

Journal officiel

des

Communautés européennes

12^e année n° L 129

30 mai 1969

Édition de langue française

Législation

Sommaire

I *Actes dont la publication est une condition de leur applicabilité*

.....

II *Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité*

Conseil

69/157/CEE :

Second programme de politique économique à moyen terme

Lettre du président de la Commission au président du Conseil 2

Second programme de politique économique à moyen terme 6

Chapitre I : Aperçu général 7

Chapitre II : Politique de l'adaptation structurelle des entreprises 15

Chapitre III : Politique des structures sectorielles 26

Chapitre IV : Politique agricole 49

Chapitre V : Politique de la recherche scientifique et technique 61

Chapitre VI : Politique du développement de l'épargne et du financement des investissements 72

Chapitre VII : Politique des revenus 86

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

CONSEIL

SECOND PROGRAMME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME

(69/157/CEE)

COMMISSION
DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20 mars 1968

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

Conformément à la décision du Conseil du 15 avril 1964, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, en vue de son adoption par le Conseil et par les gouvernements des États membres, le projet de second programme de politique économique à moyen terme.

La décision visée ci-dessus dispose en son article 2 que le Comité de politique économique à moyen terme prépare l'avant-projet de programme de politique économique à moyen terme et que, sur cette base, la Commission établit le projet de programme. Le texte du projet est, en l'occurrence, identique à celui de l'avant-projet. En effet, la Commission qui, par l'intermédiaire de sa délégation au sein du Comité, a été tout au long de la procédure d'élaboration de ce document, en mesure de faire valoir ses vues au Comité, en approuve le contenu. Elle estime que ce document comporte une analyse adéquate de plusieurs des problèmes fondamentaux qui se posent aux États membres et à la Communauté en matière de politique économique et constitue une base satisