier une situation au regard des intérêts supérieurs — le plus souvent à long terme — de son pays. Il en est redevable devant la nation.

La mise en place d'un espace financier européen dans moins de deux ans est un défi majeur, plus qu'on ne le dit parfois :

- quel est l'enjeu ?
- quel est le risque ?
- comment faut-il s'y préparer ?

I. — L'enjeu.

Il est inscrit dans l'Acte unique européen que nous avons ratifié en 1986. Celui-ci prévoit, pour la fin de 1992, la création d'un vaste espace européen, sans frontières intérieures, avec une libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Seul, ce dernier point nous intéresse aujourd'hui. De plus, il s'impose à notre réflexion par son immédiate proximité. En ce domaine, l'horizon n'est pas 1992-93, mais :

— le 1^{er} octobre 1989, pour la libre concurrence entre les organismes de placements collectifs des douze pays ;

— le 1^{er} juillet 1990, pour la libre circulation des mouvements de capitaux.

Cette expression peut sembler abstraite. On peut également considérer qu'à l'heure du télex, des salles de change fonctionnant en continu, bref de la mondialisation des échanges financiers, cette échéance n'apporte aucune novation.

Bien au contraire, car c'est le symbole d'une rupture avec l'ordre financier ancien fait de cloisonnements depuis quarante ans. C'est aussi pour la France, un choc profond. N'oublions pas notre longue tradition de contrôle des changes dû à des inquiétudes liées à une certaine fragilité de notre monnaie.

Annoncer la libre circulation des capitaux au sein de l'ensemble européen comporte donc une signification précise. Cela veut dire que les ressortissants des huit pays pourront, dès 1990, ouvrir des comptes en devises à l'étranger ; que les banques pourront consentir des prêts en monnaie nationale à des non-résidents. Dans un pays comme la France, qui a connu pendant longtemps des « sorties » (terme pudique) de capitaux, il faut bien voir la portée de la mesure, en termes de balance de paiements.

C'est pourquoi, à mon sens, toute réflexion sur un espace financier européen doit également être abordée sous l'angle de la fixation et de l'évolution des taux de change. Imaginer une telle liberté de mouvement des capitaux sans renforcement de la discipline de change, donc des politiques monétaires et de la coopération monétaire, est illusoire. L'ampleur des écarts ne pourrait qu'engendrer des déséquilibres intolérables pour les Etats membres, et conduire à l'éclatement du système.

Comme tout le monde, en européen convaincu, je me réjouis de tous les pas vers une construction européenne solide, mais je crois que, dans le débat public, certains éléments de réflexion ne sont pas suffisamment bien présentés aux Français.

Loin de moi l'idée que l'espace financier constitue un danger, nous conduisant au refus de l'échéance. Mais l'homme politique a le devoir d'être attentif à toutes les implications de cette nouvelle donne.

L'enjeu est d'importance puisqu'il s'agit, dans la logique d'un marché, d'obtenir une économie européenne globalement plus performante, se finançant au meilleur coût pour être mieux armée dans la compétition internationale. A partir de cette vue abstraite, demandons-nous à qui va profiter l'Europe financière ? Sommes-nous capables d'une discipline suffisante pour maintenir un franc fort, nous assurant de n'être pas écrasés par de puissants partenaires ? Par ailleurs, j'estime que l'intégration financière n'est pas une fin en soi. Elle doit servir à renforcer l'économie des Etats membres et la Communauté elle-même,

en évitant de sombrer dans une vague zone de libre-échange financier. L'ampleur de l'enjeu porte en lui-même la dimension du risque. Je voudrais l'analyser rapidement.

II. — Le risque.

Comme on l'a déjà souligné, l'abolition du contrôle des changes, la libre circulation des services financiers, la liberté d'établissement pour les banques ou les assurances vont se traduire par des mouvements de capitaux, dont le volume et les variations dépendront de la rémunération nette attendue pour les placements financiers. C'est là qu'intervient ce vaste débat qui agite le monde politico-financier sur les différences en matière de fiscalité de l'épargne.

Il s'agit d'une grave et légitime interrogation qui porte sur l'une des variables macro-économiques des plus déterminantes : l'équilibre qui doit s'établir dans un pays donné entre l'épargne et l'investissement, dont chacun s'accorde à reconnaître le rôle stratégique. Aucun gouvernement ne peut s'en désintéresser. Quelques chiffres permettent d'apprécier la dimension du problème. En 1987 :

— l'encours d'épargne des ménages français représentait 6 183 milliards de francs (dont 1 000 milliards pour les organismes collectifs de placements) (S.I.C.A.V. — F.C.P.),

— le flux annuel d'épargne en 1987 était de 382 milliards de francs.

Imaginons un déplacement d'épargne « domestique » de quelques points en raison d'une rémunération plus attractive — l'équilibre financier et économique de la France en serait lourdement affecté.

Dans un remarquable rapport, établi à la demande du Conseil national du crédit, M. Lebègue a longuement analysé la fiscalité de l'épargne dans le cadre du marché intérieur européen. En effet, en raison des différences de traitement fiscal dans les Etats membres, le risque existe d'amples mouvements d'épargne, conduisant à une délocalisation d'actifs. Les investisseurs rechercheront naturellement le pays où ils sont le mieux traités pour effectuer leurs opérations financières.

L'analyse du rapport Lebègue est éclairante à cet égard.

Premier constat : la fiscalité française est relativement pénalisante.

On remarque des disparités à trois niveaux dans la fiscalité de l'épargne en Europe.

Premier type de disparité : les taux d'imposition des revenus de l'épargne sont différents d'un pays à l'autre. Mais, globalement, les taux d'imposition en France se situent plutôt dans le haut de la fourchette :

— 27 % pour les obligations ;

— 33 % pour les titres à court terme négociables et les opérations M.A.T.I.F. ;

— 47 % pour les bons et dépôts à terme ;

— 52 % pour les bons anonymes.

On observe donc en France, d'une part une multiplicité, et d'autre part un niveau élevé des taux d'imposition des revenus de l'épargne.

Deuxième type de disparité : la connaissance complète de ce type de revenus. La France appartient à la catégorie des pays où ils sont le mieux appréhendés : les intérêts, dividendes, plus-values sont déclarés par l'intermédiaire des banques ; de même en cas de succession. De ce fait, peu de revenus échappent à la connaissance de l'administration fiscale. A titre de comparaison, on estime qu'en Allemagne, les trois-quarts des revenus d'obligations ne sont pas déclarés.

Troisième type de disparité : la plupart des pays européens ont supprimé la retenue à la source pour les non-résidents. Dans un espace financier unique, chaque résident d'un pays de la C.E.E. aurait donc la possibilité de se placer en situation de non-résident dans tous les autres pays de la Communauté. Il échapperait alors à l'impôt sur les placements financiers.

Dès lors, le deuxième constat s'impose : c'est le risque de transfert massif d'épargne, de « délocalisation » fiscale. Il est variable selon les types de placements, mais non négligeable. On a dressé une typologie des risques par produits. Trois cas peuvent se présenter :

— un premier tiers de l'ensemble du patrimoine financier des ménages présente un risque faible, par exemple les placements bénéficiant d'un régime fiscal privilégié (livret A) ;

— un tiers représente des risques moyens : dépôts à termes, bons de caisse ;

— un tiers enfin représente des risques élevés : le risque de délocalisation fiscale menace particulièrement deux catégories d'actifs : l'épargne investie en valeurs mobilières non couvertes par un statut fiscal privilégié, notamment les revenus d'obligations, et l'épargne investie par l'intermédiaire des contrats d'assurance vie.

Les risques porteraient au total sur une enveloppe comprise entre 1 500 et 2 000 milliards de francs.

Troisième constat : le risque potentiel porte donc sur une masse considérable mais c'est sa probabilité de réalisation qui est le véritable objet du débat.

Le rapport de M. Lebègue envisage deux scénarios. L'un table sur une délocalisation de grande ampleur, l'autre sur l'inertie des compor-

tements due à la stabilité des flux d'épargne et à l'importance du réseau national de collecte.

A mon sens, deux phénomènes complémentaires devraient être pris également en considération.

Le premier est l'importance de l'épargne immobilière dans notre pays qui devrait jouer un rôle d'amortisseur des flux d'épargne, sous réserve que la fiscalité ne vienne pas la pénaliser.

Le second renvoie au comportement des agents et vient jouer au contraire un rôle d'accélérateur. Chacun s'accorde à reconnaître que le comportement des ménages a atteint une grande maturité. La diversification des placements atteste une meilleure analyse des contraintes et des opportunités financières. L'argument fiscal peut, dans cette perspective prendre tout son poids. En outre, il faut se rappeler que 20 % des ménages disposent de 80 % de l'épargne mobilière et que c'est sur cette fraction-là, mobile et avertie, que se portera la concurrence.

Avant 1986, l'importance des « allers et retours » sur les titres obligataires n'était d'ailleurs pas justifiée par d'autres raisons que la fiscalité ; il s'agissait en effet, pour un opérateur, de bénéficier de la fiscalité des plus-values, de préférence à celle des intérêts.

Il y avait donc bien comparaison et finalement choix des formules fiscalement plus avantageuses. Là, réside la menace.

En ce qui concerne les risques inhérents à la création d'un marché financier unique, une deuxième observation concerne les opérateurs sur le marché des capitaux : c'est-à-dire les banques et les sociétés d'assurances.

Notre système financier est-il, structurellement, en état de répondre au défi de la concurrence ? L'une des grandes innovations va être la liberté d'établissement, à partir d'une licence ou d'un agrément communautaire unique, et la libre prestation des services. Nous voyons bien ce que recouvre ce dernier point. Quant à la liberté d'établissement, elle suppose des « règles prudentielles », sinon communes, tout au moins très proches pour aboutir à un véritable marché commun bancaire. Le chemin à parcourir risque d'être long et difficile. Manifestement, les banques françaises disposent d'atouts dans cette compétition, en raison de la taille des établissements (quatre banques françaises dans les vingt premières banques mondiales), de leurs réseaux internationaux, de leur faculté d'adaptation à l'évolution des techniques financières. Par ailleurs, force est de reconnaître que, depuis longtemps la France est un univers bancaire ouvert où les implantations sont faciles. Dès lors, les banques françaises sont déjà habituées à une confrontation avec les banques étrangères.

Néanmoins, le choix européen risque d'être rude, car notre système bancaire souffre de handicaps certains : faiblesse des fonds propres ; coût de gestion encore trop élevé ; rentabilité insuffisante par rapport à

certains voisins puissants comme l'Allemagne. Il faut ajouter le problème français de la banalisation et de l'harmonisation des conditions de la concurrence entre les banques commerciales et les banques mutualistes.

III. — J'en viens au troisième point de mes propos.

Comment la France doit-elle se préparer à ce défi très proche ?

Comme je l'ai dit en préambule, tout ne passe pas par l'adaptation de la fiscalité mais, à l'évidence, c'est un domaine où un minimum de rapprochement des législations est un préalable à une véritable concurrence.

Deux objectifs sont à retenir en la matière :

1° L'existence d'acteurs performants sur le marché financier suppose une harmonisation européenne des conditions d'exploitation. Actuellement, nos intermédiaires financiers connaissent un régime fiscal qui les place souvent dans une situation défavorable. Si l'on veut donner à la place financière de Paris un caractère suffisamment attractif dans le cadre de l'ouverture des frontières, il nous faudra reconsidérer, réduire ou supprimer — Vous voyez que je suis prudent —

- l'impôt sur les opérations de bourse (3 milliards de francs) ;
- la taxe sur les encours de crédit (1,3 milliard de francs) (cela doit être fait dans le budget de 1989) ;
- la contribution « exceptionnelle » des institutions financières (1,5 milliard de francs) ;
- la taxe sur les contrats d'assurances (21 milliards de francs).

On pourrait également évoquer le régime spécifique de la T.V.A. pour les banques. A l'évidence, l'institution d'un marché unique impose que les banques soient replacées dans le régime de droit commun et que leurs charges soient de même nature et de même niveau que celles de leurs principales concurrentes en Europe.

2° Le deuxième point concerne la mise en place de produits d'épargne attractifs, c'est-à-dire offrant une rémunération après impôts aussi intéressante que celle offerte dans les autres pays membres.

Pour les raisons évoquées tout à l'heure, l'entreprise est difficile. Elle suppose pour la France une simplification et un allègement considérables. En ce domaine de la taxation des revenus d'épargne, nous superposons aujourd'hui, pour des raisons historiques, une fiscalité de produits, une fiscalité de personne et une fiscalité d'institutions. L'ensemble est complexe et, en tout état de cause, aboutit à un prélèvement plus lourd que chez nos partenaires.

Une harmonisation s'impose. Faut-il pour autant que celle-ci ne soit en définitive qu'un « alignement sur le moins disant fiscal » ? La question — et la réponse — sont lourdes de conséquences.

Je rappellerai que le produit de l'imposition des revenus des capitaux mobiliers était en 1987 de 32 milliards de francs.

— dont 24 milliards de francs au titre du prélèvement libératoire sur le produit des placements à revenu fixe,

— et 8 milliards de francs, imposés dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, mises bout à bout, les différentes propositions d'allègement de l'impôt mettent en jeu une somme totale de 30 à 35 milliards de francs. Cela souligne l'ampleur de la réforme demandée à la France. Jusqu'à présent, dans le cadre du budget de 1989, les efforts dans ce sens sont faibles (suppression du système du « coupon couru » pour les S.I.C.A.V. — légère réduction de la taxe sur les assurances).

La tâche qui nous attend est lourde — et je regrette personnellement que le Gouvernement n'ait pas profité du bon niveau actuel de rentrées fiscales pour avancer un peu plus rapidement dans l'harmonisation.

Au-delà de cette constatation immédiate, je voudrais faire part de quelques réflexions que m'inspire l'échéance que nous allons connaître.

— Tout d'abord, la recherche d'une harmonisation fiscale sur les produits d'épargne risque d'aboutir à une taxation forfaitaire, légère, voire symbolique, de cette catégorie de revenus. Cela signifie, en clair, une baisse de l'imposition du capital, qui pour l'Etat, devra bien être compensée par un alourdissement de la fiscalité sur le travail. Je pense que nous devons être attentifs à cet aspect de la question. C'est un problème politique ; c'est aussi un problème d'équilibre du corps social.

Pour certains, aujourd'hui, l'Europe fait peur. Lorsqu'on est, comme moi, très soucieux de la réussite de ce projet, il faut prendre garde à ce qu'une grande majorité des Français ne se détourne d'une Europe qui se construirait sans eux, et même contre eux. Il ne faut pas qu'après l'Europe des marchands, l'Europe des financiers fasse oublier l'Europe des hommes.

— Par ailleurs, je crois qu'il faut regarder la réalité en face. La mise en place de l'espace financier unique en 1990 va inévitablement se traduire par des pertes de recettes fiscales pour la France. Je crains que l'ajustement inévitable en matière de fiscalité de l'épargne vienne contrarier — et retarder — l'aménagement nécessaire de nos taux de T.V.A.

— Troisième et dernière observation : notre pays connaît trop souvent des changements de règle du jeu fiscal. Ils sont néfastes pour la

vie économique qui voit fréquemment ses décisions stratégiques modifiées par les soubresauts de la politique fiscale.

L'Europe de demain impose une vaste remise en cause de notre système fiscal. Je souhaite vivement que l'on adopte une « programmation » de cette harmonisation, arrêtant les objectifs et les étapes, en dépassant les aléas de la politique conjoncturelle. Il nous reste peu de temps, mais il est encore temps ! Le Parlement est le lieu naturel de cette discussion, de cet échange de points de vue, avec en perspective une économie française plus performante, au sein d'une Europe assumant enfin son destin.

C'est pourquoi je salue l'initiative prise par mon collègue, Jean François-Poncet, d'organiser aujourd'hui cette vaste confrontation des idées et parfois des intérêts.

Je me réjouis également de la proposition faite il y a un mois, à la commission des Finances, par le ministre de l'Economie et des Finances, d'organiser au Parlement, au printemps de 1989, un grand débat sur la fiscalité de l'épargne et l'imposition du capital. Ainsi, hors de toute précipitation législative, nous pourrons réfléchir ensemble aux moyens de mieux armer la France de demain, afin qu'elle participe efficacement à la construction d'une Europe solide.

M. René Trégouët, président de la mission d'information chargée d'étudier les conséquences, pour l'économie française, de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992. — Merci, Monsieur le président Poncelet, de votre intervention. M. Jean François-Poncet vous prie de bien vouloir l'excuser de n'avoir pu l'entendre totalement, mais il a dû nous quitter pour accueillir M. le Premier ministre.

Nous nous donnons rendez-vous à 14 h 30. Vous savez que cet après-midi nous aurons l'honneur de recevoir M. Delors. Nous serions particulièrement heureux si vous étiez nombreux à nous retrouver ici.

*
* *

Allocutions prononcées par M. JEAN FRANÇOIS-PONCET, président de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat et par M. MICHEL ROCARD, Premier ministre, à l'occasion du déjeuner à la Présidence du Sénat.

M. Jean François-Poncet, *président de la commission des Affaires économiques et du Plan.* — Monsieur le Premier ministre, Monsieur le Président du Sénat, Monsieur le Président de la commission des Communautés, Messieurs les Parlementaires, Mesdames et Messieurs, je veux d'abord remercier le président Poher d'avoir bien voulu nous recevoir aujourd'hui, après nous avoir déjà accueilli hier. Son hospitalité, vous le voyez, n'a pas de limites ! Et bien sûr je veux vous remercier, Monsieur le Premier ministre. Vous avez trouvé le temps de venir alors que l'actualité vous donne un ou deux autres sujets de préoccupation... ! Nous voyons dans votre présence, Monsieur le Premier ministre, un double signe : la considération que vous portez au Sénat et que vous lui avez à plusieurs reprises manifestée et l'importance que vous accordez à la construction de l'Europe. Nous n'en sommes pas surpris. Vous êtes un Européen de la première heure.

Nous avons, hier et ce matin, débattu des problèmes de l'Acte unique, de cette échéance de 1992 qui fait l'objet, aux quatre coins de l'Hexagone, de tant d'inquiétudes, de tant d'espérances, de tant de discussions. Les problèmes abordés sont nombreux et je ne vais pas les rappeler tous ici. Avec votre permission, je n'en retiendrai qu'un seul, en raison de son importance, mais aussi parce que nous sommes honorés de la présence de nombreux parlementaires étrangers : le problème de la personnalité, de l'identité de l'Europe dans le monde.

Monsieur le Premier ministre, nous Français, avons depuis toujours — moi qui suis ces problèmes européens depuis longtemps, je puis en témoigner — défendu l'idée que l'Europe à construire devait être une « Europe européenne ». L'expression, qui vient du général de Gaulle, signifie qu'il ne s'agit pas seulement, en supprimant les obstacles aux échanges, de créer un espace sans frontières, mais que sur cet espace il faut édifier une puissance. Non pas une puissance au sens des Etats-Unis. Non pas une super-puissance. Mais un ensemble possédant son identité propre, ayant consistance et contenu, capable, dans un esprit d'ouverture, sans lequel l'Europe se renierait elle-même, d'engager un dialogue aussi bien avec les Etats-Unis et le Japon qu'avec le tiers monde. Au nom de ceux qui ont participé à ce colloque, je me permets de vous interroger, Monsieur le Premier ministre : l'Europe de 1992 possèdera-t-elle cette identité, cette personnalité, cette volonté ? Ouverte, oui, offerte, non. Allons-nous construire une Europe ouverte mais forte ?

Cette première question, en amène une seconde. Ces politiques communes internes (sociale, monétaire, etc.) et externes (commerciale, financière, etc.), pouvons-nous les développer à douze ? Personnellement, j'en doute. J'espère me tromper. Mais, si j'avais, par malheur, raison, faudrait-il, selon vous, aller de l'avant en formation plus réduite, faudrait-il recourir à ce que le jargon bruxellois appelle la « géométrie variable » ou encore « l'Europe à deux vitesses ? » Cette perspective fait-elle partie des hypothèses du Gouvernement ? Je crois la question essentielle. Si nous sommes réunis ici, ce n'est pas seulement pour faire naître une communauté de marchands, mais pour défendre une civilisation, une culture, pour développer une ambition, la grande ambition de la fin du siècle : construire la confédération européenne.

M. Michel Rocard, Premier ministre. — Monsieur le Président du Sénat, Monsieur le Président de la commission des Communautés européennes, — avec le regret que les protocoles publics, pour ce qui est de la dignité qu'ils reconnaissent à l'Europe, ne me permettent pas encore d'inverser cet ordre, ce dont M. le Président Poher ne se serait pas offusqué —, Monsieur le président de la commission des Affaires économiques du Sénat, et, à ce titre, cher hôte, Mesdames, Messieurs les Parlementaires, Mesdames, Messieurs, l'ancien député que je commence à être s'est toujours trouvé bien au Sénat. Bien accueilli, constant avec une stupeur enjouée qu'on y améliorerait ses textes sans les défigurer, qu'on y faisait du travail de grande qualité, dans la sérénité, et toujours dans la convivialité. Je me suis dit qu'il manquait quelque chose à mon expérience parlementaire, et je suis toujours dans cette frustration, avivée aujourd'hui de quelques découvertes, chaleureuses et sympathiques... Une invitation du Sénat, c'est donc une invitation que j'accueille *a priori* avec bienveillance. Quand elle est aggravée de la connotation européenne, je suis votre homme instantanément.

Quelques-uns dans cette salle savent sans doute — pourquoi ne le répéterais-je pas à tous ? — que, dans les années 1948-1949, mon engagement, qui fut finalement politique, a commencé par l'appel de l'Europe. Et certains se souviennent du nom de ce prophète, peu doué pour la tactique dans le siècle mais qui, tout de même, fut prophète européen, Daniel Vilet, qui appelait aux « volontaires de l'Europe » — j'avais répondu « présent » — et tout cela a eu une suite qui a fait de moi un social-démocrate présentable et, en tout cas, un militant politique dont la fermeté européenne ne s'est jamais démentie.

C'est à ce titre que je suis là, même si vous avez pu avoir, sur une interprétation un peu rapide d'une phrase récente, quelques doutes : je reste un militant européen tout à fait convaincu, au nom même de la fierté que j'ai à être citoyen de la République française.

J'ajouterai que ce n'est pas non plus sans quelque émotion que je retrouve ici, en la personne de Jacques Delors et de Jean François-Poncet, deux hommes pour qui, quand la République courait,

dans ses rapports avec l'Algérie, quelques risques pour sa dignité face au monde, les Droits de l'homme, fût-ce sur un territoire dépendant de la République, étaient prioritaires par rapport à une vision plus sommaire et plus militaire de l'autorité de la République. N'avons-nous pas rêvé, espéré pour notre pays et vécu solidairement des aventures intenses ?

C'est aussi, Monsieur le Président, un peu au nom de ces souvenirs-là — même si ce n'est pas l'objet de notre rencontre — que j'ai plaisir à être votre hôte.

Je voudrais donc tout d'abord saluer l'initiative que vous avez prise de réunir pour ce Colloque sur l'Europe les meilleurs spécialistes et de leur avoir posé les vraies questions. Les séminaires sur l'Europe ont tendance à se multiplier — signe d'une inquiétude à l'approche de 1992 ou de la mobilisation des énergies pour en relever le défi ? — Mais le vôtre se distingue par sa qualité. J'y vois un nouveau témoignage du sérieux des travaux de votre Assemblée et de son souci d'approfondir les questions qui sont soumises à ses délibérations.

Votre colloque aura permis de prendre la mesure des mutations et des adaptations rendues nécessaires par la construction du Marché unique européen. Vous me permettez cependant de ne pas aborder aujourd'hui ces questions qui sont — vous vous en doutez — au cœur de notre réflexion, mais d'adopter un angle d'attaque différent pour parler de l'Europe de 1993. A la veille de cette échéance, il me semble en effet que l'Europe doit, en même temps qu'elle débat de ses aménagements internes, réfléchir à son identité face au reste du monde et à cet égard trois questions me paraissent actuellement devoir être posées : l'Europe de 1993 sera-t-elle protectionniste comme on lui en prête l'intention ? Quel rôle doit-elle jouer vis-à-vis des pays en développement ? Quelle réponse donner à l'attente des pays de l'Est qui recherchent une coopération avec la Communauté ?

Une Europe ouverte sur la base de la réciprocité.

En s'ouvrant à elle-même, la Communauté s'ouvre aux autres. Une entreprise japonaise ou américaine, qui exportera en 1993 dans un seul des douze pays de la Communauté, aura immédiatement accès à tous les autres pays, sans avoir à obtenir des certificats de conformité nationaux ni à franchir de frontières. La libération des mouvements de capitaux, la libre prestation en matière bancaire ou d'assurance va créer un appel d'air pour les sociétés extérieures à la Communauté. Je vous rappelle que la commission Cecchini a montré que les pays tiers seraient également bénéficiaires de la réalisation du Marché unique.

Nous allons donc créer un vaste espace ouvert à la concurrence. Ne conviendrait-il pas de le réserver aux seuls Européens ? Ce n'est pas notre approche. Mais faut-il pour autant le laisser ouvert à tous vents, sans les garanties de trouver ailleurs des avantages équivalents ? Je ne le

pense pas non plus. La bonne mesure nous a été donnée, par la Commission, qui dans son communiqué d'hier parle d'une Europe ouverte sur la base de la réciprocité. Cette formule me convient parfaitement.

Ce souci que nous avons d'obtenir des partenaires de l'Europe un traitement équivalent à celui que nous leur accorderions en inquiète certains, qui y voient une attitude protectionniste. A ce sujet, je voudrais faire plusieurs observations :

— l'Europe, vous le savez, est le premier importateur mondial. D'autre part, en construisant à l'échelle du continent une zone de libre circulation, elle montre sans réserve sa conviction que l'échange est profitable à tous et tourne par là le dos à toute philosophie protectionniste ;

— ce que nous voulons, nous Européens, pour nous-mêmes, nous le souhaitons pour l'ensemble de l'économie mondiale. Il y a par exemple bien plus qu'une coïncidence dans le fait que la Communauté organise la libre prestation de service chez elle et qu'elle milite activement dans le cadre des négociations multilatérales de l'Uruguay Round, pour étendre aux services les règles du G.A.T.T. ;

— cependant, il doit être aussi clair que l'Europe ne doit pas être la seule région du monde parfaitement solvable, parfaitement homogène et totalement ouverte sur l'extérieur. La même règle du jeu doit s'appliquer à tout le monde. Une banque française doit pouvoir trouver aux Etats-Unis les mêmes facilités qu'une banque américaine en Europe.

Cela étant précisé, je voudrais marquer ma préoccupation devant les menaces qui pèsent sur l'Europe, alors que subsistent d'importants déséquilibres des paiements courants dans le monde et que tend à s'instaurer un climat d'affrontement commercial. Les Etats-Unis ont déclaré la guerre à la politique agricole commune. Ils viennent de voter une loi sur le commerce extérieur, le Trade Bill, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle constitue une menace permanente de rétorsions contre les pays dont le comportement ne sera pas jugé conforme aux intérêts des Etats-Unis. Cette loi fait, en effet, obligation à l'exécutif américain d'engager des négociations avec les pays dont les pratiques commerciales, globalement ou dans un secteur déterminé, seraient jugées déloyales. Elle prévoit, en outre, l'intensification de la guerre commerciale dans le domaine agricole, dans le cas où les négociations de l'Uruguay Round ne se dérouleraient pas comme souhaité par nos amis d'outre-Atlantique. J'appelle cela négocier sous la menace.

Cette situation doit être l'occasion pour l'Europe de prendre la mesure de ses intérêts et de définir le rôle qu'elle entend jouer dans un monde économique où elle constitue un des grands pôles de puissance. Sa détermination à ne pas laisser entamer son indépendance économique dans les années qui viennent sera la contrepartie de sa volonté de

coopération avec les autres pays développés, l'Amérique du Nord et le Japon, tout particulièrement. Nous sommes disposés à ouvrir tous les grands dossiers économiques avec nos partenaires, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'aéronautique, des télécommunications ou encore des échanges de services, mais l'Europe doit marquer sans ambiguïté les conditions pour qu'un tel dialogue soit équilibré :

— la coopération en matière de politique économique et monétaire est essentielle pour s'attaquer au problème de fonds des déséquilibres internationaux. Les orientations de politique économique des Etats-Unis sont la seule vraie cause de leur déficit et non les pratiques déloyales de leurs partenaires ;

— le développement équilibré des échanges internationaux doit se faire dans un cadre multilatéral. Cela exclut les tendances actuelles du bilatéralisme ;

— les négociations internationales ne peuvent aboutir qu'en respectant le principe de l'octroi d'avantages mutuels et globalement équilibrés.

L'Europe doit faire entendre sa voix, une et sans dissonance, dans le concert international et je souhaite que l'échéance de 1993 soit l'occasion pour elle de bien évaluer les enjeux.

L'Europe, partenaire du tiers monde.

Le deuxième domaine dans lequel il me semble que l'Europe doit encore mieux affirmer son identité, c'est celui de ses relations avec les pays en développement. Mon sentiment à cet égard est que c'est sans doute là où elle a le plus fait preuve d'originalité par le passé.

Nous devons aujourd'hui faire face à un réel découragement, voire à une certaine désespérance de la part de tous ceux qui, depuis près de trente ans, ont dépensé leur énergie pour que les pays riches participent au développement des pays du Sud. Or, ces efforts paraissent anéantis par la crise de l'endettement et les innombrables programmes d'ajustement, véritable rocher de Sisyphe, qui absorbent une part croissante de l'aide. Nous savons tous que l'ajustement sans croissance est un remède qui risque de tuer le malade. Aussi, la question essentielle est-elle aujourd'hui de trouver les ressources qui permettent d'assurer une sortie de crise par le haut. Il importe, en effet, de ne pas engloutir tous les capitaux mobilisés au profit des pays du Sud dans des opérations d'apurement des passifs : restructuration de dette, couverture des déficits budgétaires ou aide à la balance des paiements. Il est indispensable de pouvoir financer de vrais projets de développement, de permettre à ces pays d'investir pour faire face aux besoins de leur population.

Or, je constate que, dans cette phase difficile, l'aide européenne a su conserver son originalité car son action vise principalement le développement. Qu'il s'agisse des projets du Fonds européen de déve-

loppement, qu'il s'agisse du STABEX, qu'il s'agisse des accords avec les pays méditerranéens ou bien même de l'aide aux pays non associés, l'Europe a su préserver l'aspect le plus positif, le plus constructif de l'aide au développement.

Ce qui fait également la valeur et l'originalité de la coopération européenne avec les pays du Sud, c'est l'organisation de solidarités spécifiques avec l'Afrique.

En premier lieu, la politique d'association avec les pays méditerranéens me paraît exemplaire de ce souci de lier l'Europe avec des pays dont elle est consciente d'avoir à partager le destin. Les accords d'association ont permis de privilégier dans les relations extérieures de la Communauté les pays du Maghreb. Je ne suis pas certain pour autant que l'effort de l'Europe soit à la mesure des difficultés économiques que connaissent ces pays. Ce qui vient de se passer en Algérie, de même que les troubles qu'ont connus d'autres pays de la région par le passé, montrent bien les risques d'un écart durable entre la croissance économique et la croissance démographique. C'est un défi pour le Maghreb, c'en est un également pour l'Europe.

L'autre volet de l'ancrage africain de l'Europe, ce sont les accords de Lomé. Alors que la négociation pour leur renouvellement s'ouvre et que la Communauté internationale se mobilise pour l'Afrique, il importe que l'Europe puisse réaffirmer les grandes orientations qui ont fait le succès de ces accords : la contractualisation et la planification de l'aide, d'une part, le soutien au secteur des matières premières, d'autre part, à travers le STABEX et le SYSMIN.

Une Europe disposée à coopérer avec les pays d'Europe de l'Est.

Il reste, enfin, tout un champ de relations extérieures de la Communauté encore inexploré et qui vient de s'ouvrir ; je veux parler de la politique de coopération avec les pays de l'Est. Deux événements, d'ailleurs étroitement liés, sont à l'origine de la situation nouvelle ainsi créée.

Vous connaissez le vent de réformes, notamment économiques, qui souffle à l'Est. Certes, la restructuration des économies de l'Est est diversement engagée, certains pays comme la Hongrie ont plusieurs longueurs d'avance, d'autres comme la Pologne connaissent une crise profonde, d'autres enfin ne semblent pas vouloir prendre de risques. Il n'en reste pas moins que les pays de l'Est feront de façon croissante appel à une coopération avec les économies occidentales et plus particulièrement avec l'Europe.

Ceci s'est d'ailleurs traduit, et c'est le deuxième événement que je veux évoquer, par un changement complet d'attitude vis-à-vis de la Communauté européenne. Hier, les relations entre l'Europe de l'Est et la Communauté étaient paralysées par les préalables politiques. Depuis

trois ans, tout a changé. L'Union soviétique a compris qu'une coopération nourrie supposait des relations bilatérales directes entre la Communauté et les différents Etats, le dialogue entre le C.A.E.M. et la Communauté étant sans grande utilité, puisque les deux organismes n'ont pas des compétences comparables. Les faits ont par la suite confirmé cette nouvelle approche : une déclaration conjointe entre la C.E.E. et la C.A.E.M. a pu être adoptée sur une base réduite, c'est-à-dire limitée à une reconnaissance politique mutuelle qui laisse le champ libre à des accords bilatéraux. Par la suite la Communauté a négocié puis signé très récemment un accord commercial avec la Hongrie ; un autre devrait aboutir avec la Tchécoslovaquie ; la Bulgarie est revenue sur ses premières hésitations et c'est maintenant avec l'U.R.S.S. elle-même que doivent s'engager des discussions pour parvenir à un accord de coopération et de commerce.

Nous n'en sommes encore qu'au début d'un processus qu'il nous appartiendra, notamment en 1989, lors de la présidence française, de poursuivre. Pour l'Europe, l'enjeu me paraît important :

— nous avons, commercialement parlant, beaucoup à gagner à ce que les économies des pays de l'Est puissent se moderniser ou, tout simplement, sortir de la léthargie dans laquelle se trouvent certaines d'entre elles ;

— le développement des échanges avec l'Est suppose des étapes qui seront longues et difficiles à franchir. Il n'est pas aisé pour des économies à commerce d'Etat, où exportations et importations ont un caractère résiduel, de se confronter à des économies ouvertes. La Communauté est sans conteste le meilleur interlocuteur pour que se crée dans ces pays un environnement capable d'accueillir nos entreprises. Il faudra en effet fixer les règles du jeu en matière d'investissements, de transferts de technologie, de propriété industrielle, de circulation des personnes, etc. ;

— la Communauté a devant elle la responsabilité de contribuer à une restructuration de l'espace économique de l'Europe, dont elle sera le centre. Il s'agit ni plus ni moins de ranimer des échanges qui ont irrigué l'Europe historique.

C'est volontairement que je n'ai pas évoqué les enjeux politiques. Ils sont évidents et considérables. Ce qui me paraît essentiel, c'est que la définition d'une politique européenne vis-à-vis de l'Est gagnera certainement en substance si elle peut s'appuyer sur un développement de la coopération économique.

En conclusion, voilà trois domaines où l'Europe doit affirmer son identité vis-à-vis du monde extérieur : prise de conscience de ses intérêts commerciaux face aux autres pôles de puissance économique ; renforcement de son engagement vis-à-vis des pays méditerranéens et de l'Afrique ; ouverture d'un nouvel espace économique vers l'Est.

L'expérience montre que la cohésion interne est toujours renforcée lorsqu'il existe un dessein extérieur. C'est ainsi, avec la volonté de tenir sa place dans le monde et en affirmant son originalité, que l'Europe me paraît pouvoir surmonter les difficultés qui l'attendent dans sa propre construction.

*
* *

TROISIÈME FORUM : QUELLES PRIORITÉS FISCALES POUR LA FRANCE ?

**Les propositions de la Commission des Communautés :
M. MICHEL AUJEAN, chef de la division T.V.A. et autres taxes à
la consommation à la Commission des Communautés européennes.**

Pour introduire le difficile débat relatif aux priorités fiscales que la France devra se fixer dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, le privilège m'a été donné de présenter les propositions de la Commission des Communautés européennes dans le domaine fiscal.

A cette fin, je développerai une argumentation, de nature principalement économique, selon les étapes suivantes :

I. — Marché intérieur et politique fiscale : les objectifs du marché intérieur et les domaines dans lesquels l'abolition des frontières implique des actions de nature fiscale.

II. — Les caractéristiques principales des systèmes de prélèvement obligatoire en Europe et la position atypique de la France.

III. — La problématique fiscale de la libération des mouvements de capitaux dans l'espace financier européen.

IV. — La fiscalité indirecte et l'abolition des frontières :
— l'objectif : la suppression des frontières fiscales ;
— le mécanisme : harmonisation des structures et rapprochement des taux ;
— les avantages économiques de l'abolition des frontières fiscales.

I. — Marché intérieur et politique fiscale.

1. *L'objectif : achever le marché intérieur.*

La politique fiscale est une discipline complexe, dans laquelle l'argumentation technique revêt une grande importance, ce qui peut conduire parfois à perdre de vue l'objectif économique et politique visé.

Il convient donc de rappeler en premier lieu, textes à l'appui, ce que la Commission a fixé comme objectif à l'ensemble de propositions connu sous le vocable « achèvement du Marché intérieur » et en particulier aux propositions fiscales.

Une première référence peut être trouvée dans le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur (Conseil européen de Milan,

juin 1985) qui fixe les grandes lignes des mesures requises pour la réalisation du Marché intérieur : l'élimination des frontières physiques, des frontières techniques et des frontières fiscales. Par la suite, l'Acte unique, ratifié par les douze parlements, a, dans son article 8 A, fixé le cadre et le calendrier du Marché intérieur :

« La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le Marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992,... »

En outre, il en a fourni une définition qui fonde, par cette révision du Traité de Rome, toutes les dispositions, notamment fiscales, de la Commission :

« Le Marché intérieur comporte *un espace sans frontières intérieures* dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité. »

Les mesures à mettre en œuvre visent donc à assurer que l'accès au marché européen soit ouvert aux consommateurs et aux entreprises des pays membres dans les mêmes conditions que sur chacun des marchés nationaux. C'est le sens même de l'abolition de toutes les frontières internes.

Les conséquences qui en résultent pour la politique fiscale sont donc intimement liées à la suppression des contrôles et des frontières physiques qui y sont présentement associées.

Il ne s'agit ni de la recherche du système fiscal idéal, ni même d'une réforme fiscale : l'objectif, quoique difficile à atteindre, est à cet égard plus modeste.

2. Fiscalité : les domaines concernés par l'achèvement du Marché intérieur.

Les références au Traité et à l'Acte unique peuvent ici encore être utilisées pour préciser les domaines où une action de nature fiscale est requise.

En effet, le Traité de Rome prévoyait déjà dans son article 99 le principe de l'harmonisation des impôts indirects dans l'intérêt du Marché commun. Cet objectif a ensuite été systématiquement repris dans toutes les directives qui ont introduit le système de T.V.A. dans la Communauté et en ont progressivement harmonisé l'assiette. Enfin, la révision, par l'Acte unique, de l'article 99 fournit le fondement des propositions de la Commission en matière de fiscalité indirecte :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le

chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du Marché intérieur dans le délai prévu à l'article 8 A. »

L'objectif de l'harmonisation des fiscalités indirectes est ainsi clairement établi dans la mesure où l'Acte unique en fait une condition nécessaire à la réalisation du Marché intérieur, c'est-à-dire d'un espace économique sans frontières intérieures.

La libre circulation des marchandises et des personnes est ainsi la conséquence directe de l'abolition des frontières. De son côté, la liberté complète des mouvements de capitaux (et en parallèle la création d'un espace financier européen) doit procéder de l'adoption des directives successives mettant en œuvre l'article 67 du traité. A cet égard l'adoption, le 24 juin 1988, de la directive qui libère effectivement à compter du 1^{er} juillet 1990 (avec quelques exceptions limitées et temporaires) les mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté constitue une décision d'importance majeure. Il est évident que, quoique les différences de fiscalité directe ne constituent pas, à proprement parler, une barrière directe opposant des contrôles de nature fiscale à la liberté des mouvements de capitaux, comme dans le cas des marchandises, elles doivent être soigneusement examinées sous l'angle de la distorsion de concurrence, de l'évasion et de la fraude fiscale et faire, le cas échéant, l'objet de propositions. La communication de la Commission en novembre 1987 sur la « Création d'un espace financier européen » évoquait déjà quatre domaines de l'imposition directe comme devant faire l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil des ministres :

- l'harmonisation de l'imposition des sociétés ;
- l'évasion fiscale ;
- les discriminations dans les systèmes fiscaux nationaux qui incitent les particuliers à investir en titres nationaux ;
- les restrictions des investissements des fonds de pension dans les Etats membres.

Les travaux préparatoires à la directive de juin 1988 puis la discussion au Conseil ont conduit la Commission à disposer dans l'article 6, paragraphe 5 de cette directive :

« La Commission soumettra au Conseil, au plus tard le 31 décembre 1988, les propositions visant à supprimer ou à atténuer des risques de distorsion, d'évasion et de fraudes fiscales liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de leur application.

« Le Conseil devra se prononcer sur les propositions de la Commission au plus tard le 30 juin 1989. Toute disposition fiscale de

caractère communautaire devra être adoptée, conformément au Traité, à l'unanimité. »

La compétence ainsi reconnue à la Commission pour proposer un certain nombre de mesures de rapprochement ou d'harmonisation dans le domaine de la fiscalité directe (pour l'essentiel) a pour objet principal de permettre une libération intégrale des mouvements de capitaux. Ici encore, il ne s'agit ni de la recherche d'un système fiscal idéal, ni d'une réforme fiscale en tant que telle. L'objectif fiscal paraît en première analyse modeste, même si l'objectif économique — l'espace financier européen — est d'une portée considérable. En fait, la disparité des situations d'un Etat membre à l'autre posera des problèmes difficiles à résoudre.

Il importe maintenant, pour mieux appréhender les enjeux des modifications de la fiscalité française rendues nécessaires par « l'ardente obligation » d'achever le marché intérieur, de replacer celle-ci dans l'analyse des prélèvements obligatoires des pays membres.

II. — Les prélèvements obligatoires : leur structure en Europe et en France.

Les caractéristiques générales de la structure des prélèvements obligatoires dans les pays de la C.E.E. en 1986 sont bien connues mais il n'est pas inutile, dans le présent contexte, de les rappeler.

Le *prélèvement obligatoire* total (selon les définitions O.C.D.E. et en y incluant les cotisations de sécurité sociale) atteint 40 % du P.I.B. dans la Communauté — avec des extrêmes de 30 % en Espagne et 50 % au Danemark. La France, avec 44 %, se situe dans le groupe des pays à niveau de prélèvement élevé. La structure du prélèvement constitue toutefois l'aspect le plus atypique de la situation financière française : l'imposition directe y est faible (10 % du P.I.B. pour 15,3 % dans la C.E.E.). Ceci résulte principalement de la grande faiblesse des recettes provenant de l'I.R.P.P. qui, avec 5,7 % du P.I.B., se situent à moins de 50 % du niveau communautaire moyen. A cet égard, le nombre très réduit de contribuables qui acquittent un impôt sur le revenu par rapport au nombre de personnes qui déposent une déclaration — 14 millions contre 24 selon *Le Monde* du 22 septembre 1988 sous le titre « *Un budget sans l'Europe* » — est bien évidemment une raison majeure de la faiblesse de la recette fiscale.

En ce qui concerne *l'impôt sur les sociétés*, les recettes qui proviennent de cet impôt occupent une place assez modeste (3 % dans la C.E.E., 2,3 % en France). L'une des raisons peut être recherchée dans le nombre important des dispositions d'allègements, d'exonérations et autres dérogations qui réduisent parfois considérablement l'assiette imposable. Ainsi, en France, la liste des dispenses fiscales relatives à

l'impôt sur les bénéfices des sociétés est assez éloquente. Il serait certainement opportun de procéder dans la Communauté à un examen de cette situation et de s'efforcer :

- de réduire ou de supprimer bon nombre de dispositions dérogatoires afin d'élargir l'assiette imposable ;
- d'abaisser simultanément le taux de l'impôt sur les sociétés.

Une telle réforme aurait l'avantage, à recettes globalement comparables, de rétablir une plus grande transparence et de faciliter l'allocation des ressources et la recherche d'une plus grande efficacité économique. Par ailleurs, le rapprochement des taux et des structures de l'impôt sur les sociétés dans la Communauté s'en trouverait facilité.

Le poids élevé de la *fiscalité indirecte* dans le total des prélèvements est évidemment une autre caractéristique essentielle du système français. Toutefois, l'écart par rapport aux autres pays membres est, contrairement à ce qui est souvent mis en avant, d'une ampleur nettement moindre que pour l'I.R.P.P. Avec 8,4 % du P.I.B., les recettes de T.V.A. de la France ne sont supérieures que de 1,8 point à la moyenne communautaire, voisines de celles de l'Irlande et encore inférieures de 1,5 point au niveau atteint au Danemark. Encore faut-il ajouter que les droits d'accises très élevés appliqués dans plusieurs pays, notamment aux boissons alcoolisées et aux tabacs, s'accompagnent de recettes fort élevées de sorte, qu'au total, leur fiscalité indirecte est nettement supérieure à celle de la France — cette dernière se situant dans la moyenne communautaire.

Enfin, l'un des prélèvements qui pèse particulièrement lourd sous l'angle de la compétitivité des entreprises se trouve être les *cotisations de sécurité sociale*. Dans ce domaine, avec 18,9 % du P.I.B., la France occupe le second rang après les Pays-Bas (19,3 %), loin devant la moyenne européenne (11,5 %). Il est utile d'ajouter que près des deux tiers de ce prélèvement sont, en France, à la charge des employeurs (contre 40 % seulement aux Pays-Bas), ce qui renchérit considérablement le coût total de la main-d'œuvre.

En conclusion, il faut souligner combien la structure particulière de la fiscalité française, qui est souvent mal connue de la population, pèse sur les possibilités d'ajustement et rend plus difficile l'intégration dans un marché européen sans frontières.

III. — La problématique fiscale de la libération des mouvements de capitaux.

Les objectifs et les limites des mesures fiscales que la Communauté est appelée à proposer pour assurer la réalisation ordonnée de la libération des mouvements de capitaux et la création d'un espace financier européen ont été précisés dans la première partie de cet

exposé. S'il est encore trop tôt pour indiquer quelles mesures la Commission pourrait avancer conformément à l'article 6, paragraphe 5 de la directive du 24 juin 1988, il peut être utile de revenir ici sur la problématique en cause.

Il s'agit, pour l'essentiel, d'éviter que la fiscalité de l'épargne ne soit la source de surenchères dont le résultat ne pourrait être qu'un alignement des prélèvements vers le bas, avec ses conséquences dommageables pour la justice fiscale et pour le niveau des recettes fiscales.

En effet, les différences qui existent à l'heure actuelle entre les pays membres sont considérables, en particulier pour ce qui concerne les retenues à la source sur les intérêts perçus. En outre, les moyens d'information dont disposent les autorités fiscales à l'égard des revenus du capital (intérêts en particulier) perçus par leurs résidents sont souvent fort réduits et en tout cas très disparates. Ces différents aspects peuvent être rapidement passés en revue.

1. *La fiscalité des dividendes.*

Dans ce domaine, il convient de noter que, quoique avec des variations considérables, la très grande majorité des pays membres disposent soit d'une retenue à la source, soit d'un système de crédit d'impôt, soit encore des deux. De ce fait, il est admis que les risques d'évasion fiscale sont relativement réduits.

En tout état de cause, la proposition de directive du Conseil de 1975 concernant l'harmonisation des systèmes d'impôt sur les sociétés et des régimes de retenue à la source sur les dividendes fournit les éléments d'un rapprochement suffisant des régimes de taxation des dividendes. Certes, des compléments utiles peuvent pas la suite être introduits quant à l'harmonisation de la base d'imposition. On peut notamment envisager de supprimer nombre de dispositions dérogatoires ou d'exonérations (partielles ou totales) afin d'élargir l'assiette et de la rendre plus transparente et, simultanément, de réduire le taux de l'impôt sur les sociétés, de façon à peu près neutre quant au volume total du prélèvement.

L'adoption d'une telle proposition pourrait permettre, outre un rapprochement des taux d'impôts sur les sociétés, de réduire encore ou de *supprimer la double imposition des bénéfices* distribués (par exemple par abaissement du taux de l'I.S. à 33,33 % et fixation du crédit d'impôt à 50 %), sans pertes de recettes grâce à l'élargissement de l'assiette.

2. *La fiscalité des intérêts.*

C'est sans aucun doute l'une des questions essentielles et des plus débattues. La comparaison des taux des prélèvements à la source existant dans les pays membres pour les différents types de placements

est à cet égard révélatrice : de 0 à 47 % selon les cas (dans certaines situations ce prélèvement est libératoire). Or, compte tenu du fait que dans la plupart des pays à l'exception du Danemark et de la France (et, dans certaines conditions, de l'Espagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni), il n'existe pas d'obligations déclaratives des intermédiaires financiers, la retenue à la source devient, en pratique, libératoire de l'impôt sur le revenu. Trois pays n'ont ainsi aucun contrôle sur la fiscalité des intérêts perçus par les résidents (Allemagne, Grèce et Luxembourg), toutefois l'introduction d'une retenue à la source de 10 % a été proposée en Allemagne.

Cette situation déjà complexe en ce qui concerne les résidents doit être nuancée par la prise en compte de nombreuses exceptions : exemptions pour les dépôts d'épargne ou liés au logement (Belgique, Allemagne, Grèce, France) ; exemptions de certaines obligations d'Etat (Grèce, France, Irlande, Italie, Portugal, Royaume-Uni) ; existence d'abattements à la base, etc.

Pour les non-résidents, les divergences sont encore plus grandes (et la transparence réduite en conséquence) : certains pays exonèrent tous les intérêts perçus par les non-résidents (Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, ainsi d'ailleurs que les Etats-Unis), d'autres les taxent de façon à peu près identique aux résidents (Italie, Espagne, ainsi que Suisse et Japon), d'autres taxent mais avec des exceptions : ainsi l'Allemagne, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni exonèrent certaines obligations d'Etat et les Euro-obligations (Royaume-Uni et Irlande exonèrent aussi des intérêts sur dépôts bancaires et la France dans certaines limites, les comptes d'épargne).

Il paraît donc difficile qu'un système d'harmonisation complète puisse être mis en place à relativement court terme. Toutefois l'idée d'un taux minimum de prélèvement à la source, applicable à tous les résidents de la Communauté, a été fréquemment évoquée. A cet égard il est utile de rappeler un certain nombre d'arguments généralement avancés dans la discussion :

— rechercher un équilibre entre la justice fiscale et les risques de sorties de capitaux vers les pays tiers. Dans ce contexte il n'est pas inutile de rappeler que la Suisse, fréquemment citée comme pays d'accueil des capitaux, applique un prélèvement à la source de 35 % ;

— prendre en compte l'impact prévisible sur les taux d'intérêt dans la Communauté, lequel pourrait s'avérer appréciable et affecter de ce fait tant les investissements privés que les budgets publics ;

— réduire autant que possible les charges administratives qui pourraient en résulter pour les intermédiaires financiers, notamment s'il faut distinguer résidents, non-résidents communautaires et non-résidents pays tiers ;

— accorder un traitement particulier dans un certain nombre de « cas » au premier rang desquels les euro-obligations, etc. ;

— enfin, et ce point est important, envisager un renforcement des moyens de contrôle dont disposent les autorités fiscales et de la nécessaire coopération entre pays membres.

3. *Les obligations déclaratives des institutions financières.*

Une disposition communautaire obligeant les banques à déclarer aux autorités fiscales du pays de l'investisseur les intérêts qui ont été versés à celui-ci serait évidemment le système apparemment le plus simple et le plus efficace pour l'amener à acquitter des impôts sur ses revenus, au taux marginal applicable dans ce pays. Cette solution aurait également le mérite d'assurer que les recettes fiscales sont allouées au pays de l'investisseur. Enfin la généralisation de cette obligation n'exigerait la mise en place d'aucune mesure complémentaire telle que retenue à la source, etc.

Les difficultés seraient réduites pour les pays où une obligation comparable existe déjà plus ou moins (Danemark, France, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) mais il n'en serait pas de même ailleurs. D'une part parce que les risques de fuites de capitaux seraient accrus (et constitueraient de ce fait un argument d'importance), d'autre part du fait que dans plusieurs Etats membres (Belgique, Allemagne, Italie, Luxembourg), des objections de principe liées au secret bancaire seraient avancées, non sans raison.

4. *Le renforcement de la coopération entre les autorités fiscales.*

Depuis plus de dix ans la Communauté dispose d'un instrument d'assistance administrative entre autorités fiscales : la directive 77-799/C.E.E. du 19 décembre 1977 qui prévoit notamment un échange de renseignements sur demande (pour des cas individuels précis), de façon spontanée (dans cinq situations bien déterminées, ainsi que dans d'autres situations à fixer sur le plan bilatéral) ou de façon automatique (pour des catégories de cas également fixés sur le plan bilatéral, dans le cadre d'une procédure de consultation prévue par la même directive).

L'échange de renseignements, prévu par la directive, est toutefois soumis à une série de limites dont la plus sérieuse est celle de l'article 8, paragraphe I selon lequel un Etat membre n'a pas l'obligation d'effectuer des recherches ou de transmettre des renseignements lorsque sa législation ou sa pratique administrative ne l'autorisent ni à effectuer ces recherches, ni à recueillir ou utiliser ces renseignements pour ses propres besoins.

La limite de l'article 8, paragraphe I, sera très souvent le secret bancaire ; dans ces conditions il pourrait être nécessaire de modifier le texte actuel de la directive de sorte que cette limite ne puisse pas jouer en cas de soupçon de fraude. Une telle modification se heurtera à de fortes résistances de la part de certains pays.

D'autres mesures fiscales peuvent être utilement adoptées pour faciliter la réalisation effective des objectifs économiques visés par la libération des mouvements de capitaux, ainsi la suppression des dispositions qui soumettent les transactions sur titres à un impôt (impôt de bourse en France) qui a été proposée par la Commission en 1976 et amendée en 1987. Toutefois, il est clair que le dispositif essentiel pourrait reposer sur la recherche d'un équilibre entre l'application d'une certaine retenue à la source et un renforcement de la coopération entre les administrations fiscales.

Par ailleurs, il convient de mentionner ici un certain nombre d'autres propositions de la Commission des Communautés européennes qui visent à harmoniser l'imposition des sociétés ou à faciliter leurs opérations transnationales. Ces propositions, quoiqu'anciennes, n'ont toujours pas été adoptées par le Conseil des ministres, alors qu'elles permettraient d'atteindre un environnement fiscal favorable au développement des activités transnationales des entreprises dans le grand marché intérieur. Il s'agit en particulier des propositions suivantes :

Proposition de directive du Conseil concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions et apports d'actifs intervenant entre sociétés d'Etats membres différents, présentée par la Commission le 15 janvier 1969.

Proposition de directive du Conseil concernant le régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents, présentée par la Commission le 16 janvier 1969.

Proposition de règlement (C.E.E.) du Conseil portant statut de la Société anonyme européenne, présentée par la Commission le 30 juin 1970.

Proposition de directive du Conseil concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives au régime fiscal du report des pertes des entreprises, présentée par la Commission le 11 septembre 1984.

IV. — La fiscalité indirecte et l'abolition des frontières.

Conformément aux objectifs visés par l'article 99, les propositions de la Commission dans le domaine de la fiscalité indirecte introduisent les *mesures strictement nécessaires à l'abolition des frontières et des contrôles* qui y sont exercés.

Ce rappel constitue un point de départ indispensable si l'on veut comprendre la logique et la portée réelle de ces propositions.

C'est d'ailleurs le sens même des conclusions du rapport demandé par les ministres des Finances à un groupe *ad hoc* — composé des plus hauts responsables nationaux des administrations fiscales — désigné en 1986 afin d'examiner, sur la base de la troisième partie du Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, quelles étaient les mesures nécessaires pour assurer l'établissement et le fonctionnement du Marché intérieur. La grande majorité du groupe *ad hoc* avait alors estimé que le système proposé par la Commission constituait le système le plus approprié pour établir un véritable Marché intérieur.

1. *L'objectif : la suppression des frontières fiscales.*

Les frontières fiscales sont principalement dues à l'existence entre les Etats membres de grandes différences de structures et particulièrement de taux de taxation indirecte. A l'heure actuelle, ces différences sont acceptables dans la Communauté, sans qu'elles entraînent de grandes distorsions de commerce, car elles sont neutralisées grâce au mécanisme technique de la détaxation à l'exportation et de la taxation à l'importation, destiné à isoler le système d'imposition indirecte de chaque Etat membre de celui de ses voisins.

Ce mécanisme assure que la consommation dans un Etat membre soit taxée au taux applicable dans cet Etat membre. Toutefois, ce système, du fait qu'il exige un contrôle visant à s'assurer, d'une part que les produits détaxés destinés à l'exportation ont effectivement quitté le territoire du pays exportateur et d'autre part que les produits importés sont effectivement taxés à leur entrée sur le territoire du pays importateur, se traduit par l'existence de coûts directs et indirects dont l'ampleur est loin d'être négligeable. Ainsi, les seuls coûts directs résultant des formalités et contrôles actuellement en vigueur qui sont supportés tant par les entreprises que par les administrations de la Communauté représentent environ 65 milliards de francs. Les coûts indirects, quant à eux, représentent une partie du manque à gagner résultant de la segmentation des marchés ; le coût d'opportunité total ainsi concerné est considérable (de 4,5 à 7 % du P.I.B. pour l'ensemble des conséquences macro-économiques du grand marché intérieur). Ce bénéfice potentiel devant pour une large part résulter d'un renforcement de la concurrence, sa réalisation sera fort dépendante de l'élimination des obstacles à la concurrence, au premier rang desquels les frontières physiques et fiscales, qui constituent le point d'ancrage de la plupart des autres barrières et formes de segmentation.

Ces résultats soulignent l'importance de la suppression des frontières fiscales et prouvent que des mesures de simplification des formalités ne peuvent, à elles seules, entraîner que des améliorations marginales des seuls coûts directs alors que le système de taxation qui, de par son

mécanisme entraîne douze espaces fiscaux séparés, demeure. Une telle simplification ne peut pas mener à un espace sans frontières intérieures, tel que prévu par l'Acte unique. La réalisation de cet objectif nécessite des changements destinés à permettre que les transactions entre Etats membres soient traitées de la même façon que les transactions à l'intérieur d'un Etat membre afin que la Communauté constitue un système fiscal intégré avec tous les avantages qui en découlent.

2. *Le mécanisme : harmonisation des structures et rapprochement des taux.*

Le mécanisme retenu vise à généraliser l'application de la T.V.A. au commerce intracommunautaire par la suppression des détaxations à l'exportation et des taxations à l'importation, afin de réaliser effectivement un espace communautaire sans frontières intérieures. Par contre, vis-à-vis des pays tiers les principes et mécanismes actuels de la T.V.A. demeureront inchangés.

Pour cela il est proposé que :

— tous les produits soient soumis à l'application de la T.V.A. dans le *pays de livraison* (c'est-à-dire dans le pays de la Communauté dans lequel le bien est acheté pour y être consommé ou être transporté dans un autre Etat membre afin d'y être revendu et/ou consommé) ;

— le principe de base de la T.V.A., c'est-à-dire l'application du taux du pays de consommation, demeure. Ceci implique que l'assujéti du pays de consommation du produit pourra, dans sa déclaration périodique, déduire la T.V.A. acquittée sur ses *inputs* quel que soit le pays de la Communauté dans lequel cette T.V.A. aura été acquittée — exactement comme il le fait actuellement en régime national ;

— les taux de T.V.A. soient rapprochés, afin d'éviter les distorsions de concurrence, des détournements de trafic et des fraudes fiscales inacceptables. A cet effet, seules deux catégories de taux seront retenues (taux normal et taux réduit) et un classement uniforme sera appliqué aux produits taxés au taux réduit. Partant de l'exemple des Etats-Unis où les écarts entre les « sales taxes » entre Etats vont jusqu'à 9 %, la Commission propose qu'une flexibilité soit introduite dans les taux appliqués qui devraient s'inscrire dans des fourchettes 14-20 % pour le taux normal, et 4-9 % pour le taux réduit. Cette approche pragmatique est fondée sur l'observation des taux actuellement pratiqués et sur un examen des conséquences budgétaires prévisibles : le principe retenu a été de choisir les fourchettes qui impliquent le minimum de modifications pour le plus grand nombre de pays ;

— un système de compensation entre Etats membres soit mis en place afin que la T.V.A. perçue dans le pays de livraison soit remboursée au pays de consommation ;

° les droits d'accises soient alignés dans toute la Communauté pour les cinq catégories de produits suivantes : huiles minérales, tabacs, alcools, vins, bières. Compte tenu des divergences extrêmement fortes qui existent entre pays de la Communauté quant aux niveaux de ces droits d'accises, l'approche pragmatique a consisté à rechercher une voie moyenne propre à chaque produit tout en prenant en considération les politiques spécifiques relatives à ces produits (santé, énergie...). Des taux moyens ont ainsi été calculés et le principe est celui d'une harmonisation complète des taux, sans marge de flexibilité, étant donné que les prix de ces produits seront déjà affectés par la flexibilité introduite en matière de T.V.A. (cette dernière s'appliquant aux prix, accises comprises).

3. *Les avantages économiques de l'abolition des frontières fiscales.*

Sans être en mesure de conduire une analyse coûts-bénéfice exhaustive, pour tous les pays, des effets prévisibles de l'ensemble des mesures proposées, il est néanmoins possible de présenter une argumentation économique qui justifie très largement l'ensemble du programme marché intérieur et l'approche retenue en matière de fiscalité indirecte.

3.1. *Les coûts budgétaires.*

Il est utile de commencer par traiter cette question car les chiffres avancés dans le débat en France laissent souvent perplexe. En prenant pour base les travaux de la Commission de réflexion économique présidée par M. Boiteux, il faut d'abord souligner que les effets budgétaires résultant de la mise en œuvre des propositions de la Commission peuvent aller d'un accroissement à une perte de recettes selon les taux retenus. Une hypothèse centrale peut être illustrée : le choix d'un taux réduit de 7 % et d'un taux normal de 18,6 %. En prenant en compte le reclassement des biens et services entre taux réduit et taux normal, le maintien des limitations actuelles du droit à déduction (voitures, carburants, voyages d'affaires, réceptions... dans l'esprit initial des propositions de la douzième directive de la Commission) et le supplément de recettes fourni par l'harmonisation des accises, l'effet budgétaire serait une perte de recettes de l'ordre de 23 milliards de francs. On est loin des 70 à 100 milliards de francs fréquemment avancés en France. Certes le choix d'autres taux, plus proches des taux les plus bas actuellement pratiqués dans la C.E.E., conduirait à des effets budgétaires plus importants, mais ce serait nier alors le réalisme des propositions de la Commission.

Par ailleurs, dans ces chiffres, n'ont pas été pris en considération les effets d'atténuation qui résulteraient du jeu des élasticités de prix (effets de volume), des stabilisateurs automatiques, des effets d'expansion liés au mouvement d'intégration européenne, ou encore des politiques fiscales compensatoires qui pourraient être mises en œuvre.

3.2. Les coûts directs des contrôles aux frontières.

Dans le cadre des études effectuées pour évaluer les conséquences économiques de l'achèvement du Marché intérieur (rapport publié dans *Economie européenne*, n° 35, mars 1988 : « 1992 : la nouvelle économie européenne. Une évaluation des effets économiques potentiels de l'achèvement du Marché intérieur de la Communauté européenne. »), une évaluation des coûts directs des formalités et contrôles aux frontières a été effectuée. Le tableau ci-dessous présente les principaux résultats de cette étude, le coût total indiqué de 8,4 à 9,3 milliards d'ECU, représente 1,8 à 1,9 % de la valeur des échanges intracommunautaires.

Des différences de coûts sensibles existent selon les pays, les secteurs et les tailles d'entreprises : ainsi les coûts supportés par les entreprises de moins de 250 employés sont de 30 à 45 % plus élevés que les coûts moyens par expédition.

COÛTS DIRECTS DES FORMALITÉS DOUANIÈRES GREVANT LE COMMERCE INTRACOMMUNAUTAIRE DES BIENS

(En milliard d'ECU.)	
<i>Coûts administratifs supportés par l'entreprise :</i>	
Internes	5,9
Externes	1,6
Total	7,5
Coûts des retards aux frontières supportés par les entreprises	0,4 à 0,8
Coût total pour les entreprises (1)	7,9 à 8,3
Coûts administratifs supportés par les pouvoirs publics	0,5 à 1
Coût total des formalités douanières	8,4 à 9,3

(1) = 1,6 à 1,7 du commerce intracommunautaire total.

Source : *Economie européenne* n° 35.

Cette étude s'est également efforcée d'évaluer l'effet des contrôles, et des coûts qui y sont associés, sur le volume des échanges. Il en ressort que les importateurs chiffrent à 1 % l'accroissement du volume des échanges qui résulterait directement de l'élimination des contrôles aux frontières, tandis que les exportateurs envisagent une progression de 3,2 % (soit de 4,5 à 15 milliards d'ECU). Ces chiffres, relativement élevés, constituent une approche alternative intéressante des effets des barrières aux échanges que représentent pour les entreprises les formalités aux frontières. Ici encore, l'effet est systématiquement plus prononcé pour les P.M.E., pour lesquelles il s'agit souvent d'un obstacle dirimant.

3.3. Prix, taxes et concurrence.

Il est indispensable, compte tenu des critiques répétées dont les propositions de la Commission font l'objet en France sous l'angle des distorsions de concurrence, d'aborder la question des prix et taxes.

Il est clair et admis, bien que souvent passé sous silence, que le *système proposé est neutre pour les assujettis*, tout comme le système actuel. C'est-à-dire que, pour l'essentiel des activités économiques, la neutralité résultant des mécanismes de taxation dans le pays de consommation et de droit à déduction de la T.V.A. sur les inputs d'origine communautaire est assurée.

Si problème il y a, celui-ci ne provient que des achats que les *non-assujettis* pourront effectuer dans les autres pays de la C.E.E. en acquittant la T.V.A. du pays où l'achat est effectué. Il est évident que l'intérêt d'une telle opération dépendra d'une part de l'écart effectif de taux (l'écart de six points constituant un maximum équivalent à un écart de prix T.T.C. de 5,2 %), d'autre part et surtout des écarts de prix hors taxes.

Une étude effectuée sur les écarts de prix fait ressortir un certain nombre d'enseignements fort utiles. Ainsi pour un panier de plus de 300 biens de consommation, la dispersion moyenne pondérée des prix hors taxes dans la Communauté à Neuf en 1985 était légèrement supérieure à 15 %. Ceci recouvre en fait des écarts de prix absolus entre deux pays, pour le même produit, beaucoup plus considérables. Ainsi pour les automobiles, cycles et motocycles, la dispersion des prix hors taxes est de 14 % mais l'écart absolu entre les deux pays extrêmes (Danemark - Royaume-Uni) atteint 55 % ; pour les réfrigérateurs et machines à laver, la dispersion est de 10 % et l'écart absolu (Italie - France) de 39 %. De telles différences sont évidemment sans commune mesure avec des écarts maximum de 5,2 % provenant de différences de taux de T.V.A. En outre, ces chiffres témoignent de la grande difficulté de fonder des choix sur un seul élément intervenant dans la formation des prix. A cet égard, il est intéressant de noter que les écarts de prix T.T.C. n'entretiennent aucune relation statistique significative avec les écarts de taux de T.V.A. (ces derniers n'expliqueraient au mieux que 4 à 8 % du total des écarts de prix).

Enfin, à supposer que les *non-assujettis* soient aveuglés par les écarts de T.V.A., l'opération consistant à aller acheter dans un pays voisin, au seul motif de bénéficier d'une moindre taxe, sera limitée à des achats d'une valeur importante. Il convient de noter que, déjà à l'heure actuelle, dans le cadre des franchises voyageurs, des achats journaliers de 2 400 F par personne sont tolérés, alors même que — n'étant pas rapprochés — les taux de T.V.A. diffèrent considérablement (par exemple de 12 % au Luxembourg à 33 % en France), sans qu'il en résulte d'insupportables détournements de trafic.

Certes, pour quelques biens de valeur très élevée (automobiles pour les ménages, biens d'investissements pour les non-assujettis professionnels et les administrations) l'opération peut parfois présenter un avantage économique. Ces cas ne devraient toutefois pas revêtir une grande importance sectorielle (et encore moins macro-économique). Si néanmoins des difficultés étaient envisagées, des parades existent qui ne font pas obstacle à l'objectif majeur : la suppression des frontières.

Quelques exemples peuvent être donnés à partir des cas les plus souvent mis en exergue. Ainsi pour la vente par correspondance, il est clair que des solutions techniques existent. L'une d'elle pourrait être d'obliger ce secteur à appliquer la taxe du pays de destination ou encore à avoir un établissement dans chaque pays de livraison à partir duquel s'appliquerait la T.V.A. en vigueur. Toutefois les opérateurs européens (réunis dans l'Association européenne de vente par correspondance) ne sont pas tous convaincus, à l'heure actuelle que, compte tenu de l'ensemble des variables intervenant dans la compétitivité des entreprises, les propositions de la Commission créent une réelle distorsion de concurrence. Mais plus encore, ils sont d'avis, à une très large majorité, que si les propositions de la Commission étaient adoptées, il serait préférable de ne pas recourir à une solution d'exception pour leur activité (telle que taxation dans le pays de destination) car les complexités techniques et administratives seraient très coûteuses pour l'ensemble de la profession (application des vingt-quatre taux de T.V.A. des pays de destination par exemple).

Le cas, souvent cité par M. Boiteux, de l'importateur-transporteur peut également trouver sa solution dans la mesure où les États membres concernés peuvent, dans le respect du droit communautaire, considérer que le prétendu intermédiaire (importateur-transporteur) est à considérer comme un véritable vendeur qui effectue des transmissions de biens en vertu d'un contrat de commission et doit donc être assujetti pour ses livraisons de biens. La question du contrôle n'est ni plus ni moins délicate que celle que pose déjà, à des degrés divers, le contrôle des activités « souterraines » dans tous les pays de la Communauté.

Pour ce qui concerne les achats des administrations, des solutions techniques existent également. On peut, si on le juge indispensable, prévoir que ces achats devront être effectués (au-delà d'une certaine valeur) par le biais (purement comptable) d'une centrale d'achat assujettie : la neutralité totale est alors établie.

En tout état de cause, la Commission est prête à examiner les situations qui, du fait de leur importance économique, pourraient exiger des solutions particulières. Néanmoins il ne faut pas perdre de vue que l'abolition des frontières fiscales s'insère dans un programme d'ensemble qui comporte des bénéfices économiques très considérables et que, dès lors, repousser l'élimination des frontières fiscales par crainte de distorsions de concurrence incertaines, localisées et de faible ampleur, revien-

drait à priver l'essentiel des activités économiques d'un bénéfice considérable.

3.4. Coûts de la non-Europe et avantages économiques de l'intégration.

L'évaluation des effets économiques potentiels de l'achèvement du Marché intérieur, qui a été conduite sur la base de nombreuses études sectorielles et thématiques, permet de préciser l'ampleur considérable des bénéfices économiques nets attendus.

De ce point de vue, elle fournit une réponse circonstanciée à l'un des nombreux articles de M. Lauré qui titrait « La concurrence n'a que faire de la macro-économie ». Les travaux de la Commission montrent en effet que « la macro-économie a beaucoup à gagner de la concurrence ».

En effet, au total, les gains découlant de l'élimination des surcoûts dus aux frontières intérieures (physiques, techniques et fiscales) et les bénéfices économiques résultant de l'intégration économique et du renforcement de la concurrence ont été estimés dans une fourchette de 175 à 255 milliards d'ECU en valeur 1988, soit de 4,5 à 7 % du P.I.B. de la Communauté. L'écart entre ces deux chiffres résidant, pour l'essentiel, dans le type de politique macro-économique qui sera poursuivie pendant la période de réalisation, en particulier de l'emploi qui sera fait des marges de manœuvre ainsi libérées.

Mais l'un des aspects importants, qui conditionne très largement l'ampleur des résultats, réside dans le fait que les différents domaines de réalisation du Marché intérieur sont très interdépendants. Ainsi, la réalisation de la moitié seulement des actions proposées dans le programme Marché intérieur se traduirait par des gains potentiels globaux nettement plus de deux fois inférieurs. Cet argument, qui renforce considérablement l'importance de l'abolition de toutes les formes de frontières se retrouve également dans l'évaluation de l'importance des différents types de barrières faites par les entreprises européennes. En effet, l'une des enquêtes périodiques auprès des chefs d'entreprise a porté en 1987 sur l'achèvement du Marché intérieur. Les 11 000 entreprises européennes qui ont répondu à cette enquête ont classé les différentes formes de barrières dans l'ordre suivant :

1. Normes et réglementations techniques.
2. Barrières administratives (notamment formalités douanières).
3. Délais et coûts aux frontières.
4. Application du droit communautaire.
5. Restriction à la circulation des capitaux.
6. Réglementation des transferts de marchandises.

7. Différences de taux de T.V.A. et d'accises.

8. Marchés publics.

Les formalités administratives (douanières) et les retards et coûts subis aux frontières constituent bel et bien des barrières de grande importance pour les entreprises — et ce jugement est encore plus net pour les entreprises de moins de 500 employés.

Ceci regroupe également l'interprétation qui doit être donnée aux écarts de prix considérables qui ont précédemment été mis en évidence : *les frontières physiques* — dont la justification principale réside dans les différences de fiscalité indirecte — *sont le point d'ancrage de la plupart des autres formes de barrières* et des moyens de segmentation des marchés.

Éliminer les frontières fiscales et physiques est donc un objectif dont l'importance économique dépasse très largement le coût direct de ces barrières. Or, les propositions de la Commission sont, ainsi que la très grande majorité des acteurs économiques s'accordent à le reconnaître, les seules qui permettent d'atteindre cet objectif.

La fiscalité française face à l'échéance de 1992 : M. MARCEL BOITEUX, président de la commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992.

Le titre de l'exposé des motifs qui m'est imparti, « La fiscalité française face à l'échéance 1992 », est peu compatible avec les contraintes de temps imposées aux orateurs.

Aussi pour m'en tenir à l'essentiel, je ne traiterai que de la T.V.A. et de la fiscalité de l'épargne.

1. La T.V.A.

Elle présente encore une grande diversité à travers l'Europe.

Diversité dans les taux : le taux majoré atteint 38 % en Italie, mais n'existe pas en Allemagne où le taux normal est de 14 %. Le taux normal est de 25 % en Irlande mais de 12 % seulement en Espagne. Quant au taux réduit, sa valeur la plus élevée se rencontre dans les taux belges avec 17 % tandis qu'en Angleterre, les produits alimentaires et nombre de biens courants ne sont pas taxés du tout.

Diversité dans les classements : les cassettes étaient encore au taux majoré de 33 % en France, il n'y a pas si longtemps, alors qu'elles étaient au taux réduit dans d'autres pays en tant que biens culturels. L'énergie domestique est au taux normal en France, au taux réduit dans la majorité

des autres pays, etc. Des écarts de taxation en résultent qui peuvent excéder largement les écarts des taux eux-mêmes dans chaque catégorie.

Diversité, enfin, dans les mœurs : la France se singularise, notamment, par l'importance des « rémanences » – des T.V.A. non récupérables (sur certaines fournitures qui pourraient ne pas relever des frais généraux des entreprises mais des dépenses de leurs dirigeants...) – et par « le décalage » : l'entreprise française récupère avec un mois de retard les T.V.A. payées en amont sur ses achats, ce qui équivaut pour elle à financer l'Etat à hauteur de 73 milliards ; la charge annuelle de cette dette non reconnue est de quelque 7 milliards.

Cette aimable diversité reflète des habitudes, des traditions même, et aussi des compromis différents d'un pays à l'autre : on sait, par exemple, que les Français n'aiment pas payer des impôts sur leur revenu mais supportent vaillamment une lourde taxation des biens et services qu'ils achètent avec ces revenus.

Mais pourquoi chaque pays, au terme d'une longue histoire, ne traiterait-il pas à sa manière le problème, toujours épineux, de la couverture de ses charges publiques ? Libre à lui de le faire comme il l'entend. Du moins jusqu'au 31 décembre 1992...

Car, le 1^{er} janvier 1993, se produit une révolution fiscale.

Actuellement, un producteur allemand dont le prix hors taxe est de 100 vend à 114 en Allemagne, mais livre à 100 à la frontière quand il exporte : le douanier français rajoute alors 18,6 % pour égaliser les conditions de concurrence avec le producteur français, tenu de taxer à 18,6 %.

Le 1^{er} janvier 1993, les frontières fiscales disparaissent et l'allemand vendra à 114 en France comme en Allemagne. Pour être compétitif, le producteur français devra produire à 96 pour qu'après taxation à 18,6 %, son produit soit compétitif ($96 \times 1,186 = 114$). Les Français vont ainsi supporter un handicap de 4 points qui excède notablement les marges bénéficiaires habituelles.

Face à cette constatation, trois thèses s'affrontent :

- c'est un faux problème ;
- c'est un problème négligeable ;
- c'est un vrai problème.

La première thèse, c'est celle des ultralibéraux, qui font remarquer que chaque pays a ses caractéristiques propres, ses atouts et ses handicaps : il y a du soleil au Portugal et des tulipes en Hollande, la France taxe les biens et l'Angleterre les revenus. Qu'on laisse les prix jouer librement et des courants d'échange bénéfiques finiront par s'établir entre tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, en vertu de la loi des avantages comparatifs selon laquelle le pays le moins doué

finit par vendre régulièrement ce qu'il produit le moins mal pour acheter ce que le pays le plus doué produit le moins bien. Résumé un peu simpliste, sans doute, mais dont la philosophie est claire : comme le fait remarquer le professeur P. Salin, nul ne songe à obliger les Portugais à étendre tous les matins des bâches sur leurs tomates pour se placer à égalité d'ensoleillement avec les Hollandais ! Il n'y a pas plus de raisons d'aligner les fiscalités. Qu'on cesse donc de parler d'harmonisation pour rationaliser les échanges, les prix s'en chargeront.

Cette thèse a de solides fondements. Mais, parmi tous ces prix appelés à jouer librement, il y a les prix des monnaies, donc les taux de change. Il est clair, en particulier, qu'il suffirait, le 31 décembre 1992, de corriger les taux de change de chacun des Douze à la mesure des écarts que l'on observe dans la Communauté entre les taux normaux de T.V.A. de chaque pays et la moyenne pour que disparaissent les handicaps ou avantages résultant, le 1^{er} janvier 1993, de la suppression des frontières fiscales pour les biens et services.

Mais va-t-on accepter de manipuler les monnaies au moment même où l'Europe des Douze accédera à cette étape symbolique du Marché unique ? Et puis, depuis Ricardo, les changes ont cessé de régir pour l'essentiel les échanges commerciaux : les mouvements financiers à travers les frontières mondiales représentant aujourd'hui trente-cinq fois les mouvements de marchandises ! La seule perspective d'un ajustement des changes au 31 décembre 1992 suffirait à engendrer des déplacements gigantesques de capitaux.

C'est peut-être dommage, mais il paraît difficile d'effacer le problème par ce biais.

Mais il n'est pas vraiment nécessaire de l'effacer, disent les services de Bruxelles, car — c'est la *deuxième thèse* — le problème est négligeable.

En effet, la majorité des échanges à travers les frontières s'effectuent entre « assujettis », qui récupèrent la T.V.A. payée à leur fournisseur étranger et facturent la T.V.A. à leur client national au taux du pays de consommation.

Ces assujettis raisonneront donc hors taxe pour leurs achats — et peu importent les écarts de taux entre pays fournisseurs. Quant à leurs clients, leurs choix ne seront pas faussés non plus puisqu'ils acquitteront la taxe au taux national, qu'ils s'adressent à un industriel national ou à un importateur assujetti : si je m'adresse au concessionnaire Mercedes pour acheter une voiture, celui-ci l'importera de Francfort, taxée à 14 %, et récupérera cette taxe comme s'il avait fait venir une Peugeot de Sochaux ; et, me vendant cette Mercedes à Paris, il me la livrera T.V.A. incluse, au taux français, comme si j'avais acheté une Peugeot.

Il n'y a donc de problèmes que pour les non-assujettis qui, ne récupérant pas la T.V.A. sur leurs achats, raisonneront sur des prix

T.V.A. incluse, qui défavorisent le fournisseur français au bénéfice du fournisseur allemand.

C'est vrai. Mais — et c'est la *troisième thèse* — ces non-assujettis sont nombreux : les particuliers que nous sommes, les administrations, les banques, les assurances, les hôpitaux, les cliniques... Quand ces non-assujettis commanderont directement en Allemagne sans passer par un *importateur-revendeur*, ils bénéficieront de l'écart des taux de T.V.A. Et l'on peut craindre que se développe un nouveau métier, celui d'*importateur-transporteur*, par opposition à l'*importateur-revendeur*. L'*importateur-transporteur* fera payer à ses clients, T.V.A. incluse, le service de transport qu'il rend, mais la marchandise elle-même, achetée directement en Allemagne, sera taxée au taux allemand.

Aucune crainte à avoir pour les marchandises dont la valeur est faible relativement au coût du transport : on continuera à acheter en France. Mais, dans le cas contraire, l'achat direct en Allemagne par l'intermédiaire d'un transporteur a toutes raisons de se développer.

On l'interdira, disent les fonctionnaires de la Communauté. De quel droit ? Personne, jusqu'ici, n'a obligé la S.N.C.F. à acheter au départ, pour les revendre à l'arrivée, les marchandises qu'elle transporte.

Le problème est le même pour la vente par correspondance, dont le cas de l'*importateur-transporteur* est une variante sans catalogue. Le vendeur par correspondance, qui est assujetti, aura un intérêt évident à installer son siège dans un pays à faible T.V.A. pour m'offrir, à moi non-assujetti, des prix taxes incluses au taux le plus faible.

Que l'on résolve ce problème de l'*importateur-transporteur*, sur catalogue ou non, et, ô joie, nous pourrions conserver notre taux élevé de 18,6 %. Mais tant que ce problème n'aura pas reçu une solution pratique et claire, il n'est pas possible, conclut la commission de réflexion pour la préparation de l'échéance 1992, de supprimer les frontières fiscales sans avoir, au préalable, rapproché les taux de T.V.A. beaucoup plus que ne le prévoit Bruxelles : le taux français ne saurait excéder de plus de deux points le taux le plus faible en vigueur dans la Communauté.

En attendant qu'on y parvienne, et pour ne pas bloquer l'avènement du Marché unique, il faut *trouver une solution transitoire*. On peut imaginer par exemple, comme le propose M. Lauré, que le taux applicable reste celui du pays destinataire comme aujourd'hui, mais que ce soit l'expéditeur qui l'applique, et non plus le douanier. Le contrôle sera peut-être difficile, mais il y aura délit à vendre au taux de l'expéditeur et non du destinataire, donc possibilité de poursuite.

Encore faut-il que la solution soit effectivement praticable. Cela exige que l'on mette fin à la multiplicité des taux pratiqués dans chaque pays pour se ramener à deux taux — le taux normal et le taux réduit —

et que les biens et services soient répartis de la même manière entre les deux catégories dans tous les pays de la Communauté.

Ainsi un bien taxé au taux réduit en Allemagne le sera aussi en France. Sans quoi l'expéditeur devrait consulter, non pas une feuille lui rappelant la valeur du taux normal et du taux réduit dans chaque pays, mais un véritable bottin relatant les multiples taux et les fantaisies de classement en vigueur à travers l'Europe.

Il faut donc nettoyer nos systèmes de T.V.A. C'est ce que propose Bruxelles, et il y a là toutes raisons de donner suite avant l'échéance 1992.

Mais, sauf à conserver un contrôle aux frontières qu'il s'agit précisément de supprimer, cette solution ne saurait être que transitoire, faute de pouvoir la rendre durablement imperméable à la fraude.

Cette solution ne nous exonère donc pas d'avoir à résoudre peu à peu nos problèmes de T.V.A. Mais un point de baisse sur le taux normal de T.V.A., c'est déjà 20 à 25 milliards. Or le seul nettoyage de notre système de T.V.A. par reclassement homogène des biens et services sur les deux taux actuels — 18,6 % pour le taux normal, 7 % pour le taux réduit — coûtera déjà quelque 30 milliards (et plus si, comme ce semble être le cas, la France rassemble tous ses taux réduits sur 5,5 % et non 7 %). Il est vrai que tous les reclassements ne présentent pas la même urgence : sur ces 30 milliards, il en faut 14 pour ramener l'énergie domestique — éclairage et chauffage — au taux réduit, comme dans le reste de l'Europe. Ceux qui auront froid en janvier 1993 iront-ils se chauffer en Allemagne ? Considération un peu cynique sans doute, mais qui permet de limiter le coût du nettoyage, en première étape, à 16 milliards.

Espérons donc, pour limiter les frais à ce nettoyage, que Bruxelles saura apporter une réponse satisfaisante au problème de l'importateur-transporteur.

2. La fiscalité de l'épargne.

On se limitera, ici, à l'épargne mobilière.

Il importe que la fiscalité ne fausse pas le choix que l'épargnant fera entre le statut de résident dans son pays et de non-résident dans un pays voisin. Car, en l'état actuel des choses — et c'est bien la preuve que l'Europe n'est pas faite — chaque pays taxe ses résidents, mais cherche à attirer les non-résidents en se parant pour eux des attributs du paradis fiscal.

Le problème ne se pose pas aujourd'hui en France pour les particuliers puisqu'il leur est interdit de détenir des comptes en devises et d'avoir des actifs gérés à l'étranger : le maximum autorisé est de

posséder des titres étrangers dans un établissement français d'une banque étrangère.

En revanche, pour les entreprises, la plupart des barrières ont déjà craqué et il est bien connu que certaines d'entre elles, aujourd'hui, gèrent leurs participations à Amsterdam et leur trésorerie à Luxembourg.

Les barrières qui subsisteraient pour les particuliers vont disparaître dans les toutes prochaines années, et il importe de faire en sorte que l'épargne française ne fuie pas à l'étranger pour des raisons purement fiscales.

Pour cela, il suffit, théoriquement, de réaffirmer le principe de la territorialité de l'impôt : tout résident doit déclarer de son propre chef tous les gains qu'il a acquis, en France ou ailleurs. Mais le contrôle, donc la moralité du système, est bien difficile à assurer en l'absence de « déclaration par les tiers ». En France, au Danemark, la banque qui gère le portefeuille d'un particulier est tenue de déclarer au fisc les gains acquis au cours de l'année. Ce n'est pas le cas dans beaucoup d'autres pays, notamment en Allemagne, où l'on semble fermer les yeux sur les gains non déclarés, de peur de voir les épargnants placer leurs avoirs ailleurs, dans des paradis fiscaux. Cela étant, il paraît exclu que les Douze se rangent à la solution de la déclaration par les tiers.

Faut-il alors renoncer à taxer l'épargne, pour assurer l'égalité de fait entre les fiscalités des Douze ? Les salariés ne manqueront pas, eux aussi, de demander que l'on renonce à la déclaration par l'entreprise des salaires qui leur sont versés, et le fisc ne s'y retrouvera plus.

A défaut de solution générale, il faut donc se résoudre à examiner les divers types d'actifs, cas par cas.

En ce qui concerne les actions, il existe un procédé déjà employé dans beaucoup de pays, l'avoir fiscal, qui oblige l'épargnant à déclarer ses gains pour bénéficier dudit avoir.

L'objet premier de l'avoir fiscal est d'éviter la double imposition des bénéfices distribués. En effet, les bénéfices sont taxés au niveau de l'entreprise en tant que bénéfices, puis ils sont distribués, du moins certains d'entre eux, et ceux-là sont taxés une seconde fois, en tant que revenus. L'avoir fiscal rembourse au particulier l'impôt qui a été payé au niveau de l'entreprise, de sorte que l'intéressé ne paye que l'impôt qu'il doit sur son revenu en tant que contribuable. Mais, pour être remboursé, il faut avoir déclaré ses dividendes, ce qui résout, pour les actions, le problème de la fraude fiscale.

Il s'agit donc, à l'échelle de l'Europe, de généraliser le système de l'avoir fiscal à tous les pays de la Communauté, ce qui n'est pas totalement acquis actuellement.

Mais il faut aussi que l'avoir fiscal corresponde bien à la récupération intégrale de la double imposition comme c'est déjà le cas dans

certains pays, mais pas en France. En effet, avec une taxation des bénéfiques à 42 %, il faudrait que l'avoir fiscal y soit de 70 % et non 50 % pour récupérer totalement la double imposition.

Mais remonter l'avoir fiscal de 50 à 70 % serait inintelligible pour le Français moyen. L'autre solution est d'abaisser l'impôt sur les bénéfiques à 33 % — ce qui est de surcroît une solution intéressante sur le plan industriel. C'est la proposition que nous avons faite, mais elle n'est pas gratuite : son coût serait de 18 milliards de francs.

En ce qui concerne les obligations et, d'une façon générale, les titres à revenus fixes, la solution serait de généraliser la retenue à la source qui existe déjà dans un certain nombre de pays.

Concrètement, lors de sa déclaration de revenus, chacun indique à son contrôleur qu'ayant payé tant à la source, il ne doit plus que tant, ou doit être remboursé de tant. L'expérience montre que dans tous les pays, la plupart des gens gardent leur certificat de paiement à la source dans leur poche et préfèrent ne pas se déclarer au fisc, même s'ils y perdent : le goût du secret...

Cela étant, la solution du prélèvement à la source équivaut en fait, pratiquement, dans tous les pays, au prélèvement libératoire qui est pratiqué en France.

La solution serait donc d'instaurer un prélèvement libératoire au même taux dans tous les pays. On nous a rappelé ce matin que le taux de prélèvement libératoire français était de 27 % pour les obligations, mais qu'il allait à l'extrême jusqu'à 52 %. Appliquer un taux de 52 % lorsqu'il s'agit de titres anonymes, cela ne me choque pas. Mais il faut être réaliste. Ce serait déjà très bien que nous puissions tout aligner sur le taux de 27 %, et que les autres pays s'alignent sur ce même taux, assurant ainsi notre compétitivité.

L'idéal serait donc que l'Europe accepte d'instaurer un taux de prélèvement à la source, ou libératoire, de 25 à 30 % dans tous les pays, pour tous les revenus fixes.

Il ne sera pas facile d'y parvenir, car, si beaucoup de pays ont actuellement, sous une forme quelconque, un système de prélèvement libératoire, de prélèvement à la source ou de précompte, en revanche, certains pays le font à un taux faible. Je ne citerai qu'un exemple, l'Allemagne, qui a déjà le plus grand mal à instaurer un prélèvement à la source de 10 %. Il faut d'ailleurs reconnaître que si, au printemps dernier, on a vu la balance des paiements allemande connaître des à-coups et le mark flotter, c'est parce que, dès qu'il a été question d'instaurer un prélèvement de 10 %, d'importants capitaux allemands sont allés se placer ailleurs. Il n'est donc pas si facile d'instaurer ledit prélèvement à la source dans les pays qui ne l'appliquent pas encore.

Néanmoins, j'estime que nous devrions parvenir à obtenir de la Communauté l'instauration dans tous les pays du principe du prélève-

ment à la source, pour les résidents comme les non-résidents. Il ne resterait plus ensuite qu'à faire une prière pour que le taux de ce prélèvement unique soit le plus élevé possible. Car, déjà, pour la France, ramener tous les prélèvements libératoires à 27 % coûterait 5 milliards de francs. Si, de surcroît, il faut ramener ce taux à 25 ou 20 %, ou pire à 10 % comme en Allemagne, la facture serait lourde.

Je ne citerai que ces deux catégories d'actifs — les obligations et les actions — car ce sont les plus importantes, mais le coût des mesures à prendre est déjà élevé : 5 milliards de francs pour les titres à revenus fixes si nous ramenons tous les taux de prélèvement à 27 % et davantage si ce taux doit être abaissé ; 18 milliards de francs pour réduire par étapes le taux de l'impôt sur les bénéfices à 33,33 % — ou à 35 %, peu importe — comme en Angleterre ou aux États-Unis, et comme en Allemagne pour les bénéfices distribués.

Ceci m'amène à conclure mon propos en soulignant que nous ne pourrions pas tout faire à la fois. Pourquoi la question de la fiscalité de l'épargne paraît-elle la plus urgente ? En parlant d'urgence, je ne veux pas dire que les problèmes de la fiscalité de l'épargne sont les plus importants. Il s'agit d'une question de délais : en juillet ou en octobre 1990, la libération des mouvements de capitaux sera totale et nous risquons de voir l'épargne française se délocaliser. Ce risque est accru par la libération des prestations de services qui autorisera officiellement le démarchage par des organismes étrangers, lesquels montreront, papiers en main et très simplement, qu'on gagne deux points de fiscalité en investissant ici plutôt que là. Ce genre d'argument est très rapidement convaincant.

Il y a donc urgence dans le temps et c'est cette urgence qui nous amène à mettre en tête les problèmes de fiscalité de l'épargne. Cela ne veut pas dire pour autant, comme certains l'ont pensé, que nous refusons de faire évoluer nos taux de T.V.A. Il faut aussi résoudre les problèmes de la T.V.A., soit par une voie réglementaire — M. Aujean a peut-être des solutions qui répondraient aux problèmes que j'ai posés — soit en abaissant nos taux, comme l'a indiqué la commission que je présidais, de façon à ne pas avoir plus de deux points d'écart par rapport aux pays les mieux placés.

Mais, il y a tout de même quelques espérances : après tout, les T.V.A., comme les hommes, passent par l'adolescence avant de stabiliser leur taille. La T.V.A. allemande est encore jeune ; son taux est actuellement de 14 %, mais il atteindra peut-être 16 % à la maturité. Si c'était le cas, cela arrangerait bien les choses car, entre 16 % en Allemagne et 18,6 % en France, l'écart devient supportable. Nous pouvons donc espérer que les T.V.A. jeunes grandiront et se rapprocheront de la nôtre, auquel cas l'adaptation de notre fiscalité serait beaucoup moins coûteuse que nous ne le craignons. Mais grandiront-elles suffisamment dans les quatre ans qui viennent ?

J'attends donc avec impatience que s'ouvre le débat et j'ose espérer que M. Aujean interviendra pour démontrer que mes craintes de détournement d'activité au détriment de la France ne sont pas fondées. Car, ne l'oublions pas, un point de T.V.A. coûte 25 milliards de francs. Nous risquons donc de connaître des problèmes financiers difficiles si l'on ne nous apporte pas de bonnes réponses aux questions que j'ai posées en matière de T.V.A.

Les enjeux pour les entreprises : M. JACQUES-HENRI DAVID, directeur général de Saint-Gobain, président du groupe de travail du C.N.P.F. sur la fiscalité des entreprises et le Marché unique européen.

Que faire pour préparer efficacement le grand Marché de 1992 ? Voilà la question que nous nous posons tous aujourd'hui, particulièrement dans les entreprises. C'est en effet pour nous, industriels, une question cruciale. Tout simplement parce que le temps nous est maintenant compté. Vous le savez bien. L'inertie des processus industriels est grande. Il s'écoule toujours beaucoup de temps entre la décision d'investir et l'entrée effective en production des équipements. Sans parler du temps qu'il nous faut pour gagner et consolider des marchés. Pour nous, 1992, c'est tout simplement demain. Et c'est presque un cri d'alarme que je voudrais lancer ici aujourd'hui, car si l'on a beaucoup parlé, beaucoup fait progresser aussi l'Europe des consommateurs, l'Europe du grand Marché, en revanche, on ne s'est que peu intéressé à ce que j'appellerai l'Europe des entreprises ou l'Europe des producteurs.

Je crois sincèrement qu'il nous faut aujourd'hui renverser la vapeur. Si l'on veut vraiment tirer parti des effets d'échelle et des avantages comparatifs que peut nous offrir un Marché européen plus vaste et plus ouvert, il faut que puisse émerger dans le même temps un tissu industriel véritablement européen. *Il faut, en quelque sorte, faire l'Europe des entreprises en même temps que l'on fait l'Europe des consommateurs.* Sinon le risque est grand que ce futur Marché européen élargi ne profite à d'autres, américains et asiatiques notamment, qui montrent, on le voit chaque jour, un intérêt croissant pour notre vieille Europe.

Le temps presse donc alors même que, sur un certain nombre de réalités particulièrement importantes pour la vie des entreprises, rien ne bouge ou presque. Et d'abord en ce qui concerne la fiscalité. L'Europe fiscale reste à inventer. Non seulement, rien n'est pareil en matière de fiscalité dans chacun des pays du Marché commun, ni les assiettes, ni les taux, mais en plus, tout est fait pour empêcher les entreprises de bouger et de franchir les frontières. Fait significatif d'ailleurs, rien n'est prévu dans l'Acte unique qui traite de ces questions. Le seul contenu fiscal de l'Acte unique concerne la T.V.A. qui est, faut-il le rappeler, un impôt sur la consommation. Et si aujourd'hui la plupart des Etats membres de la C.E.E. ont adopté des régimes qui permettent, sur leur

territoire national, de reconnaître l'existence de groupes industriels et de globaliser plus ou moins les résultats des différentes filiales de ces groupes, rien en revanche ou presque n'existe au niveau transnational. Il n'y a donc que deux exceptions : celle de la France, avec le régime, du « bénéfice mondial consolidé », mais celui-ci n'est accordé qu'au cas par cas et uniquement à quelques groupes très internationaux, et celle du Danemark qui admet la consolidation des résultats des filiales étrangères comme régime de droit commun.

En fait, dans la plupart des pays de la C.E.E., le droit commun procède d'un esprit strictement national, aussi bien vis-à-vis des groupes existants qu'à l'égard des opérations de restructuration ou de rapprochement d'entreprises. C'est tout cela qu'il faut faire évoluer et, je ne le dirai jamais assez, le temps nous est maintenant terriblement compté. C'est pourquoi je voudrais très brièvement attirer l'attention sur nos problèmes les plus urgents et suggérer aussi quelques solutions possibles.

I. — Le fisc contre l'Europe.

Les problèmes tout d'abord. Pour les décrire, je crois que l'on peut distinguer en gros deux grandes catégories d'obstacles : ceux qui gênent les groupes existants dans leur vie quotidienne et qui sont d'autant plus mal vécus par les entreprises que celles-ci sont appelées à vivre de plus en plus hors de leurs frontières strictement nationales ; et puis ceux qui sont un frein à la construction de l'Europe, aux restructurations des entreprises en Europe, parce qu'ils sont la négation même de l'idée européenne et de la construction européenne.

1. *Les difficultés des sociétés aujourd'hui présentes dans plusieurs pays européens.*

1.1. Dans la vie de tous les jours, d'abord, l'avantage d'une organisation de groupe, c'est de faire jouer des synergies, des solidarités, des spécialisations entre les différentes filiales du groupe. C'est, pour prendre un exemple, chercher à profiter au maximum d'une surface financière élargie pour assurer de meilleures conditions de financement à l'ensemble du groupe à travers des systèmes de prêts et d'avances entre maison mère et filiales et à travers des pools de trésorerie communs. C'est aussi, pour prendre un deuxième exemple, opérer des transferts de technologies et mettre en commun des efforts de recherche et de développement.

Mais, c'est clair, cette recherche de synergies et d'une plus grande efficacité implique de multiplier les échanges et de multiplier les transferts financiers entre filiales, et ce sont ces échanges et ces transferts qui posent aujourd'hui problème aux fiscs européens.

La simple lecture de l'article 57 du code général des impôts français donne la mesure du chemin à parcourir :

« Pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dû par les entreprises qui sont sous la dépendance ou qui possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de France, les bénéfices indirectement transférés à ces derniers, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen, sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités. Il est procédé de même à l'égard des entreprises qui sont sous la dépendance d'une entreprise ou d'un groupe possédant également le contrôle d'entreprises situées hors de France. »

« La condition de dépendance ou de contrôle n'est pas exigée lorsque le transfert s'effectue avec des entreprises établies dans un Etat étranger ou dans un territoire situé hors de France dont le régime fiscal est privilégié au sens du deuxième alinéa de l'article 238 A. »

« A défaut d'éléments précis pour opérer les redressements prévus à l'alinéa précédent, les produits imposables sont déterminés par comparaison avec ceux des entreprises similaires exploitées normalement. »

Bien sûr, me dira-t-on, l'administration fiscale a tout pouvoir pour apprécier l'intérêt des opérations faites et ne pas appliquer brutalement ce texte, mais d'une part la jurisprudence actuelle, en matière de relations financières, de transactions sur immobilisations ou encore de répartition de frais communs ou de redevances au sein d'un groupe est particulièrement restrictive, et, d'autre part, et peut-être surtout, rien n'est sûr. Nous sommes, pour toutes ces opérations, dépendants d'appréciations *a posteriori* des administrations fiscales. Il n'y a pas de règle et la jurisprudence ne nous est guère favorable. Nous vivons dans l'incertitude et le risque fiscal permanent. Ce n'est pas un contexte propice à l'initiative, chacun le comprendra sans peine. On ne bâtit pas sur des sables mouvants. Pour avancer plus vite vers l'Europe industrielle, il faut absolument consolider le sous-sol fiscal.

1.2. Et puis, en dehors des opérations quotidiennes, deux autres questions sont également particulièrement importantes dans la vie d'un groupe : la circulation des résultats et des dividendes d'une part, la compensation des bénéfices et des pertes d'autre part.

S'agissant de la circulation des dividendes, qui constitue l'épine dorsale de la solidarité financière entre filiales d'un même groupe, et qui est aussi le véhicule de la stratégie financière du groupe, toute la question, c'est d'éviter les pertes en ligne, c'est-à-dire les surimpositions. Je n'entrerai pas dans le détail ici, c'est impossible. Globalement, il existe d'abord pratiquement partout dans la C.E.E. une dissymétrie entre le traitement fiscal des revenus des dividendes nationaux et celui des revenus de dividendes reçus de l'étranger ; ensuite, même si ces dissymétries sont tempérées par le jeu des traités fiscaux bilatéraux qui existent entre les pays de la C.E.E. et qui sont précisément destinés à

atténuer les éventuelles doubles impositions sur les revenus transitant d'un pays à l'autre, il reste des écarts significatifs entre pays et il y a presque autant de cas de figures que de combinaisons possibles de pays.

Prenons l'exemple des retenues à la source appliquées aux dividendes versés entre pays de la C.E.E., qui est en quelque sorte le droit commun des conventions fiscales entre pays de la C.E.E. Cette retenue est le plus souvent, comme en France, imputable sur l'impôt payé par la société bénéficiaire. Mais on voit l'avantage que peut présenter la localisation d'une filiale dans un pays où la retenue à la source à opérer sur les dividendes distribués à la maison mère est nulle ou réduite, lorsque cette dernière est déficitaire ou qu'elle n'est pas en état de procéder à une distribution suffisante : dans ce cas, en effet, la retenue à la source devient un prélèvement définitif et les distorsions de taux entre pays prennent toute leur signification.

S'agissant, autre problème important dans la vie des groupes, de la compensation des bénéfices et des pertes, il s'agit là aussi d'éviter des surimpositions. Au fil des ans, comme je l'ai dit, la plupart des pays européens ont institué des procédures de « compensation », constitution de provisions pour dépréciation de titres de participation, abandons de créances, voire régimes de groupe, mais leur application est en général restée limitée aux sociétés résidentes. L'Organschaft, en Allemagne fédérale, ou le régime de l'intégration qui vient d'être institué en France ne sont, pour ne prendre que ces deux exemples, pas applicables aux sociétés non résidentes : ils n'entament pas le vieux principe de la territorialité de l'impôt ; or, c'est précisément à ce principe de la territorialité de l'impôt qu'il faut s'attaquer, si l'on veut aller vers une meilleure intégration européenne. C'est tout à fait évident.

Dans ce domaine, la France est à la fois en retard et en avance. Elle est en retard quant au droit commun, parce qu'en ce qui concerne les dépréciations des titres de filiales, qui sont le moyen le plus courant d'assurer cette compensation des gains et des pertes en l'état actuel des législations fiscales, la plupart des pays étrangers autorisent la constitution de provisions déductibles des bénéfices imposables au taux normal, alors qu'en France, ces provisions sont soumises au régime des moins-values à long terme et ne peuvent donc être déductibles que des plus-values taxables à 15 %. C'est un handicap français spécifique indéniable.

En revanche, la France est aussi en avance, parce qu'il existe chez nous, mais de façon limitée et uniquement sur agrément, un régime spécifique de consolidation mondiale. Par exception au principe de territorialité, certaines grandes sociétés françaises très internationales peuvent consolider l'ensemble des résultats réalisés par leurs filiales et succursales tant françaises qu'étrangères. Les résultats des exploitations directes ou indirectes étrangères sont recalculés par application des règles françaises, les mouvements internes au groupe étant éliminés. Ce

régime très élaboré de consolidation, qui permet d'exercer librement la compensation entre les pertes et les bénéfiques, présente d'importants avantages : il n'affecte en rien l'autonomie juridique et financière des sociétés ; il facilite les relations au sein du groupe et les opérations internes de restructuration ; il élargit l'assiette distribuable en franchise de précompte. C'est clairement dans le sens d'un élargissement des régimes de consolidation de ce type qu'il faut aller maintenant, en tout cas au niveau de l'Europe.

Sauf au Danemark où il existe un régime de même nature, aucun autre pays d'Europe n'a pour l'instant reconnu véritablement l'activité des groupes hors de ses frontières. Or, tant que la détermination de la base imposable d'un groupe de sociétés sera strictement limitée par le cadre des frontières entre les pays, il y aura toujours, pour une entreprise qui examinera une implantation nouvelle de filiale dans la C.E.E., une incitation fiscale à s'implanter, toutes choses égales d'ailleurs, plutôt dans son propre pays, pour y bénéficier d'un éventuel régime de groupe, et en tout cas, aucune incitation fiscale particulière à s'implanter au sein de la C.E.E. plutôt qu'ailleurs.

2. Les obstacles aux restructurations des entreprises en Europe.

Fusions, acquisitions, cessions, filialisation, tout cela est l'essence même de la vie des sociétés. L'évolution des marchés, des techniques, et celle aussi de la concurrence imposent en permanence une pression à l'adaptation des modes de production, à la rationalisation, à la spécialisation, qui doit presque toujours s'accompagner d'une modification des contours et des structures juridiques des activités de ces sociétés.

A l'échelle européenne, ces mouvements iront en s'accéléralant, car il faudra atteindre les seuils critiques de recherche-développement, de mobilisation de capitaux, ou encore de spécialisation pour affronter avec succès la concurrence des grands industriels américains et asiatiques.

Bien sûr, ces restructurations posent d'énormes problèmes fiscaux. On en a déjà pris conscience clairement au plan national, car presque partout dans les pays de la C.E.E., il existe des régimes spécifiques de faveur applicables aux apports partiels d'actif et aux fusions, qui permettent d'éviter l'imposition des plus values et les droits d'enregistrement, et qui favorisent aussi, sous certaines conditions, les reports de déficits.

Mais ces régimes de faveur ne sont en général pas applicables aux opérations transfrontalières. Dans quelques pays (Belgique, Danemark, France, Pays-Bas), le bénéfice des régimes de fusion ou apport d'actifs peut être — sous certaines conditions — étendu au cas où la société absorbée/apporteuse est étrangère et la société absorbante/destinataire nationale. Mais, dans tous les autres cas, les fiscs raisonnent en termes nationaux et considèrent les opérations transfrontalières comme des cessions d'actifs, auxquelles l'impôt s'applique normalement.

La conséquence de cette situation est simple. Il est très difficile aujourd'hui de ne pas être lourdement pénalisé lorsque l'on essaie de structurer des activités industrielles au niveau de l'Europe. Plutôt que de faire un long discours, je vous donnerai deux exemples vécus qui sont, je crois, particulièrement parlants :

Le premier, c'est celui de la restructuration européenne des activités d'une des branches de Saint-Gobain, actuellement implantée en France, en R.F.A., en Italie et en Espagne. Nous aurions souhaité regrouper ces quatre sociétés sous une houlette commune, pour faire mieux circuler les cash flow, pour centraliser les efforts de recherche et de développement, et spécialiser davantage chaque usine. Nous avons donc étudié un regroupement autour de la société française, car c'était pour nous la meilleure solution industrielle, la société française étant la plus importante de la branche et celle qui dispose du centre de recherche principal. C'est là aussi que se trouve l'essentiel de la connaissance du métier. Ce regroupement aurait pu se faire soit par apport direct à la société française des usines des sociétés allemandes, italiennes et espagnoles (« succursalisation »), soit par le biais de la création dans chaque pays d'établissements stables filiales de la société française. Mais dans les deux cas, il nous aurait fallu payer des impôts sur les plus values (non susceptibles d'étalement dans le temps) à des taux de 50 ou 60 % en Allemagne et de 36 % en Espagne, ainsi que des droits de mutation de 11,25 % en Italie. Sans parler de la remise en cause possible de l'actuel régime d'Organschaft dont nous bénéficions au niveau de notre succursale allemande. Bref, le coût fiscal de cette opération risquait de nous manger les bénéfices de plusieurs années d'activité. Ce qui nous a, bien sûr, conduit à renoncer à la restructuration envisagée, préférant continuer à gérer au mieux nos activités dans leurs structures actuelles, en tenant compte des contraintes nationales.

J'ajoute, et ceci est important du point de vue français, que parmi toutes les solutions alternatives possibles, la meilleure, et de très loin, aurait été de filialiser l'ensemble des sociétés de la branche autour de la société allemande. Des points de vue italien et espagnol, l'opération se serait certes présentée dans les mêmes termes que ceux décrits ci-dessus. Par contre, du point de vue allemand, le gros avantage aurait été de permettre à la société allemande de rester en Organschaft, sans même parler du fait que les éventuelles pertes des sociétés européennes auraient pu remonter dans la succursale allemande du groupe par l'intermédiaire de provisions pour dépréciation déductibles du bénéfice imposable dans des conditions ordinaires, à la différence de ce qui se passe en France. Bien sûr, aller dans cette voie aurait impliqué un transfert plus ou moins progressif de France en Allemagne du potentiel technologique et de la direction effective de la branche.

Il est clair que ce n'est pas l'intérêt de la France de laisser partir de la substance industrielle pour de simples raisons fiscales. Il faut donc traiter ce problème et le prendre maintenant à bras le corps.

Je voudrais aussi vous rapporter un second exemple, parce qu'il est également frappant. Il concerne cette fois trois groupes implantés en Europe qui souhaitaient constituer une activité commune en apportant à une holding unique des actifs appartenant à chacun d'eux. La question essentielle était celle de la localisation de la holding, l'objectif étant bien sûr d'assurer la meilleure rentabilité possible des capitaux investis par les trois groupes. Différentes localisations ont été étudiées, pour un revenu donné de chacune des opérations industrielles, et les résultats illustrent de façon remarquable l'importance des obstacles rencontrés lorsqu'il s'agit de développer des activités communes en Europe : 1° Le revenu total avant impôt distribué par la holding à ses actionnaires variait de 100 à 140 ; 2° Pour chaque actionnaire, la plus mauvaise des solutions était toujours de situer la holding dans son propre pays ! 3° Il n'y avait, enfin, pas de pays unanimement préféré, le Danemark étant dans l'ensemble la moins mauvaise des solutions ; inutile de préciser bien sûr qu'aucun des établissements industriels concernés n'était situé au Danemark !

Je crois qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre. Ces deux exemples sont clairs. Il est urgent de dépasser les cloisonnements nationaux si l'on veut construire des entreprises vraiment européennes, à la dimension de l'Europe.

Aller dans cette voie n'est peut-être pas aussi difficile qu'il y paraît à première vue. C'est ce que je voudrais maintenant essayer de faire ressortir en tentant d'esquisser quelques solutions aussi pragmatiques que possible aux questions que j'ai posées.

II - Une fiscalité pour l'Europe.

Il n'est bien sûr pas question de rêver et d'imaginer une législation européenne qui, d'un coup de baguette magique, harmoniserait les taux et les assiettes, et nous donnerait immédiatement une fiscalité européenne unifiée. Non. Je crois qu'il faut être pragmatique et réaliste, en tentant d'avancer dans trois directions principales.

1. Réduire l'arbitraire et le discrétionnaire dans la vie de tous les jours des groupes implantés en Europe.

Ce n'est pas très difficile. Il s'agit en fait d'assouplir les règles de détermination des prix de transfert des produits entre filiales d'un même groupe, d'accepter une plus grande fluidité entre ces mêmes filiales et leur maison mère et de reconnaître l'existence de flux de redevances, notamment pour financer la recherche et le développement dans les groupes.

Je comprends bien que les administrations fiscales nationales soient réticentes à aller dans cette voie, car elles peuvent y voir la porte ouverte à des évasions de matière taxable. Ce risque est pourtant limité si tout

le monde va en même temps dans le même sens. Je dirais même qu'au contraire tout le monde pourra profiter d'une amélioration globale de l'efficacité des outils industriels, c'est-à-dire en fait d'un élargissement de l'assiette de l'impôt. Il s'agit en quelque sorte d'amorcer de façon concertée un processus de « désarmement collectif ». Ce que l'on fait dans le domaine de la défense ne devrait tout de même pas être plus difficile à faire dans le domaine des impôts !

2. Le deuxième but que doivent se donner les administrations fiscales des pays de la C.E.E., c'est *d'éliminer les doubles impositions*, tant au niveau de la circulation des dividendes qu'à celui de la compensation des bénéfices et des pertes en Europe.

Pour ce qui concerne la circulation des dividendes, il faut réduire les disparités actuelles. La solution idéale serait bien évidemment de définir un régime unifié « mère-fille » en Europe, avec un seuil de participation identique et des conditions évitant la double imposition des bénéfices distribués. Mais cela ne sera pas pour demain, parce qu'il faudra du temps pour les négociations. Par contre, peut-être pourrait-on aller assez vite dans une première étape qui consisterait tout simplement à étendre dans chaque pays le bénéfice des régimes nationaux à l'ensemble des dividendes perçus des filiales implantées dans la C.E.E., tous ces dividendes étant traités de la même façon, avec les mêmes avantages et les mêmes conditions d'application. Ce serait au fond appliquer à la circulation des dividendes la « clause de la nation la plus favorisée ». Il n'y aurait d'ailleurs guère de problème pratique de mise en œuvre puisque des régimes « mère-fille » existent dans tous les pays, et que l'inclusion des dividendes des sociétés étrangères dans ces régimes est déjà admise dans un certain nombre de cas.

En ce qui concerne la compensation des pertes et des bénéfices, la solution satisfaisante au plan européen serait bien sûr de bâtir un statut de société de droit européen, comme le président de la Commission des communautés, Jacques Delors, l'a encore récemment proposé, le principe de base étant que la société adoptant ce statut serait imposée globalement (selon le régime fiscal en vigueur au lieu de son siège social) après compensation des bénéfices et des pertes enregistrés par ses établissements situés dans différents Etats membres. C'est en quelque sorte le résultat consolidé du groupe qui serait pris en compte. On en est pour le moment au stade des idées, des consultations, des discussions. En outre, on ne sait pas très bien si le terme « établissement » désignerait un établissement direct (une succursale) ou s'il engloberait les filiales. Il est bien clair que si le statut de société européenne devait être réservé aux établissements directs, il faudrait élaborer parallèlement un statut de groupe européen qui devrait permettre la prise en compte de l'ensemble des filiales européennes dans la détermination du bénéfice consolidé d'un groupe de la C.E.E. et autoriser l'imputation des impôts

payés par les filiales européennes sur l'impôt total dû par le groupe sur son bénéfice consolidé.

Un tel dispositif aurait, à n'en pas douter, un impact psychologique considérable, car il matérialiserait la volonté européenne de supprimer une barrière fiscale importante. Là encore, point n'est besoin de vouloir tout traiter en même temps, et si la « société européenne » souhaitée par la Commission de Bruxelles ne peut voir le jour rapidement, rien n'empêche chaque pays de mettre en place des régimes de consolidation fiscale européens sur le modèle de ce qui existe en France, et en conservant chacun son propre régime fiscal national. Ce serait déjà un grand pas en avant sur la voie de l'Europe des entreprises.

3. Enfin, et c'est le troisième aspect, peut-être le plus urgent d'ailleurs, et le plus important, il faut lever les obstacles aux restructurations des entreprises en Europe.

Nous l'avons vu, il existe dans chacun des pays de la C.E.E., des régimes de droit commun facilitant les fusions, scissions et apports d'actifs pour les entreprises résidentes, mais rien n'existe qui dépasse le cadre territorial.

En sûr, on pourrait là encore penser à un régime fiscal commun applicable à l'ensemble de la C.E.E. Mais un tel régime, c'est clair, ne pourra voir le jour à bref délai ; il nous faut donc plutôt proposer des remèdes quasiment immédiats, de manière à lever ce type de barrière.

La solution pourrait être tout simplement de proposer à chacun des pays de la C.E.E. d'étendre le bénéfice de ses régimes spécifiques de fusions et d'apports partiels d'actifs aux cas où ces opérations impliquent une autre société européenne : avec les mêmes avantages et sous les mêmes conditions que lorsque seules des sociétés nationales sont concernées.

On retrouve l'idée de la « clause de la société la plus favorisée ». Celle-ci serait applicable de plein droit à toute société de la C.E.E. engagée dans une opération de fusion ou d'apport partiel d'actif avec une autre société d'un pays européen. Bien sûr, il se poserait sans doute quelques problèmes de suivi et de contrôle, notamment dans le suivi des actifs exonérés des taxes sur les plus-values, mais ces difficultés d'ordre technique paraissent maîtrisables et, si une telle évolution pouvait intervenir rapidement, elle aurait certainement un impact considérable car elle marquerait clairement la volonté des pouvoirs publics en Europe de favoriser la mobilité des capitaux et des actifs industriels ainsi que les restructurations indispensables à la construction industrielle européenne.

Le fisc ne serait plus contre la vie et le mouvement. Il serait avec la vie, avec le mouvement, avec l'avenir.

Pour conclure, je dirai simplement que, si le constat que j'ai dressé peut paraître sévère, les idées avancées et les suggestions faites se veulent constructives et pragmatiques. Il n'y a pas d'échappatoire possible. Le tissu industriel européen, s'il se fait, se fera à travers des coopérations ponctuelles, des prises de participation, l'extension ou la création de groupes, la cession d'actifs. Il est fondamental non seulement de permettre aux entreprises des différents pays de travailler ensemble sans entraves de nature fiscale, mais encore de leur donner une incitation à le faire au sein de l'Europe plutôt qu'à l'extérieur. Il faut faciliter l'implantation, le développement et la spécialisation de la production en Europe, quelle qu'en soit la localisation. Des solutions simples sont possibles : prise en compte de l'ensemble des résultats des filiales européennes dans des régimes de groupe, neutralisation de la plus-value sur les apports d'actifs intra-C.E.E., élimination de toute surimposition sur la circulation des dividendes entre sociétés mères et filles européennes. Voilà quelques suggestions. Il est possible de les mettre en œuvre rapidement. Ce ne sera peut-être pas spectaculaire, mais ce serait efficace. Et de telles décisions montreraient clairement la volonté de chacun des pays de la C.E.E. de progresser concrètement vers l'émergence d'une Europe des entreprises, sans laquelle on ne pourra pas gagner le pari de 1992.

Concernant les activités industrielles, compte tenu de l'inertie des processus industriels, du fait qu'il s'écoule énormément de temps entre la décision d'investir, la réalisation des investissements et l'entrée en production des équipements, 1992, c'est demain matin et pardonnez-moi de dire dans cette salle, au Sénat, que le temps nous est particulièrement compté.

Par conséquent, je suis conscient que la fiscalité de l'épargne, c'est urgent, mais bâtir des groupes industriels et donc aménager la fiscalité des groupes industriels en Europe, c'est, à mon sens, aussi urgent.

DÉBATS.

M. le Président. — Je vous remercie beaucoup de votre intervention, monsieur David, car il était important que, sur ce sujet, nous entendions la parole d'un grand industriel. Vous assurez également des fonctions dans le cadre du C.N.P.F., qui confèrent à vos propos le poids national qui convient.

Je vais maintenant donner la parole à M. Hatry qui me l'a demandée et, ensuite, je confierai, — bien que le président de la Commission soit Jacques Delors —, le soin à M. Aujean, qui est le directeur responsable de la fiscalité, d'animer le débat.

La parole est à M. Hatry.

M. Hatry, président de la commission de l'Économie du Sénat belge. — Monsieur le Président, je considère que M. Boiteux a apporté les nuances qui s'imposaient dans ce débat et je me contenterai de trois brèves réflexions.

Tout d'abord, le débat entre, d'une part, la proposition de la Commission et, d'autre part, les propositions alternatives, disons la proposition britannique, qui est la plus connue d'entre elles, consiste en fait en un très vieux débat, celui de l'harmonisation au préalable ou, au contraire, celui de la libération suivie d'une harmonisation par le marché.

J'indique que, dans une certaine mesure, ce n'est pas parce qu'on nous dit que — et c'est probablement tout à fait vrai — la seule proposition de la Commission correspond à la nécessité de supprimer les frontières que pour autant ce ne sera pas nécessairement l'autre solution qui triomphera.

Souvenons-nous, dans le passé, de la contribution britannique ; il arrive que certaines mesures, certaines propositions fassent leur chemin et finissent pas être adoptées, même si elles ne sont pas techniquement les meilleures et les seules qui correspondent à l'objectif visé.

Cependant, je voudrais attirer l'attention de la Commission sur un point : il y a dans sa proposition un aspect qui est critiqué et, à mon sens, à juste titre, c'est la proposition du Clearing Center dont nous n'avons pas parlé jusqu'à présent et qui fait l'objet de beaucoup de réticences quand on sait à quel point, dans d'autres domaines de la politique menée par la Commission, ce genre d'institution a donné lieu à des critiques et même à des abus. Par conséquent, j'estime que nous devons être tout à fait attentifs à cet aspect des choses. Incontestablement, dans le passé, nous avons résolu ce genre de problème. Nous résoudrons celui-là, j'en suis persuadé, avant 1992, mais le Clearing Center est, à mon avis, l'aspect le plus critiquable des propositions.

Deuxième réflexion : en fait, ce que l'on peut dire de la Commission, c'est que, dans ses propositions, surtout en ce qui concerne les accises, puisqu'il ne restera que quatre groupes de produits soumis à accises, et en T.V.A., elle a choisi la voie de la moindre résistance, notamment en faisant des calculs de moyennes soit en arithmétique simple, soit en arithmétique pondérée, en essayant de trouver ce qui se rapprochait le plus des recettes actuelles de l'ensemble des pays de la Communauté.

Au fond, quelle est l'hypothèse de base ? Notre système composé de douze systèmes nationaux d'accises et de T.V.A. est une base tout à fait rationnelle pour démarrer et pour construire un nouveau système européen. Or, sachons tout de même que l'opération qui se prépare est unique : on ne la fera pas deux fois !

Au moment où l'on instaurera des accises européennes et un système de T.V.A. européen, ce sera un ensemble aussi unique, dirais-je, que le tarif extérieur commun. Or, partir des tarifs de T.V.A. et d'accises nationaux, c'est vraiment s'imaginer que ce qu'il y a d'ubuesque dans les décisions des gouvernements en matière d'accises et de T.V.A., doit étayer l'avenir du système européen. Non ! ce n'est pas cela qu'il faut faire. C'est l'occasion unique d'une réflexion sur nos régimes d'accises et de T.V.A. et la Commission s'est contentée d'une approche que j'appellerai purement comptable. Je n'ai rien contre les comptables ; ils sont absolument indispensables mais, au niveau politique où se situe la Commission, on attendait autre chose que les propositions dont le Conseil des ministres est saisi à l'heure actuelle.

Ma deuxième observation, ma deuxième critique, est la suivante : j'estime que, lorsque l'on passe à un système européen, on ne doit pas se contenter de faire des moyennes arithmétiques simples ou pondérées ; on doit faire preuve d'esprit de réflexion, et l'on sait que la Commission l'exerce avec beaucoup de qualités, et l'on doit s'efforcer de trouver un système qui corresponde à des finalités économiques et pas seulement à cette voie de moindre résistance que j'ai esquissée il y a un instant.

Enfin, troisième et dernière réflexion : il est clair que ce système nouveau qu'on nous propose — M. Boiteux l'a bien souligné — doit tenir compte des réalités. Certains produits ne se transportent que par canalisation. Est-il vraiment nécessaire que, dans ce domaine, dans un premier stade, on instaure des systèmes qui valent pour des produits que l'on peut emporter dans sa voiture et que l'on fait passer à la frontière dans le cadre des futures franchises ? A mon avis, il fallait peut-être tenter un grand coup et faire des propositions d'ensemble puisque c'était le souhait de la Commission. Mais une réflexion plus approfondie devrait amener certainement, dans un premier stade, à ne pas insérer des produits qui, en pratique, ne font pas l'objet d'un commerce par les particuliers. On trouverait probablement, dans ce domaine, moins de réticence de la part des gouvernements.

Pour conclure, monsieur le Président, je suis convaincu que cette négociation autour des accises et des taux de T.V.A. va déboucher — je crois que c'est la meilleure formule — sur une négociation du type de celle qui a accompagné l'entrée en vigueur du Traité de Rome, à savoir le tarif extérieur commun. C'est dans ce type de négociation que nous obtiendrons probablement les meilleurs résultats et qui tiendront compte davantage des intérêts à la fois de la Communauté et des gouvernements des États membres.

M. le Président. — Je vous remercie, monsieur Hatry, de votre intervention qui a, en dehors de ses qualités propres, l'immense mérite de provoquer la Commission. Par conséquent, je me retourne aussitôt vers la partie agressée et je demande à M. Aujean de répondre à tout ce qu'il a entendu ou enduré.

M. Jacques Delors, *président de la Commission des communautés européennes*. — Puis-je dire un mot, monsieur le Président ?

M. le Président. — Je vous en prie !

M. Jacques Delors. — Si vous me le permettez, monsieur le Président, avant que le directeur réponde mieux que moi aux intervenants, je pose une question à ceux qui sont intervenus : si la Commission n'avait pas fait une proposition sur la T.V.A., quelqu'un parmi vous qui connaît bien la construction européenne peut-il prétendre que les ministres des Finances en auraient parlé une fois ?

Telle est la question que je vous pose, car les discours théoriques sur l'Europe, c'est très bien, mais, personnellement, je suis fatigué d'entendre des gens qui croient que, lorsqu'ils ont parlé, il ont fait l'Europe !

M. le Président. — La parole est à M. Aujean.

M. Michel Aujean. — Je souhaiterais distinguer, pour éviter d'être confus, et j'ai l'impression de ne pas avoir été tout à fait entendu tout à l'heure, les questions relatives à la fiscalité directe de celles concernant la fiscalité indirecte.

M. David a évoqué les problèmes qui sont exactement ceux qu'entendaient traiter les propositions qui ont été faites en 1969. Malheureusement elles n'ont pas été adoptées par le Conseil des ministres de la C.E.E. Autrement dit, les solutions aux problèmes des cessions d'actifs, des frais communs, aux problèmes de fusion ou de scission d'entreprises, du régime fiscal des sociétés mères et filiales, ont été définis par la Communauté en 1969 pour la première fois dans les projets de directives. (*M. Delors acquiesce.*)

Si, depuis, la problématique a évolué et a pris effectivement davantage d'importance, il est tout à fait intéressant et utile pour nous de reprendre le débat. Finalement, nous n'avons qu'à espérer que la prochaine présidence espagnole saura prendre l'initiative de remettre sur la table du Conseil les propositions en question. En tout cas, la Commission a fait son devoir : les propositions existent.

En ce qui concerne le problème de l'impôt sur les sociétés, il me semble opportun de faire une autre remarque : j'ai indiqué tout à l'heure que l'impôt sur les sociétés en France est moins élevé qu'en moyenne dans la Communauté, mais des modifications sont possibles.

Introduire un avoir fiscal qui couvre, en fait, à 100 % la double imposition, comme nous l'a indiqué M. Boiteux, cela coûte beaucoup d'argent. Mais en fait, si l'on supprime les quelque deux cents mesures qui existent dans tous les pays de la Communauté pour réduire l'assiette de l'impôt sur les sociétés et que l'on trouve, pour ce qui concerne la France, dans les documents budgétaires relatifs aux voies et moyens, et qui constituent ce que l'on appelle des dépenses fiscales, on peut élargir

l'assiette de l'impôt, la rendre beaucoup plus transparente, faire en sorte d'ailleurs que, lorsque des mesures sont prises pour encourager les investissements, on se rende compte de leur effet de façon beaucoup plus claire parce qu'il n'y a pas tout ce maquis de mesures dérogatoires qui interviennent et, au total, on peut réduire le taux de l'impôt sur les sociétés de façon qu'il soit entièrement couvert par l'avoir fiscal, tout en maintenant le volume de recettes à peu près inchangé.

C'est une solution qui a été retenue dans d'autres pays et cette réforme fiscale est finalement tout à fait à notre portée.

Pour revenir maintenant un peu plus longuement sur la T.V.A., les questions qui ont été posées sont intéressantes dans la mesure où elles s'inscrivent dans la perspective que j'avais tracée, à savoir que, si nous mettions en place un système qui s'accompagne de taux de l'ordre de 7 % et de 18,6 %, finalement, que se passerait-il ? Y a-t-il un risque de détournement de trafic important ? On nous parle de la vente par correspondance, on nous parle de l'importateur-camionneur et il y a le problème, d'une façon générale, des non-assujettis.

Pour ce qui concerne le problème de la vente par correspondance, la France est souvent, dans ce type de débat, dans une situation particulière, peut-être parce que les milieux intéressés sont plus particulièrement actifs en matière de T.V.A. et évaluent davantage les risques dans ce domaine. Cependant, je dois indiquer que ce n'est pas du tout la position qui existe au niveau européen à l'heure actuelle.

L'association européenne de vente par correspondance a pris position à l'heure actuelle sur ce problème et sa position est extrêmement intéressante pour nous, puisqu'elle préconise la prudence entre une distorsion de concurrence finalement relativement réduite, surtout étant donné les écarts de prix hors taxes qui existent par ailleurs — j'y reviendrai dans quelques instants — et l'introduction de taux de T.V.A. qui seraient dans la fourchette prévue par la Commission avec le principe paiement de T.V.A. dans le pays d'origine. C'est encore cette solution que le secteur en question préfère — en admettant qu'il n'y ait plus que deux taux de T.V.A., un taux réduit et un taux normal — à la solution inverse qui serait celle d'être taxé dans le pays de destination, c'est-à-dire de devoir travailler avec les vingt-quatre taux de T.V.A. des pays dans lesquels sont expédiées les marchandises. En effet, la charge administrative serait telle, sans parler des problèmes complexes que cela poserait en matière de clearing — je vais d'ailleurs revenir sur ce point tout à l'heure — qu'au total cela nous coûterait probablement plus cher et entraînerait une distorsion de concurrence pour l'ensemble de l'activité et du secteur de la vente par correspondance plus importante que les propositions actuelles de la Commission. C'est un élément de réponse qui est, à mon sens, extrêmement utile.

Maintenant, si les pays membres ont l'intention de modifier les propositions de la Commission, pour satisfaire la demande de la vente

par correspondance qui ne représente, à l'heure actuelle, que 3 % du total des ventes au détail en moyenne dans la Communauté, c'est le problème des autorités nationales et cela est parfaitement possible puisque les propositions de la Commission sont finalement un cadre dans lequel les États membres sont invités à entrer pour en discuter ensemble.

En ce qui concerne le transporteur, il y a deux réponses : d'une part, le fait qu'effectivement l'actuelle sixième directive, comme on l'appelle dans notre jargon communautaire, qui définit les bases de l'assiette harmonisée de la T.V.A., précise très clairement que l'exercice d'une activité professionnelle, fût-ce de façon temporaire et exceptionnelle, exactement parallèle aux activités économiques normales, constitue une activité qui peut être assujettie. Donc, notre transporteur devrait être normalement assujetti et non pas pour la prestation de service de transport, mais en tant qu'intermédiaire pratiquant la vente de voitures en France. Vous me répondrez à juste titre que c'est difficile à contrôler. D'un autre côté, j'imagine mal que vous alliez confier — soyons raisonnables — une somme importante à un intermédiaire anonyme pour qu'il aille acheter une voiture à votre place, sans être jamais sûr d'en recevoir livraison.

Cela étant dit, il existe là aussi des solutions. Il est parfaitement concevable, à l'intérieur des fourchettes proposées par la Commission — ce n'est pas une suggestion, c'est simplement une remarque — que nous parvenions à la conclusion dans la négociation — j'insiste sur ce point car il faut que la négociation s'ouvre sur les propositions de la Commission — qu'il faut un seul taux de T.V.A. pour les automobiles. En résumé, il y aurait un taux dans la fourchette disons de 18,6 % pour tous les biens traités au taux normal et un taux spécifique appliqué également dans tous les pays de 16, 18, 19 ou 20 % qui serait réservé uniquement aux automobiles. On ne dérogerait pas totalement à l'esprit et à la proposition de la Commission si on était dans cette situation puisque nous atteindrions l'objectif que je répète : supprimer les frontières. En ce qui concerne les achats des administrations, des solutions techniques existent également. On peut, par exemple, soumettre les achats d'une certaine valeur au passage, purement comptable, par une centrale d'achats elle-même assujettie à la T.V.A. : la neutralité est ainsi rétablie sans que l'objectif, l'addition des frontières, ne soit remis en cause.

En ce qui concerne les propositions alternatives, aucune ne réalise l'objectif que je viens de rappeler. Sur ce point, je voudrais être encore plus précis : on dit que la proposition Lawson est finalement une proposition alternative dans la mesure où elle laisse à la concurrence le soin de rapprocher les taux. A cela, il y a deux réponses. L'une concerne justement votre pays et elle provient de l'exemple du Bénélux, qui a d'ailleurs été cité dans les discussions qui ont eu lieu au Comité de politique économique de la Communauté par M. Maldague, le commis-

saire au Plan. Cette réponse consiste à dire qu'avec le système Benelux, on a simplifié le passage des frontières et on s'est mis dans une situation où l'on aurait pu penser que les taux allaient se rapprocher d'eux-mêmes, puisque les échanges se situaient dans le cadre d'une union économique qui fonctionne bien par ailleurs.

Que s'est-il passé ? Exactement le contraire : le Luxembourg applique à l'heure actuelle le taux normal de 12 % et la Belgique de 19 %. On a donc constaté qu'on n'avait absolument pas, par les forces du marché, obtenu le rapprochement des taux que l'on souhaitait.

Toutefois, il faut aller au-delà : pour simplifier, les propositions Lawson ont un avantage et un mérite pour la Grande-Bretagne : elles permettent de maintenir les frontières. Autrement dit, cette solution qui rapprocherait les taux et permettrait de tout régler par le biais de la concurrence, non seulement se traduirait probablement par une concurrence non plus entre les entreprises mais entre les ministres des Finances, pour instaurer les taux les plus bas, mais se traduirait aussi, dans l'esprit de la Grande-Bretagne, par le maintien des frontières. Pourquoi ? Parce que la Grande-Bretagne n'est pas décidée à abolir les frontières pour ce qui concerne les produits à accises — les tabacs et les alcools — et elle n'est pas non plus décidée à abolir les frontières intracommunautaires en ce qui concerne le contrôle de la drogue et de l'immigration. Ces affirmations figurent dans le texte de M. Lawson lui-même.

Par conséquent, la cause est entendue : cette solution non seulement risque de porter atteinte à tout le système fiscal de nos pays dans la mesure où elle fait courir effectivement, comme l'a répété M. Rocard, le risque d'une baisse permanente des recettes de T.V.A. sous le prétexte de davantage de concurrence, mais encore c'est également un moyen qui ne permet pas d'atteindre l'objectif, c'est-à-dire la suppression des frontières.

En ce qui concerne le clearing, la proposition initiale était relativement complexe. La Commission a souhaité ensuite définir une proposition qui soit la plus simple possible et surtout n'induisse aucune charge supplémentaire pour les entreprises.

En fait, que demande-t-on dans le clearing ? On veut que les recettes qui ont été perçues dans un pays, mais qui doivent, en fait, être affectées à un autre pays parce que la T.V.A. en question sera déduite dans cet autre pays, soient effectivement allouées correctement. Pour y parvenir, on propose simplement que les pays exportateurs nets transfèrent les recettes de T.V.A. qu'ils ont perçues sur leurs exportations nettes à une caisse centrale et que les pays débiteurs nets viennent réclamer leur dû.

Du point de vue des entreprises, quelle en est la manifestation ? C'est extrêmement simple et peu coûteux : cela veut dire que, dans la déclaration périodique de T.V.A. on ajoute deux cases, un point c'est

tout : une case dans laquelle on recense simplement l'ensemble — et non pas par taux — en valeur absolue des montants de T.V.A., qui ont été encaissés à l'exportation ; dans l'autre case, le montant des T.V.A. qui ont été payées à l'importation. Chaque entreprise procédant ainsi, les pouvoirs publics sont en mesure, sur la base des déclarations, de faire la balance nette et de savoir s'ils sont, à partir de là, créditeurs ou débiteurs à l'égard de la caisse centrale, à la limite, ne pourrait être qu'un ordinateur.

On discute avec les chefs d'entreprise — nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises — on se rend compte qu'ils sont parfaitement conscients de la simplicité du système et qu'ils sont favorables.

Si maintenant les administrations publiques considèrent que le système est trop lâche, qu'il permet éventuellement des fraudes ou qu'il risque de rendre difficile la récupération des recettes, ils peuvent faire des propositions et amender les textes. Je répète que les propositions ne sont qu'un cadre. On peut parfaitement entrer dans ce cadre et le modifier, mais il n'est pas question, par ailleurs, que la commission porte le poids de la bureaucratie additionnelle qu'on va vouloir introduire pour rendre prétendument le système plus efficace.

Le système par lui-même, tel qu'il est défini, fonctionne parfaitement et je pourrais citer des exemples : l'I.A.T.A. fonctionne ainsi avec les billets d'avion. Par conséquent, un système de ce type peut parfaitement être opérationnel. Il n'est pas nécessaire de le compliquer à loisir. Si les autorités nationales de tous les pays, à l'unanimité, en décidaient autrement, ils en porteraient la responsabilité.

Voilà, monsieur le Président, les quelques réponses que je souhaiterais apporter et je pense avoir répondu à toutes les questions.

M. le Président. — Monsieur Aujean, je vous remercie et je pense, en effet, que vous avez répondu à toutes les questions. Avez-vous convaincu tous les auditeurs ? C'est un autre problème.

M. Boiteux demande la parole. Je la lui donne.

M. Marcel Boiteux. — En ce qui concerne le métier d'importateur-transporteur, je vais prendre un exemple théorique en le poussant à l'extrême de la caricature. Vous savez que le ministère des Finances va s'installer à Bercy et il va donc devoir acheter quelques milliers de bureaux et de chaises. Si ce ministère est bien géré — on peut en faire l'hypothèse — il va se fournir en Allemagne par trains complets pour gagner quatre points, ce qui n'est pas négligeable sur des milliers de fournitures. Je ne vois pas par quel biais, en vertu de quel droit la Communauté le lui interdirait. J'ai pris cet exemple pour illustrer les doutes qui subsistent dans mon esprit.

M. Michel Aujean. — Je répondrai à M. Boiteux qu'à chaque situation existe une parade. Si on veut que ce système fonctionne, on peut y parvenir.

En ce qui concerne les commandes publiques, c'est-à-dire les achats des administrations qui ne sont pas assujetties elles-mêmes à T.V.A., il existe une solution extrêmement simple : c'est le passage comptable par une centrale d'achat qui, elle-même, est assujettie.

Par conséquent, vous avez un passage comptable dans lequel la centrale d'achat peut acquérir les bureaux en question ; elle acquiert ces bureaux en acquittant effectivement la T.V.A. allemande et elle transfère ces bureaux à l'administration en question aux taux de T.V.A. français. C'est extrêmement simple.

M. le Président. — Mes chers collègues, je sais que certains d'entre vous auraient souhaité intervenir, mais en tant que régulateur de ce colloque, je suis obligé d'avoir les yeux sur la montre. Compte tenu de l'heure, je clos le débat dans lequel, me semble-t-il, les différentes thèses se sont exprimées et je remercie ceux qui les ont évoquées.

Je souhaiterais que nous abordions maintenant la phase des conclusions.

M. René Trégouët, sénateur du Rhône, va vous faire un exposé et je me permets de vous rappeler que M. Trégouët est président de la mission d'information dans le cadre de laquelle se tient ce colloque et c'est sous son autorité que j'ai personnellement rédigé un rapport qui sera publié avec les actes du colloque.

Ensuite je tirerai moi-même un certain nombre de conclusions de ce colloque. M. Quilès qui remplace M. Bérégovoy, lequel est retenu, comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, à l'Assemblée nationale par le débat budgétaire, va arriver incessamment et je lui donnerai la parole.

C'est alors à M. Jacques Delors qu'il appartiendra, comme il se doit, de conclure. Je lui confierai d'autant plus cette tâche qu'indépendamment de ses hautes fonctions, je sais que, en cette fin de colloque, par sa voix, c'est l'espoir qui s'exprimera dans l'avenir de l'Europe et c'est sur cette note que nous concluons.

Conclusion des travaux : M. RENÉ TRÉGOUËT, président de la mission d'information.

Au niveau de l'économie, la vertu première du marché unique européen est de stimuler les entreprises pour permettre à la France d'affronter avec des chances de succès les défis de cette fin de siècle qui sera caractérisée — nul ne le conteste — par un regain de compétition.

Si nous pouvons soutenir victorieusement cette concurrence de plus en plus vive, nous renforcerons la place et le rôle de la France dans le monde. Si nous n'y parvenons pas, nous connaissons un déclin certain et nous ne serons plus alors qu'un pays « sous-traitant ».

Toutefois, dans cette vaste entreprise qui concerne, à un titre ou à un autre, tous les Français, un grand nombre de difficultés vont se présenter.

Ainsi, des secteurs industriels ou de services actuellement peu compétitifs au niveau européen, mais qui vivent à l'abri des protections offertes par nos réglementations nationales, seront vulnérables lors de l'ouverture de la compétition.

Par ailleurs, et cela a été souligné à plusieurs reprises lors de ces deux journées de travail, l'absence de volet externe dans la rédaction actuelle de l'Acte unique crée un risque réel. Si nous ouvrons sans aucune réserve notre marché aux autres États membres de la C.E.E., nous l'ouvririons *ispo facto* aux autres grandes puissances économiques, soient celles d'Amérique du Nord ou du Sud-Est asiatique.

La réciprocité des concessions doit donc être recherchée avec ténacité. Cela n'est pas une mince affaire : elle n'est pas prévue à ce stade dans le Traité et nos partenaires n'y voient pas nécessairement le même intérêt que nous. Or, l'évolution de la situation du marché européen vers un marché unique de plus de 320 millions de consommateurs, de loin le marché unifié le plus important du monde, éveille un vif intérêt chez nos partenaires d'Outre-Atlantique et d'Extrême-Orient. Certains y voient des perspectives nouvelles d'implantation et de développement, suscitant bien des idées, des projets et des ambitions. Toutefois, déjà aux États-Unis, certains craignent que la réalisation du marché unique soit une façon pour l'Europe d'ériger des barrières dans ses relations commerciales avec le reste du monde.

Certes, ce n'est pas le but de l'exercice : le Marché unique n'est pas destiné à alimenter un protectionnisme dont l'Europe aurait beaucoup à redouter. La C.E.E. est l'espace commercial le plus ouvert du monde. Mais cette attitude critique de certains milieux américains est annonciatrice de pressions extrêmement vives qui se feront jour sur l'Europe pour obtenir une ouverture supplémentaire de son marché et ce, sans contrepartie.

A Bruxelles, il faut donc être vigilant dans les discussions sectorielles (normalisation, services, marchés publics, etc.). Il convient de faire prévaloir les intérêts des Européens face aux pays tiers et ne pas accepter des concessions européennes unilatérales et injustifiées.

L'une des évolutions essentielles qu'aura permis l'Acte unique par rapport au Traité de Rome aura été d'inverser la proposition initiale qui voulait l'harmonisation des règles avant la libération. Maintenant, il nous est proposé de libérer d'abord et ensuite d'harmoniser. Si cette nouvelle approche est nettement plus dynamique, voulant créer le mouvement par le déséquilibre, elle n'en comporte pas moins un risque essentiel.

Cet exercice peut nous obliger à terme, pour rester compétitifs, d'harmoniser par le bas. Cela est vrai pour les diplômes, les conditions

d'exercice des professions, les prestations de services, les normes, mais cela est vrai aussi pour la compétitivité fondamentale de notre pays au travers de son économie, de sa protection sociale, de sa fiscalité et demain peut-être même de sa monnaie.

Il faut rester vigilant dans la mesure où l'harmonisation ne doit pas se faire au détriment des consommateurs européens. Leur protection est un impératif dans nos sociétés industrielles évoluées. Elle exige que l'harmonisation ne conduise pas à une baisse de la qualité des produits mis sur le marché ou des services rendus, ni à une dégradation des prestations par un affaiblissement de la formation et de la compétence.

Après les interventions particulièrement argumentées que vous avez pu entendre pendant ces deux journées, sur les enjeux sociaux et économiques du Marché unique, sur les problèmes d'harmonisation des normes européennes, sur les règles à respecter pour ouvrir les marchés publics et préparer la libre prestation de services, je voudrais revenir sur le sujet du débat de cet après-midi, celui que nous avons intitulé : « Quelles priorités fiscales pour la France ? ».

Monsieur Boiteux nous a dit à nouveau il y a quelques instants qu'il n'était pas envisageable de mettre en place un régime de libre circulation des biens et des services en acceptant des écarts de taux de T.V.A. pouvant aller jusqu'à six points.

Selon ses propres termes, ce dispositif communautaire ne pourrait qu'entraîner de très substantiels risques de détournement de flux commerciaux et des distorsions accrues de concurrence, en raison du nombre et de l'importance des agents économiques qui y auront intérêt.

En conséquence, Monsieur Boiteux et sa commission de réflexion économique préconisent l'étude d'une formule qui permettrait de réduire à deux points au maximum, l'écart de taux pouvant subsister entre nos taux nationaux et les taux les plus bas de nos partenaires sur les mêmes catégories de produits.

A défaut, conclut Monsieur Boiteux, il est préférable de maintenir provisoirement le principe de l'application du taux de T.V.A. du pays importateur tout en allégeant autant que possible les contrôles aux frontières.

Après avoir entendu de nombreuses personnalités particulièrement compétentes, notre mission d'information partage le point de vue de Monsieur Boiteux.

Nous pensons qu'en raison de la neutralité de la T.V.A. sur les échanges entre les divers pays de la C.E.E., l'harmonisation de ladite T.V.A. ne devrait pas être considérée comme une priorité absolue préalable à l'instauration d'un grand marché intérieur en 1992.

Nous estimons que le système de compensation entre les États membres, tel qu'il est actuellement proposé n'est techniquement pas au point et comporte des risques importants de fraude.

Enfin, les sommes en jeu pour harmoniser ces taux de T.V.A. sont d'une telle importance (plusieurs dizaines de milliards de francs) que le budget de l'État serait amputé de recettes considérables.

Aussi, notre mission rejoint-elle M. Balladur alors ministre d'État, ministre de l'Économie et des Finances, qui écrivait en février dernier en préambule du rapport de M. Boiteux : « L'harmonisation de la T.V.A. ne devrait pas à mes yeux être considérée comme une priorité absolue », notre mission rejoint aussi M. Rocard, Premier ministre, qui le 9 septembre dernier déclarait dans *l'Expansion* : « il est clair que l'on ne pourra en même temps agir sur la T.V.A. au même niveau et aussi vite » après avoir précisé que la seule vraie urgence c'est la fiscalité de l'épargne, ce qu'avait d'ailleurs dit aussi M. Balladur dès février dernier.

Pour éviter une telle réaction et canaliser les énergies françaises vers le succès de cette grande entreprise du Marché unique, il faut pouvoir rassurer, il faut savoir préparer et il faut négocier avec détermination, mais il faut surtout que le gouvernement de la France montre, par ses décisions, au peuple français et aux partenaires européens, qu'il est fermement décidé à respecter les échéances de 1990 et 1992 et qu'il œuvre en ce sens en suivant, pour ce faire, la seule voie possible ouverte dans notre pays depuis 1986.

*
* *

CONCLUSION DU COLLOQUE QUELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE POUR LA FRANCE ?

Intervention de M. JEAN FRANÇOIS-PONCET, président de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

Monsieur le Président de la Commission des Communautés européennes, mesdames et messieurs, je voudrais tout d'abord vous exprimer notre reconnaissance pour être venus si nombreux. Je remercie tout particulièrement nos amis parlementaires étrangers et vous, messieurs les ambassadeurs. Je vois que M. l'ambassadeur de Grande-Bretagne vient de se joindre à nous. Sachant qu'il est présent, je châtierai particulièrement mes propos concernant Mme Thatcher...

Je remercie aussi les chefs d'entreprise qui sont venus nombreux, au niveau le plus élevé, nous apporter la contribution de leur expérience pratique, si nécessaire quand il s'agit de 1992.

Je remercie enfin sénateurs et députés qui nous ont suivis depuis le début de ce colloque, dont René Trégouët a très justement dit qu'il ne sera pas un coup d'épée dans l'eau. Le Sénat confirmera, en effet, l'intérêt qu'il porte à cette grande entreprise par d'autres initiatives dans un proche avenir.

En tirant quelques conclusions de ce colloque, je voudrais tout à la fois exprimer mes convictions et rester fidèle aux débats qui ont eu lieu et dont le haut niveau m'a beaucoup frappé. Ce n'est pas si fréquent !

En un an, il s'est passé, sur la scène de l'Europe, quelque chose à quoi Jean Lecanuet a fait allusion et qui, pour « l'archéo-européen » que je suis, tient de la divine surprise ! Alors que l'Europe était, voici douze mois, au bord de l'éclatement — contentieux agricole, contentieux financier, contribution britannique se télescopaient dangereusement — elle paraît aujourd'hui tout à coup repartie pour les horizons ensoleillés auxquels rêvait le jeune homme que j'étais, il y a trente ans, quand il négociait le Traité de Rome.

Ce miracle, nous le devons pour partie aux circonstances historiques. L'Europe a, tout à coup, pris conscience qu'elle ne sortirait pas du chômage et de la crise sans surmonter la fragmentation qui la paralyse. Elle s'est réveillée, comme souvent dans et à cause des difficultés où elle se débat. Mais ce sursaut doit beaucoup à l'action d'un homme : Jacques Delors. Il ne m'en voudra pas de lui rendre un discret hommage.

Il a rendu à l'Europe un triple service. Il a fait le bon choix stratégique en orientant les Douze vers l'achèvement du marché unique qui était leur seul dénominateur commun et qui, une fois réalisé, ouvrira la porte à d'autres progrès : le marché intérieur est un levier. Il a déployé une grande force de conviction et a réussi à convaincre les gouvernements que telle était la route à prendre. Enfin, il a su, avec l'aide de la présidence allemande, déblayer la route de la Communauté du contentieux vieux de dix ans qui l'encombrait : le contentieux agricole et financier qui, à force de durer, avait fini par menacer la construction européenne dans son existence.

J'observe, cher Jacques Delors, que vous avez acquis dans toute la Communauté une autorité qui fait plaisir au cœur du vieil Européen de nationalité française que je suis !

Cela dit, le plus dur reste à faire. Ne nous y trompons pas : le chemin qui nous sépare de 1992 sera long et tourmenté.

Trois grands défis devront être relevés : le défi de la concurrence, le défi de la justice et le défi de la puissance.

Premier grand défi : le défi de la concurrence.

Un fait est ressorti de nos discussions, qui échappe encore à nos concitoyens. Ceux-ci, lorsqu'on prononce le mot « concurrence », pensent tout naturellement à la concurrence entre les entreprises, que l'élimination des frontières va bien évidemment intensifier. Nos entreprises le savent et s'y préparent, même si les corporatismes se mobilisent, comme on pouvait s'y attendre. Je ne crois pas que le péril soit, en définitive, aussi grand que certains le disent. Ce qu'en revanche la plupart n'aperçoivent pas encore, c'est que nous allons voir se développer une concurrence toute nouvelle entre les systèmes, entre les législations, entre les cultures, qui devront d'une façon ou d'une autre s'ajuster les uns aux autres.

Nous avons, en effet, à Bruxelles, changé l'ordre des facteurs dans la construction de l'espace sans frontières — et c'est parce que nous l'avons fait que nous progressons. Le Traité de Rome subordonnait la suppression des obstacles aux échanges, autres que les barrières douanières, à l'harmonisation préalable des législations, qui devait être réalisée à l'unanimité. Le système s'est enlisé. Et à la suite d'un célèbre arrêt de la Cour européenne de Justice, il a été décidé de renverser le principe, de considérer les législations nationales comme équivalentes et ne devant donc plus faire obstacle à la libre pratique, sous réserve que les exigences essentielles de sécurité, d'hygiène, etc., soient respectées ou harmonisées, harmonisation minimum qui intervient, désormais, à la majorité qualifiée et non à l'unanimité. C'est un immense changement. Mais il a une conséquence : il instaure une concurrence, non plus entre les entreprises, mais entre les États, entre leurs réglementations, leurs législations, leurs pratiques, leurs administrations.

Il est un domaine où cette concurrence apparaîtra dès l'an prochain et posera des problèmes difficiles à résoudre : la fiscalité. C'est le grand problème de 1992. Est-il soluble ? Je suis convaincu que oui. Constitue-t-il un casse-tête pour la France ? J'en suis également convaincu. Le défi est-il plus difficile à relever pour nous que les autres pays ? Probablement. Pour deux raisons : parce que nous avons un système fiscal atypique ; parce que nous avons un niveau de prélèvements plus élevé que la moyenne européenne et que, par suite, l'harmonisation entraînera une baisse sensible de nos recettes fiscales, heureuse pour le contribuable, malheureuse pour le budget de l'État. Des choix devront être faits, des priorités fixées, une grande détermination politique mise en œuvre. Il faudra aussi du temps.

La priorité à retenir est dictée par la décision de laisser les capitaux circuler librement dans dix-huit mois : elle impose l'harmonisation des fiscalités de l'épargne. Cela ne veut pas dire qu'on puisse ne rien faire en matière de T.V.A. Il est très important de ne pas remettre en totalité l'harmonisation de la T.V.A. à après 1992, c'est-à-dire aux calendes grecques. Mais il faudra procéder par étapes. Il faudra regarder de très près, peut-être plus qu'on ne l'a fait, tous les aspects du problème et peut-être étudier les suggestions de M. Lauré, par exemple, qui ne conviennent pas à tout le monde mais qui sont ingénieuses. Ce qu'il faut savoir, c'est que le problème de la T.V.A. est essentiel. Entre les craintes de la France et les propositions de la Commission, il y a sûrement une voie moyenne à trouver qui nous permettra de progresser.

Un commentaire encore : il serait dommageable et même dangereux — cette menace a été évoquée au cours de nos discussions — que la concurrence entre législations conduise à un alignement systématique sur les législations les « moins disantes », les plus laxistes. L'Europe a une image de qualité et d'exigence, une image de justice sociale aussi. Nous devons préserver notre compétitivité dans le monde de demain, mais nous devons la situer à un niveau élevé d'évolution sociale et culturelle. Cela signifie qu'il faut prendre soin « d'encadrer » le choc des législations, de fixer des limites à leur compétition, sinon le vieil adage de Gresham se vérifierait à nouveau et les mauvaises législations chasseraient les bonnes.

Deuxième grand défi : le défi de la justice.

Je pense évidemment à la justice sociale. Il serait grave qu'on ne comprenne pas l'importance de ce problème.

Ignorer la dimension sociale de la construction européenne risquerait, à un terme plus ou moins rapproché, de provoquer des réactions nationales de rejet à l'égard de l'Europe. La différence des législations, des traditions, des sensibilités, ainsi que les écarts de développement économique qui permettent à certains pays de supporter des charges sociales qui excèdent les possibilités des autres, font qu'il n'est pas facile de donner un contenu concret au volet social du marché intérieur. On

ne saurait, cependant, se contenter de faux-semblants. L'Europe sociale se doit de marquer un progrès réel, des avancées suffisantes pour mériter l'adhésion des syndicats.

Je fais confiance à la Commission pour trouver la voie étroite qui permettra de progresser dans cette direction tout en respectant la diversité du paysage économique et social européen et en tenant compte de l'impératif de compétitivité auquel l'Europe est confrontée.

Troisième grand défi : le défi de la puissance.

On pourrait dire aussi, plus modestement, le défi de l'identité. Mais pourquoi être modeste pour l'Europe ? Personnellement, je souscris à ce que disait le général de Gaulle : si l'Europe n'est pas européenne, pourquoi la faire ?

Vous ne m'en voudrez pas, à ce stade, monsieur l'Ambassadeur de Grande-Bretagne, de parler de Mme Thatcher. Si je ne le faisais pas, mes conclusions manqueraient de substance.

Il y a ceux qui, comme le Premier ministre britannique, pensent que l'Europe devrait n'être qu'un simple espace : sans frontières, sans politiques communes et sans qu'on se pose à son sujet des questions métaphysiques d'identité. Mme Thatcher ne se pose pas de questions métaphysiques ; c'est sans doute l'explication de son éclatante vitalité !

Il y a ceux qui, sans verser dans le romantisme européen des années cinquante, veulent construire une communauté dotée de politiques économique, industrielle, scientifique, ayant un contenu social, pratiquant la solidarité entre pays riches et pays pauvres et développant un système monétaire commun.

Cette dualité de conception est ancienne. Elle n'a pas jusqu'ici empêché la Communauté de progresser. Mais elle porte en elle, dans la perspective de 1992, des affrontements et des choix dont il ne faut pas sous-estimer la portée ; ils concernent la nature et la consistance même de l'Europe.

Quand on écoute Mme Thatcher, on se demande si l'Europe à laquelle elle aspire est encore l'Europe des Douze et non pas plutôt une Europe à quatorze qui, avec les États-Unis et le Japon, formerait une vaste zone de libre échange « occidentale ».

La France a de l'Europe une toute autre conception. Elle s'est faite à l'idée que l'Europe devait être ouverte sur le monde, que toute autre conception serait contraire à ses intérêts et de toute façon rejetée par la majorité de ses membres. Mais elle n'est pas prête à se rallier à une Europe ouverte à tous les vents, y compris ceux de la naïveté par rapport à des partenaires américains et japonais qui prêchent un libéralisme que souvent ils ne pratiquent pas. Ce que souhaitent, je crois, une majorité de Français, c'est que, sur l'espace débarrassé de ses frontières, s'édifie une puissance. Que sera cette puissance ?

Elle ne sera pas bâtie sur le modèle américain. C'est ce que dit Mme Thatcher, et sur ce point elle a raison. Les fédéralistes européens le regretteront peut-être. Mais le réalisme a ses exigences qu'il serait imprudent d'ignorer.

C'est le modèle helvétique qui constitue probablement pour l'Europe la référence la moins mauvaise. Une Europe qui conservera longtemps une structure confédérale pour préserver particularismes et souverainetés. Sinon, on l'exposerait à des réactions de rejet. Mais la relative modestie de ce dessein ne signifie nullement qu'on ne puisse construire sur l'« espace » des Douze un pouvoir européen *sui generis*. C'est ce pouvoir qu'il faut à tout prix édifier en suppliant nos concitoyens de laisser au vestiaire leurs querelles d'un autre âge sur la « supranationalité ». Oui, d'un autre âge : quand on observe de près le monde où nous vivons, on constate que l'indépendance à laquelle les puissances moyennes tiennent tant et leur nationalisme se sont singulièrement vidés de leur contenu et qu'elles ne pourront leur restituer une réalité, au-delà des apparences, qu'en regroupant leurs forces.

Voilà les conclusions que je voulais, très modestement, en mon nom et, si vous le voulez bien, au vôtre, tirer de nos débats... sans, je l'espère, tirer trop la couverture à moi.

Mes derniers mots renoueront avec ceux par lesquels j'ai ouvert notre colloque : l'Acte unique donne à l'Europe, après le demi-échec du Marché commun, une deuxième chance. L'Histoire ne lui en offrira pas une troisième. Pour s'en convaincre, il suffit de contempler le monde autour de nous et d'observer les tendances centrifuges qui travaillent à la dissociation de l'Europe. Quelles forces ? En premier lieu, le retrait militaire partiel, mais désormais probable, des États-Unis d'Europe. En deuxième lieu, l'offensive de sourire et de charme de M. Gorbatchev, ainsi que les horizons prometteurs que paraît ouvrir, à l'intérieur comme à l'extérieur, l'évolution de l'U.R.S.S. Enfin, la mondialisation des échanges, notamment dans le domaine financier. Face à ces mutations, la construction européenne apparaît, sinon dépassée, du moins concurrencée par deux modèles rivaux : l'Europe de l'Atlantique à l'Oural, d'une part, l'espace « trilatéral » euro-nippo-américain, d'autre part. Entre ces options, la compétition est désormais ouverte. Et le vrai problème de l'Europe occidentale est de savoir si, en forgeant son union, elle s'érigera en arbitre ou si, incapable de surmonter ses divisions, elle acceptera de n'être que l'enjeu de dynamiques extra-européennes. Depuis 1945, elle a été un objet de l'histoire. L'occasion lui est offerte d'en redevenir un acteur. Puisse-t-elle la saisir.

Il revient à M. Quilès, Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, de conclure ce colloque au nom du Gouvernement. Les télécommunications sont au cœur de l'Europe en construction. Mais, je crois savoir que M. Quilès a l'intention de donner à son propos une portée qui dépassera le champ d'activité de son ministère.

La parole est à M. Quilès.

Intervention de M. PAUL QUILÈS, ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.

M. le Président. — Monsieur le Président, je dois dire ma gêne de prendre la parole après votre remarquable intervention sur l'Europe. J'ai un peu l'impression, compte tenu du sujet que vous m'avez demandé de traiter, de rétrécir le débat puisque je passerai de l'Europe à la France. Toutefois, ayant eu en main il y a un instant le livre de Jacques Delors, « La France par l'Europe », qui vient de paraître, je m'efforcerai de prouver, à travers le thème que je connais le mieux, de quelle façon l'Europe peut profiter à la France et la France aider à la construction européenne.

Mon exposé portant sur la politique économique française, je me trouve dans une situation un peu originale dans la mesure où je vous avoue ne pas me considérer, au sein du Gouvernement, comme le ministre le mieux placé pour en parler. Néanmoins, je me sens tout à fait à l'aise, même si je vais vous parler de ce que je connais le mieux, c'est-à-dire des Postes et Télécommunications et de l'Espace. Je le ferai pour illustrer les traits principaux de notre politique économique globale.

Je n'oublie pas, bien sûr, que le thème général de vos rencontres est la création ou l'achèvement du Marché unique européen. Mais quel meilleur ciment pour un espace économique et intégré performant, en cette fin de XX^e siècle, que les infrastructures et les réseaux de communications et de télécommunications ?

J'ai donc choisi de présenter les grands traits de notre politique économique en illustrant par l'évolution du secteur économique dont j'ai la charge et en montrant son ancrage profond dans une conception ambitieuse de la construction européenne.

Lorsqu'on parle d'économie, il faut toujours partir des faits. Je les citerai donc très brièvement.

Notre situation économique est indiscutablement en cours de redressement, mais il nous faut être vigilants. Nous bénéficions d'une bonne conjoncture mondiale en 1988, mais nous ne pouvons pas nous en contenter, sinon nous courons le risque d'une fragilité accrue en cas de retournement de la conjoncture. Nous devons compter largement sur nos propres efforts et savoir utiliser efficacement les marges d'initiative dont nous disposons.

Parmi les points les plus positifs de cette situation figure bien entendu la croissance : plus de 3 % en 1988 — on parle de 3,5 %, notre meilleur résultat depuis neuf ans — et 2,6 % prévus en 1989. Cette croissance est saine car elle est tirée de l'investissement, qui progresse

de 9 % en 1988 et qui permet au secteur productif de créer à nouveau des emplois. Cette croissance est également saine car elle coexiste avec une modération des prix qui nous permet de réduire à nouveau notre écart avec notre principal partenaire, l'Allemagne fédérale.

En revanche, et cela est bien connu malheureusement, le mauvais état de notre commerce extérieur, imputable notamment à la dégradation brutale de notre balance industrielle en 1986 et 1987, souligne l'importance de l'effort de compétitivité à accomplir. C'est lui, entre autres, qui peut nous permettre de résorber l'autre point noir de notre situation : le niveau excessif du chômage, qui persiste au-dessus de 10 % de la population active.

Dès lors, sur ces bases que je qualifierai de « globalement saines bien que contrastées », les axes de notre politique économique sont tracés : une politique de compétitivité doit nous rendre nos marges de manœuvre, indispensables pour mener de front une politique sociale active et un effort de préparation de l'avenir par les diverses formes de l'investissement ; une politique financière, monétaire et budgétaire cohérente visant à consolider la désinflation, à défendre notre monnaie et à alléger les charges générales de l'économie fait évidemment partie de la panoplie indispensable à la réussite de cette action. Le budget en cours d'examen au Parlement en est, à mes yeux, une illustration très claire.

L'équité et la solidarité forment la dimension essentielle d'une politique de redressement qui veut réussir, non par la stimulation des inégalités mais par l'adhésion du plus grand nombre. Les choix budgétaires et fiscaux en témoignent, comme la création du revenu minimum d'insertion, l'instauration d'un impôt de solidarité sur la fortune ou encore les encouragements aux créations d'emplois.

Mais l'originalité de cette politique économique est sans doute que la volonté de justice sociale s'accompagne d'un effort considérable pour préparer l'avenir en utilisant les différents niveaux d'investissement évoqués par le Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français* et que je voudrais rappeler.

L'investissement productif, d'abord, est favorisé notamment par l'abaissement de l'impôt sur les sociétés, sur les bénéfiques réinvestis. L'investissement immatériel est illustré par une priorité à la recherche, à l'éducation, à la formation professionnelle. L'investissement social passe par les mesures que je viens de citer et qui tendent à montrer que l'effort de la nation doit profiter au plus grand nombre. L'investissement dans l'Europe, enfin, est indispensable du fait de la dimension désormais continentale de nos marchés et de nos projets. La Commission a d'ailleurs montré, chiffres en main, au printemps dernier, que la réalisation du grand marché unique apportait un supplément de croissance mesurable aux pays membres de la Communauté.

Voici donc tracé, à grandes lignes, et très brièvement, l'état de notre situation économique.

Je ne résiste pas, maintenant, au désir d'illustrer ce propos un peu général à partir de mon expérience de ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.

Au plan national, il est clair que ces secteurs constituent, en fait, des investissements qu'on qualifie habituellement de structurants pour l'économie de demain et pour ce que j'appellerai notre société de communication, un peu comme on parlait, dans les années 60, d'une société de consommation. C'est un secteur qui représente plus de cent vingt-cinq milliards de francs de chiffre d'affaires et qui constitue donc un pôle de développement indiscutable de notre économie. Réalisant plus de deux milliards de francs d'excédent commercial, ce secteur tire, si je puis dire, tout comme le secteur de l'espace, dont les performances sont du même ordre, notre balance industrielle vers le haut.

La politique suivie dans ce domaine est un bon exemple de l'intervention aux différents niveaux de l'investissement dont je parlais. C'est ainsi que l'investissement productif et matériel de mon ministère représente, avec plus de quarante milliards de francs — si je comprends l'Espace — le premier des budgets civils de l'Etat. Ces dépenses sont consacrées à moderniser le réseau postal, à promouvoir les satellites de télécommunications et le câble, à développer les services nouveaux comme le réseau numérique à intégration de services, le radiotéléphone, la télématique, le financement des études de l'avion spatial Hermès. De telles dépenses, vous l'imaginez bien, contribuent à la modernisation de notre économie.

L'investissement immatériel, lui, est représenté par une politique de recherche et de développement très active dans les entreprises de haute technologie, les télécommunications et l'espace.

Au sein du budget annexe des P. et T., les progressions de ces crédits sont importantes : de l'ordre de 12 à 15 % selon les secteurs.

Quant à l'investissement social, il se traduit par l'affirmation renouvelée du caractère de service public de nos activités, une politique de tarifs modérés, un système de péréquation tarifaire vigilant à l'égard des tentatives de déréglementation brutale et qui permet un égal accès de tous aux prestations de télécommunications.

Ce sont là, je pense, des éléments dont la portée est évidente pour la compétition de nos entreprises, mais aussi pour la cohésion sociale et pour l'équité.

L'investissement dans l'Europe mérite bien entendu un développement particulier puisqu'il est au cœur même de la préoccupation de votre colloque. Je souligne le rôle structurant que jouent nos activités dans la construction d'une Europe économique et technologique consciente de son identité.

Ainsi, la place de l'espace dans l'animation de ce que j'appellerai « l'Europe qui marche déjà » est bien connue, même si l'Europe de l'espace ne coïncide pas exactement avec l'Europe des Douze. Cette coopération est, à mes yeux, la preuve de notre capacité à conquérir, dans un secteur de très haute technologie, notre autonomie, non pas contre mais à côté des autres puissances. C'est l'objectif que les pays de l'Agence spatiale européenne se sont assigné, à l'instigation de la France, lors de la conférence de Rome, en 1985. Et j'ai eu l'honneur, il y a quelques semaines, de participer à Washington à la signature d'un accord international entre les Etats-Unis d'Amérique et les Etats presque unis d'Europe sur la création de la station spatiale internationale à laquelle chaque partie apportera sa contribution. J'ai vu, là, une autre preuve de l'existence de l'Europe et de sa capacité à faire entendre sa voix à côté des Etats-Unis, du Japon et — puisqu'il était présent — du Canada.

En ce qui concerne les télécommunications, l'enjeu est clair. Constituer une Europe de la communication dans les années qui viennent, c'est, je crois, notre seule chance de maintenir notre autonomie technologique et économique dans l'avenir. Si nous ne réussissons pas, je pose la question : quelle sera notre capacité à définir une politique industrielle alors que les réseaux structurants des télécommunications, en Europe, qui sont si vitaux pour nos entreprises, risqueraient de ne plus être entre les mains d'opérateurs européens ? Il faut donc être extrêmement vigilants.

Dans le secteur immense de l'électronique et de l'informatique, les télécommunications étaient, jusqu'à l'an passé, la seule branche où l'Europe des Douze maintenait une position excédentaire. Ce n'est plus le cas en 1987, la balance étant, là aussi, déficitaire.

La constitution d'un grand marché, structuré et structurant, des télécommunications est donc une urgence pour l'efficacité économique de l'Europe, et les autorités communautaires s'y sont déjà employées activement en livrant à la discussion un Livre vert dont les orientations sont globalement stimulantes.

Dans ce débat essentiel qui s'est engagé, je voudrais apporter quelques réflexions, inspirées essentiellement par la volonté de construire une Europe puissante. Pour arriver à cette Europe puissante, je crois que nous devons, nous, Européens, nous appuyer sur des opérateurs publics forts, qui associent leur mission de service public et leurs activités d'entreprise en bonne symbiose avec le tissu économique et industriel. Nous devons être attentifs à la maîtrise de nos réseaux et de nos services de base en permettant aux organes publics d'assumer leur rôle, en tenant compte bien entendu de l'évolution des techniques qui enrichissent progressivement la notion de services de base.

Il nous faut aussi, pour constituer un marché unique, promouvoir une politique de normes communes à l'échelle de l'Europe et ouvrir les

marchés publics au sein de la Communauté. Faisant cela, je suis convaincu que nous construisons vraiment l'Europe. Sur cette base, et sur cette base seulement, nous pouvons avoir une politique d'ouverture à la concurrence extérieure, sans frilosité et sans naïveté, comme le disait M. Jean François-Poncet. Mieux organisés, nous pouvons mieux maîtriser ce grand mouvement de déréglementation qui se développe à l'échelon planétaire par l'alliance de l'informatique et des techniques de télécommunications. Au demeurant, vous savez comme moi que ce vocable sympathique de « déréglementation » — sympathique par ses résonances antibureaucratiques — signifie le plus souvent que le pouvoir de réglementation de fait passe des mains des autorités publiques à celles de groupes privés, ce qui, vous en conviendrez, ne doit pas obligatoirement être considéré comme un progrès.

Cette volonté de ne pas subir les stratégies des groupes industriels multinationaux fait partie intégrante d'une politique économique européenne et elle exige, en effet, de se concrétiser au niveau de l'Europe. Elle vaut pour nous, Européens ; mais sachons aussi que cette attitude se porte au service de beaucoup de pays du tiers monde qui ne pourraient pas constituer des réseaux autonomes de communication dans un univers de déréglementation où régnerait la pratique de l'écrémage des marchés les plus rentables. J'ai eu l'occasion, la semaine dernière, de passer trois jours en Centrafrique à la Conférence des administrations des postes et télécommunications des pays d'expression française, où se retrouvaient la France et seize pays africains. Je peux vous dire qu'une déréglementation sauvage qui instituerait un système à deux vitesses au plan mondial constitue une véritable inquiétude pour les pays en voie de développement. En matière de télécommunications, comme dans d'autres domaines, ces pays risquent de ne pas atteindre rapidement un niveau décent de développement.

Enfin, une nouvelle dimension de l'Europe de la communication s'ouvre à nous avec le secteur de l'audiovisuel et avec les perspectives tracées par l'utilisation des satellites de télévision directe ou de télécommunications, qui vont permettre de structurer un espace culturel européen, en mettant en œuvre, par exemple, les technologies les plus avancées de télévision à haute définition. C'est en particulier le sens de l'initiative française Eurêka de l'audiovisuel lancée par le Président de la République. Ce dernier exemple, qui paraît nous éloigner de mon propos initial, nous en rapproche, car il se fonde sur des industries performantes et compétitives.

Ainsi pourront être dégagées les marges de manœuvre indispensables pour mener une politique ambitieuse de développement social et culturel.

C'est dans la recherche permanente d'une alliance entre ces différents éléments que réside, à mon sens, le moteur principal de notre politique économique.

C'est ainsi que nous pourrons le mieux préparer l'Europe de 1993.

Intervention de M. JACQUES DELORS, président de la Commission des communautés européennes.

Monsieur le Président, Monsieur le Ministre, Mesdames et Messieurs, il faut tout d'abord rendre justice au Sénat, au président de la commission des Affaires économiques et du Plan, au président de la mission d'information M. Trégouët, d'avoir pris l'initiative d'un colloque de si haute qualité, basé sur des questions qui demeurent ouvertes. Je me réjouis de participer à ces travaux pour la deuxième fois, puisque, déjà, M. Poncelet m'avait invité à venir l'année dernière devant la commission des Finances.

Nous souhaitons, à la Commission européenne, que se déroulent partout une réflexion de haut niveau et le dialogue indispensable comme vous le faites ici.

Et puisque vous avez parlé, Monsieur François-Poncet et cher ami, de la concurrence, je pense que vous pourrez, ainsi, tenir la dragée haute à la House of Lords dont les travaux sont remarquables et nous éclairent beaucoup dans notre tâche.

Comme vous le savez, la Commission a pour mission de proposer, d'exécuter et de contrôler, le cas échéant en en référant à la Cour de justice. Mais quelles que soient la fermeté et la clarté des fonctionnaires, notamment ceux qui se sont exprimés devant vous, il faut savoir que notre disposition d'esprit est celle de l'ouverture et de la flexibilité. Nous ne prétendons pas avoir reçu du dieu Europe une mission divine et, d'ailleurs, nous aurons l'occasion de le prouver prochainement dans les domaines relevant de la fiscalité.

Mais, au-delà, ce qui est réconfortant, c'est qu'aujourd'hui vous parlez de l'Europe au présent — parce qu'elle vit — et non pas simplement comme d'un projet au futur. On a même observé, vers le mois de juin dernier, un peu d'euphorie. Mais si j'en crois la vie parisienne, après un emballement voici deux ans, parce que les Français sont très conceptuels, il me semble que la mode serait maintenant plutôt au dénigrement de l'Europe. Personnellement, je suis prudent en ce qui concerne l'euphorie et je suis désolé quant au dénigrement, surtout lorsqu'il repose sur des analyses fausses.

Je suis donc prudent parce que, permettez-moi de vous le rappeler, sur trente et un ans d'histoire européenne nous avons connu beaucoup plus de temps de stagnation et de crise que de progrès. Dans le fond, il n'y a eu que deux périodes d'intense progrès : celle de 1958-1982 et celle de 1984-1988, même si en dehors de cela des événements importants se sont produits, comme l'élection du Parlement européen au suffrage universel ou la création du Système monétaire européen.

Je suis prudent, je le répète, et ne serai pas de ceux qui disent que la construction de l'Europe et la réussite de l'Acte unique sont irréversibles.

Je ne cultiverai pas davantage le mythe de 1992, mais je dois cependant souligner que 1992 est un engagement solennel pris à Milan par les chefs d'Etat et de gouvernement, et ratifié ensuite dans l'Acte unique, qui est un traité.

Ce rappel étant fait, il est vrai qu'actuellement l'Europe affiche une bonne santé. Vous me permettrez de l'illustrer brièvement avant de revenir sur les tâches qui nous attendent, c'est-à-dire la Communauté face à la réussite de l'Acte unique et, interprétant cet Acte, préciser la vision de l'Union européenne. Je n'abuse jamais des mots « Il faut une volonté politique », mais mon expérience de nombreuses années me montre que les oppositions d'intérêts sont tellement grandes, les difficultés techniques tellement importantes, qu'au dernier moment c'est la volonté politique qui permet de trouver les bons compromis, c'est-à-dire les compromis dynamiques.

Oui, l'Europe affiche une bonne santé. On en voit la trace dans une conjoncture économique un peu euphorique, explicable aussi par l'environnement extérieur. Ce n'est pas mon propos de développer ici cette évolution conjoncturelle. Je veux néanmoins indiquer que, lorsqu'on fait une étude sur la propension à investir des entreprises et leurs décisions, on constate que l'objectif 1992 est un des éléments qui comptent. On peut donc dire que la perspective de l'espace économique commun est devenue, au même titre que d'autres facteurs, un stimulant pour l'activité économique.

Et ce d'autant plus — ce sera ma deuxième observation — que les acteurs économiques jouent un rôle d'avant-garde. Très récemment, Bruno Dethomas disait dans *le Monde* que les chefs d'entreprise avaient une Europe d'avance. Cela me rend plutôt confiant. Même si les hommes politiques sont à la traîne, les chefs d'entreprise continuent parce qu'ils sont eux sont dans les tranchées face à l'offensive. Ils connaissent le monde en pleine mutation, ils raisonnent en termes de survie ou de déclin, ils s'adaptent à la mondialisation de l'économie, à la formidable mutation scientifique. Ce sont eux qui nous entraînent. Et, il faut bien le reconnaître, lorsque j'ai proposé de commencer par un grand marché économique plutôt que par d'autres thèmes, j'ai toujours reçu l'appui constant des chefs d'entreprise et — j'y reviendrai ultérieurement — des organisations syndicales.

Ce constat de l'importance des chefs d'entreprise ne doit pas masquer, puisque nous établissons une sorte de bulletin de santé de l'Europe, l'influence grandissante du Parlement européen, élu au suffrage universel. Cela explique mon intervention devant cette instance pour demander aux Parlements nationaux de s'intéresser davantage à ses travaux, afin de ne pas être un jour surpris par le développement de la

législation européenne ainsi que par la volonté politique affirmée par les pays membres.

La mise en œuvre du marché sans frontières est en bonne voie. Statistiquement, mais cela ne veut rien dire, plus d'un tiers des décisions ont été prises. La Commission, dont le mandat expire à la fin de l'année, aura déposé 90 % des propositions. Mais ce qui est plus intéressant, qu'il s'agisse de la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux ou des services, c'est que des décisions extrêmement importantes ont été prises. Je vous ferai grâce de leur énumération, mais la réalisation du marché unique est presque au seuil de l'irréversible.

Dernier élément rassurant : la montée de la demande d'Europe. Lorsque vous doutez de la santé et de l'avenir de cette communauté, allez ailleurs ! Allez à Stockholm, à Vienne, à Rabat, à Tunis, plus loin même, à Bogota, en Argentine, et vous constaterez combien cette Europe attire et inquiète à la fois.

Bref, l'Europe affiche un bon bulletin de santé. Ce n'est pas une raison pour croire qu'une nouvelle période de stagnation ou une crise ne peut pas surgir. J'indique immédiatement — je m'en expliquerai ensuite — que le devoir de la Commission, dans l'état actuel des choses, est d'éviter une crise, car elle reposerait sur des débats théologiques sans fondement et nous ferait perdre un temps irrattrapable, dans un monde où c'est la rapidité du changement qui compte.

L'Europe s'est réveillée mais elle ne fonctionne pas encore au rythme qu'exigent les formidables transformations du monde.

Il faut donc poursuivre la réussite de l'Acte unique. Me tournant vers l'avenir, il me semble que quatre grands thèmes vont solliciter l'attention des gouvernements : la politique économique extérieure de la Communauté — vous y avez longuement fait allusion, Monsieur le Président — le rapprochement des fiscalités, le renforcement des politiques communes décidé dans l'Acte unique, les moyens financiers ayant été donnés par le Conseil européen en février 1988 à Bruxelles, et enfin, la réalisation de la dimension sociale, sujet si controversé parce que mal présenté et mal connu.

En ce qui concerne la politique économique extérieure, qui peut imaginer que nos pays constituent un ensemble, je ne dis pas une nation — sans me prononcer sur le point de savoir s'il sera confédéral ou fédéral, cette question n'étant pas d'actualité — un espace économique, financier et social commun sans avoir les mêmes moyens qu'un Etat national de défendre leurs intérêts dans les instances multilatérales ou dans les rapports bilatéraux ? Ce serait impensable et si certains le soutiennent, c'est parce qu'ils ont derrière la tête une conception particulière qui n'est pas conforme au Traité de Rome. J'ai entendu, dans les débats à l'Assemblée nationale — peut-être aussi au Sénat — que l'Acte unique comportait une grave lacune puisqu'il ne mentionnait pas la politique économique extérieure. Chers amis, la raison en est simple :

c'est parce que le Traité de Rome en parle et que l'article 113 qui prévoyait dès l'origine la règle de la majorité est le fondement de l'action en commun des douze pays. On appelle cela une politique commune.

Bien sûr, puisque l'Europe inquiète, attire et effraye à la fois, il faut préciser cette politique commune. Dans ma précipitation, j'ai commencé par dire : « Ni forteresse, ni passoire ». « Forteresse » a très bien été traduit dans les journaux anglais et américains. Pour « passoire », cela s'est révélé plus difficile. C'est la raison pour laquelle nous avons affiné notre pensée et, dans le fond, ce que veut l'Europe, c'est être une « Europe partenaire ». Une Europe qui représente, sans tenir compte des échanges intra-européens, 20 % du commerce mondial contre 15 % pour les Etats-Unis et 9 % pour le Japon. Une Europe qui dépend des exportations pour 10 % de son produit national brut, contre 5 % pour les Etats-Unis.

Je vous pose la question : qui aurait la non-sagesse de proposer que cette Europe se referme sur elle-même ? Mais qui pourra défendre, devant les citoyens, que cette Europe ne négocie pas fermement ses intérêts comme d'autres le font ?

Nous le ferons de deux manières. Tout d'abord, dans le cadre multilatéral, l'Uruguay Round, où nous essaierons d'élargir au maximum le champ couvert. Nous avons fait notre première proposition sur les produits tropicaux en raison de notre solidarité avec les pays du tiers monde. Nous sommes pour étendre le GATT aux services et, bien entendu, nous appliquerons intégralement les règles de multilatéralisme car nous y voyons un facteur d'organisation de l'économie mondiale et une possibilité d'égalité des chances pour tous les pays. Là où il n'y aura pas de multilatéralisme, nous pratiquerons le bilatéralisme et, donc, la réciprocité. Mesdames et Messieurs, ce mot serait-il devenu pornographique qu'à son seul énoncé les autorités américaines et même certains dans la Communauté s'émeuvent ? N'est-il pas normal que nous demandions, lorsque nos entreprises ou nos banques travaillent aux Etats-Unis ou au Japon, les mêmes facilités que celles que nous leur offrons en Europe ? Y a-t-il quoi que ce soit d'anormal à cela ? D'ailleurs, cette réciprocité — voyez comme nous sommes souples — peut revêtir deux formes : ou bien c'est une réciprocité identique, cela veut dire que nous demandons, par exemple au Japon, d'appliquer en matière bancaire les mêmes règles que nous ; ou bien c'est une réciprocité simplement équivalente : nous demandons l'égalité de traitement par rapport à la loi japonaise, ce qui n'est pas encore le cas.

Deuxième grand thème : le rapprochement des fiscalités. A ce propos la Commission a pour mission d'appliquer l'Acte unique. Je vous rappelle que ce dernier dispose qu'il faut supprimer les frontières physiques à l'intérieur de l'Europe. Pourquoi ? Ce n'est pas moi qui parle, mais les chefs de gouvernement, parce que disent-ils, les trois cent vingt millions d'habitants de notre Europe, n'auront pas le sentiment

d'appartenir à un même ensemble, s'il faut présenter quatre fois son passeport ou sa carte d'identité entre Paris et Bruxelles et attendre des heures.

La suppression des frontières physiques a donc été décidée et, pour ce faire, deux conditions doivent être remplies (si j'excepte une troisième qui est proprement insulaire — à savoir le système phytosanitaire applicable à la Grande-Bretagne et à l'Irlande : ce n'est pas demain que vous pourrez aller à Londres avec votre chat, mais cela est quand même secondaire par rapport aux performances attendues du grand marché sans frontières). La première de ces conditions est qu'on ne considère plus la frontière physique comme l'élément essentiel pour le contrôle de la politique de l'immigration ou la politique de sécurité. On a d'ailleurs arrêté très peu de terroristes ou de vendeurs de drogue en pratiquant les contrôles habituels aux frontières. Les chefs de gouvernements ont donc demandé — ce n'est pas de la compétence de la Commission — à leurs ministres de l'Intérieur de se réunir pour organiser une bonne coopération en matière de sécurité en général : drogue, terrorisme, etc. S'ils n'y parviennent pas, les frontières physiques seront maintenues et il faudra que les chefs de gouvernement le disent à un Conseil européen et expliquent aux citoyens européens qu'ils n'y sont pas arrivés et que le réalisme commande de maintenir les frontières physiques.

Quel soulagement pour ceux qui ne veulent rien changer en matière de T.V.A., car la deuxième condition pour supprimer ces frontières physiques est le rapprochement des systèmes d'impôts sur la consommation, de telle sorte qu'aux frontières, et au-delà des frontières puisque la vente par correspondance existe, il n'y ait pas de compétition déloyale. Là encore, si on ne réussit pas, les chefs de Gouvernement devront le reconnaître.

Voilà comment se pose la question, indépendamment du fait que la suppression des frontières physiques représente, selon nos études, une économie pour nos entreprises de l'ordre 9 milliards d'ECU — soit 63 milliards de francs. Ce n'est pas négligeable dans l'ensemble des économies que prévoit le rapport Cecchini.

A partir de là, nous avons présenté une proposition, pour que les ministres des Finances acceptent de discuter de ce qu'ils considèrent être leur domaine — et au cœur de la souveraineté — c'est-à-dire du système fiscal.

Aurions-nous dû commencer par une analyse globale de tous les prélèvements obligatoires et du financement des systèmes de sécurité sociale ? Si nous l'avions fait, l'Acte unique n'aurait pas été signé parce que l'enseignement de l'histoire, de ce point de vue, est simple : on ne fait rien dans l'équilibre. M. François-Poncet l'a rappelé à propos de la règle préalable de l'harmonisation. Ma conviction a été faite : l'Europe ne peut progresser que dans le déséquilibre. Par un processus schumpétérien sur le plan économique : des activités déclineront et mourront,

d'autres se créeront. Mais l'espoir, évidemment fondé, est qu'il y aura davantage de création d'activités que de suppressions.

Et dans le déséquilibre, c'est vrai, on a commencé par le Grand marché, c'est-à-dire par l'Europe des marchands et des chefs d'entreprises. Mais ce sont eux qui se battent sur le terrain de la concurrence et font que l'Europe existe !

La première mesure qui se présentait était le rapprochement des impôts sur la consommation, la T.V.A. et les accises, dont je dois dire qu'ils ne concernent que le commerce qui passe par dessus les frontières, soit 14 % du produit intérieur brut. Je ne reviendrai pas en détail sur ce sujet qui a été traité. Retenez simplement que c'est une proposition de la Commission et que si elle n'est pas acceptée, alors on maintiendra des frontières. Une frontière, comme le propose fort logiquement dans son système Monsieur Lauré, ou deux frontières. Qui vous dit que, face à un camionneur qui aurait payé la T.V.A. dans un nouveau système et passerait la frontière, le douanier ne se dirait pas, même s'il a le bon certificat et a respecté les règles de la T.V.A. : « Je vais quand même regarder s'il ne transporte pas de la drogue ou si un terroriste n'est pas caché dans son camion » ? Donc, on maintiendra les frontières.

Le choix est simple. A partir de là, qu'il s'agisse des modalités ou de la durée, qu'il s'agisse des problèmes posés par le taux zéro ou par les taux réduits en Grande-Bretagne et ailleurs, qu'il s'agisse des problèmes de vente par correspondance, nous pourrons les résoudre. Mais la question demeure posée : voulons-nous ou non, conformément à la décision des chefs d'État, supprimer les frontières physiques ? Si on les maintient, on aura quand même un grand marché, mais nous ne serions plus dans ce qu'ont voulu, après y avoir réfléchi, les chefs d'État et de Gouvernement.

Tels sont les motifs pour lesquels nous avons commencé par la T.V.A. Mais je dois vous dire que dans toute la mesure du possible, je ferai en sorte que, dans la prochaine Commission, un commissaire soit spécialement chargé de l'ensemble des problèmes fiscaux et de sécurité sociale de façon à dresser un tableau complet qui permette à chacun de réfléchir sur ces questions et de se situer par rapport à ses voisins.

J'en arrive à la fiscalité sur les revenus de capitaux mobiliers qui constitue — je suis en plein accord avec Monsieur Boiteux — le problème le plus urgent à résoudre dans l'état actuel des choses. Mais ce n'est pas une découverte. En mars 1986, j'ai posé aux gouverneurs de banques centrales réunis en comité, comme chaque mois, la question : « Pour la libération des mouvements de capitaux, quelle date prendre ? Je considère que dans la dynamique du grand marché, il faut le faire le plus tôt possible ». On pouvait très bien dire que cette libération n'interviendrait qu'en 1991 ou 1992.

J'ai pris la responsabilité politique de la proposer tout de suite.

Enthousiasme des gouverneurs de banques centrales, enthousiasme un peu réduit des ministres des Finances mais j'ai énoncé dès ce moment les quatre conditions suivantes. Premièrement, il faut que les régimes de protection de l'épargne soient sensiblement analogues dans les pays intéressés. Pour les huit pays qui se sont engagés à libérer totalement leurs mouvements de capitaux au 1^{er} juillet 1990, c'est le cas. Même si nous essayons de faire mieux en créant un véritable marché des services financiers. Deuxièmement, il faut que les règles s'appliquant aux banques ou à tous ceux qui travaillent avec l'argent des autres soient sensiblement les mêmes. Condition remplie, même si nous allons vers le marché commun des services financiers par des directives multiples. Troisièmement, il faut que les systèmes fiscaux ne soient pas si divergents qu'ils créent une compétition déloyale entre les pays. Quatrièmement, je leur ai dit que je ne voyais pas comment on pourrait avoir un espace financier qui fonctionne, si on ne renforçait pas la coopération monétaire entre les pays membres et si toutes les monnaies n'obéissaient pas aux mêmes règles. En d'autres termes, il ne peut pas y avoir un espace financier qui fonctionne avec sept monnaies dans le mécanisme de change du système monétaire européen, dont les variations entre elles sont limitées et une huitième qui est en dehors.

Les questions, donc, ont été posées en temps utile et c'est pourquoi je ne suis pas étonné qu'en France, notamment, on soulève ce problème.

Dans ce domaine comme dans d'autres, pour éviter la stagnation de la construction européenne, il faut que chaque pays fasse un pas vers l'autre. S'il n'en est pas ainsi, je serais obligé d'indiquer, l'année prochaine, l'impuissance de la Commission. On ne peut pas demander à un seul pays de faire l'effort. On ne peut pas aligner l'Europe sur le moins-disant fiscal. Je ne parle pas en tant que citoyen, mais en ma qualité d'analyste de la construction européenne. Et en matière de fiscalité des revenus de capitaux mobiliers, une solution est possible. Elle comporte trois éléments : premièrement, une coopération accrue entre les administrations fiscales des pays membres de façon à transmettre les déclarations de paiement de revenus de capitaux mobiliers. Deuxièmement, une harmonisation du système fiscal des entreprises ; c'est sans doute le plus facile à faire, nous n'en sommes pas loin ; qu'il s'agisse de trouver une fourchette de taux d'impôt sur les sociétés, de généraliser l'avoir fiscal, ce n'est pas le plus inquiétant. Troisièmement, il faut trouver une solution, car, à cet égard, la divergence est considérable, sur les intérêts d'obligations et de dépôts bancaires. Je crois que la coopération entre administrations fiscales ne pourra pas suffire. Je pense que il n'y aura d'accord que si tous les pays acceptent ce que l'on appelle une « withholding tax », c'est-à-dire un impôt prélevé à la source. A mon humble avis — c'est la première fois que je le dis publiquement — si nous n'y parvenons pas, la Communauté connaîtra de nouveau la crise ou la stagnation.

Je laisse de côté la portée juridique des engagements pris par le pays. Je parle *de facto* car lorsque les divisions entre les pays sont trop fortes, le droit saute.

Voilà ce que je voulais vous dire et qui, je pense, est de nature, au moins, à empêcher en France les procès d'intention, la morosité, et à permettre de voir cette Europe avec un peu plus d'allant que je ne le sens dans les discours dominicaux de la plupart des hommes publics.

Sachez vous garder de deux attitudes extrêmes : d'un côté la morosité, et de l'autre côté, bander ses muscles en disant : il faut gagner en 1992.

Mes chers amis, la France ne gagnera pas contre les autres en 1992. Les Européens gagneront tous ensemble ou ils perdront tous ensemble ! Telle est la réalité du monde d'aujourd'hui.

Troisième grand thème : le renforcement des politiques communes, dont il n'a pas été question aujourd'hui et je le regrette.

S'agissant de l'aménagement du territoire, grâce à de nouvelles politiques fondées sur le partenariat entre la Commission, la nation et la région, nous allons allouer 350 milliards de francs en cinq ans pour les régions en retard et celles en reconversion.

En revanche, pour l'emploi, nos ressources ne sont pas suffisantes et nous ne ferons que des actions sélectives. Nous diffuserons les bonnes innovations en ce qui concerne l'insertion des jeunes sur le marché du travail et la lutte contre le chômage de longue durée.

Je ne saurais oublier le joyau de la coopération européenne. Malgré le quant-à-soi des ministres de la Recherche, la coopération en matière de recherche et de technologies, que ce soit dans le cadre des programmes communautaires qui se diversifient — vous connaissez tous Esprit — qu'il s'agisse d'Eurêka, auquel la Commission participe, ce qui prouve que nous nous sommes débarrassés de cette gourme institutionnelle qui consistait à ne s'occuper que de nos propres programmes, nous avons contribué aux succès récents concernant la télévision de haute définition, qu'il s'agisse enfin, et je m'en réjouis, des programmes existant en dehors de ces cadres : Airbus, Ariane et autres.

Ces politiques communes dessinent une certaine conception de la Communauté, celle que, monsieur François-Poncet, vous avez indiquée tout à l'heure.

Quatrième grand thème : la dimension sociale.

Certains me disent : « Mais pourquoi vous occupez-vous des organisations syndicales ? Elles sont en déclin ou en crise, sauf peut-être en République fédérale d'Allemagne ». Et d'instruire des procès d'intention ou des procès en irréalisme. Cela me rappelle la question posée à Jean Monnet : « Pourquoi, dans votre comité d'action pour les États-Unis d'Europe, avez-vous mis et des hommes politiques et des syndica-

listes ? » « Parce que, eux, au moins, ils croient à l'Europe », avait-il répondu. Ce qui, à l'époque, n'était pas le cas des organisations patronales... toujours d'après Jean Monnet. Et oui, ils croient à l'Europe ! Ils ont soutenu nos projets et il faudrait maintenant les oublier ? Ne comptez pas sur la Commission pour les oublier. J'ai pris moi-même — parce qu'il faut savoir prendre ses responsabilités — quatre engagements devant eux. Je les tiendrai, à moins que le Conseil des ministres ne désavoue la Commission.

Premièrement, appliquer l'article 118 A, du nouveau traité, c'est-à-dire harmoniser vers le haut les conditions d'hygiène, de sécurité et de santé sur le lieu de travail. Des propositions de directives sont déjà sur la table du Conseil.

Deuxièmement, établir une charte communautaire des droits fondamentaux du travailleur de manière à répondre à ce procès trop largement instruit de dumping social.

Troisièmement, créer une société de droit européen, non pas simplement parce que les travailleurs se verront reconnaître le droit à participer dans l'entreprise — d'ailleurs selon trois modèles : le modèle allemand, le modèle scandinave et le modèle franco-italo-belge — mais aussi parce que de nombreuses entreprises nous ont demandé ce droit européen des sociétés. Certains m'ont même dit : nous n'aurions pas à faire d'O.P.A. si la possibilité de créer une société commune existait dans un droit européen ; et cette société commune permettra — M. Aujean en a parlé — de mettre fin à ce débat qui dure depuis quinze ans et qui empêche d'avoir un régime fiscal commun pour les fusions et les scissions d'entreprises. Car qui dit droit européen des sociétés, qui dit harmonisation de la fiscalité des sociétés, dit que, dans ce mouvement, on fait tout le reste.

Quatrièmement, continuer le dialogue social que j'ai repris en 1986 lorsque je suis arrivé à la tête de la Commission.

Y a-t-il, dans tout cela, un élément qui correspondrait à un choix politique ? Je pose la question. N'y a-t-il pas là, le minimum vital de ce qui existe dans tous nos pays ? N'est-ce pas cela le reflet du modèle européen de société ? Connaissez-vous une société dans laquelle il n'y ait pas un minimum de droits inscrits dans la loi ? Le Bureau international du travail a d'ailleurs légiféré sur ce point. Existe-t-il un pays membre de la Communauté où les travailleurs n'aient pas la possibilité d'être représentés, au moins d'être informés ? Existe-t-il un pays dans lequel le patronat, les syndicats et le gouvernement ne se rencontrent pas ? Même en Grande-Bretagne ils se rencontrent dans un organisme qui s'appelle joliment « Neddy » (Comité national de développement économique).

Par conséquent, on ne va pas reprendre, à propos de cela, la formule de 1968 : « Jacques Delors le Rouge » !...

Non, je ne fais qu'être fidèle au modèle européen et tenir une sorte d'équilibre nécessaire.

Voilà les quatre problèmes auxquels nous serons confrontés l'an prochain. Voilà les marges de disponibilité qui existent. Voilà les urgences. Je répète, la Commission fera tout pour éviter une crise, sauf sur un point où elle est gardienne du Traité : si les gouvernements ne veulent pas appliquer l'Acte unique, ils devront le dire solennellement devant les opinions publiques.

Mais tout cela, Mesdames et Messieurs, c'est au service de l'union européenne, car c'est ce qui est inscrit dans le préambule du Traité. Il faut donc rétablir cette vision de l'union européenne qui figure dans l'Acte unique dont je n'émunérerai que les points principaux.

L'Acte unique est fondé sur des principes clairs. Premièrement, compétition accrue entre nous, mais également davantage de coopération.

Deuxièmement, suppression des entraves qui coûtent si cher (6 % de la richesse européenne) mais établissement d'un minimum de règles sans lequel le marché ne peut pas fonctionner (politique de la concurrence, contrôle des concentrations, minimum social).

Troisièmement, principe de subsidiarité. Tant que je serai président de la Commission, je me battraï pour que l'on ne prenne pas de directive là où la nation ou la région est mieux à même de décider. Il n'y aura pas une sorte de « logorrhée législative » au niveau communautaire.

Quatrièmement, respect de la diversité qui fait notre richesse.

Nous allons appliquer ces principes qui servent de grille de lecture à tout ce que je viens de vous dire.

Y aura-t-il une relance de la relance de la construction européenne ? C'est la question qu'on se pose à propos de l'union économique et monétaire. Le Conseil européen de Hanovre a décidé de confier à un comité *ad hoc* le soin d'étudier ce qui avait déjà été examiné par M. Werner dans un rapport célèbre et dont bon nombre d'éléments restent d'actualité.

Je pense que l'année prochaine — je ne peux pas en dire plus pour l'instant — les chefs d'État et de gouvernement seront amenés à discuter à Madrid d'abord, puis à Paris, de ce rapport, et à décider les premières mesures.

Il existe actuellement beaucoup de divergences entre les pays, moins à l'intérieur du comité *ad hoc*. Entre les pays, on relève quatre positions. Il y a ceux qui refusent l'union économique et monétaire car, disent-ils, la monnaie est au cœur d'une souveraineté intangible. Il y a ceux qui pensent que l'union économique et monétaire viendra mais comme le couronnement de la convergence des économies et de la réalisation totale de l'espace économique commun. Il y a ceux qui

pensent qu'on ne fera pas un espace sans frontières sans faire un premier pas vers l'union économique et monétaire, pierre angulaire du grand marché. Enfin il y a ceux qui considèrent que dès l'année prochaine, par un nouveau traité qui s'appliquera progressivement, il faut mettre un deuxième tigre dans le moteur : le premier étant le grand marché, le second doit être un système européen de banques centrales, une monnaie commune. C'est la position défendue par le comité présidé par MM. Giscard d'Estaing et Schmidt.

Voilà quelles sont les positions politiques : mais à l'intérieur du groupe des Dix-Sept, je crois que nous arriverons à faire des propositions raisonnables.

Le seul point sur lequel je voulais insister est celui-ci : le premier juillet 1990, il doit y avoir une libération totale des mouvements de capitaux. Elle est à mon avis impensable sans un pas sensible vers l'union économique et monétaire — peut-être pas un engrenage aussi automatique que celui prévu à la Conférence de Brême pour le Système monétaire européen, mais néanmoins indispensable, faute de quoi le système aura des ratés qui empêcheront son fonctionnement.

Toujours dans cette perspective, la Communauté va être confrontée avec l'idée de la grande Europe. Il y a les pays de l'Association européenne de libre échange (la Suède, la Norvège et d'autres), il y a les pays de l'Est, avec lesquels nous avons commencé à échanger, prudemment, sans baisser notre garde, et il y a ceux que j'appelle les orphelins : la Turquie, la Yougoslavie, Malte et Chypre. Tous ou beaucoup d'entre eux voudraient entrer dans la Communauté. Je leur dis ceci : la Communauté économique se comporte comme les couples modernes ; ils se sont mariés à douze avant de s'être fiancés ; laisser donc se dérouler la période des fiançailles. La priorité est à l'approfondissement de la Communauté des Douze. On verra après pour l'élargissement. Toute autre attitude, pour des raisons de séduction ou d'opportunité politique, constituerait un frein de plus à une Communauté dont vous venez de discuter longuement des difficultés.

Enfin, puisqu'il y a ici des parlementaires européens et qu'ils sont très en avance en matière institutionnelle, la dernière question sera la suivante : « Faut-il relancer maintenant le débat institutionnel ? » Je vais les décevoir, mais ma réponse est : « franchement, non ». Il y a déjà assez à faire pour appliquer l'Acte unique, il y a assez de malentendus en puissance pour ne pas compliquer la tâche.

Et ce premier malentendu peut venir du premier ministre britannique. Qu'a voulu dire Mme Thatcher, en dehors des aspects géopolitiques dont a très bien parlé M. François-Poncet ? A-t-elle voulu dire que l'Acte unique n'était pas ce qu'il était ? Je ne le crois pas. D'ailleurs, Lord Young, huit jours après, a déclaré qu'à son avis, en 1992, peut-être la moitié de la législation économique serait d'origine communautaire.

J'avais personnellement dit : peut-être 80 % dans dix ans. On n'est pas loin...

Donc, nous appliquons l'Acte unique, rien que l'Acte unique, pas plus. Ce n'est pas la Commission qui prendra l'initiative d'un nouveau débat institutionnel pour aller plus loin. Ce n'est pas non plus la Commission qui violera le principe de subsidiarité.

Ou bien Mme Thatcher a-t-elle voulu parler de la coloration de cette Europe ? Menant la croisade contre une Europe socialiste ? Je suis bien placé pour lui répondre que lorsque les membres de mon parti se disaient : « L'Europe sera socialiste ou ne sera pas », je leur rétorquais : « vous venez de dire la plus grande bêtise qui soit ». Ce n'est pas pour dire aujourd'hui : « L'Europe sera Thatcherienne ou ne sera pas ». La Communauté sera européenne et pluraliste ou ne sera pas. D'ailleurs, si vous assistiez à un Conseil européen, vous auriez parfois du mal à distinguer ce que dit Felipe Gonzalez de ce que dit Helmut Kohl. C'est une grande leçon pour l'Europe. Ils sont divers mais il ont en commun beaucoup de choses.

Enfin, troisième interprétation possible — celle des journaux anglais, ce n'est pas celle du Premier ministre britannique — la Communauté a décidé quelque chose mais « M. Delors le rouge », par la porte de derrière, nous fait faire autre chose. C'est d'abord très désobligeant pour les autres gouvernements, qui ne sont pas des pantins, et puis c'est très offensant pour moi-même qui ai été dans la fonction publique pendant vingt-cinq ans et qui, à mon poste, entends respecter la même déontologie, c'est-à-dire faire ce qu'ils ont décidé, pas plus.

D'ailleurs, depuis trois ans et demi, la Grande-Bretagne a participé à tout : elle a accepté le grand marché et l'objectif 1992, elle a signé l'Acte unique, elle a accepté le « paquet Delors » au conseil de Bruxelles. Pourquoi a-t-elle fait tout cela ? Parce que les engagements que la Commission avait pris ont été tenus : réforme de la politique agricole commune, plus de rigueur dans la gestion du budget, maintien d'une compensation britannique. C'est cela qui fait les bons contrats. C'est cela qui fait les bons mariages. Le mariage ne va pas sans un contrat que les uns et les autres doivent respecter. Sinon, vient la crise. Mais, je le répète, j'ai confiance. Les avant-gardes sont là : les chefs d'entreprises, les organisations syndicales. Les gouvernements sont engagés, ils savaient ce qu'ils faisaient en signant l'Acte unique. Celui-ci est notre charte. Nous le mènerons à bien et, ceci, avant le début de 1993, même si ce ne sera pas un cadeau de Noël.

Il ne s'agit pas de mettre nos petits souliers dans la cheminée le 25 décembre 1992 et d'attendre, le 5 janvier 1993, un beau paquet cadeau avec plus de compétitivité, plus de croissance, plus d'emploi ! Non, il ne s'agit pas de cela. Ce paquet cadeau nous le construisons tous les jours. Nous l'aurons fait tous ensemble, je pense, en temps voulu.
(Vifs applaudissements.)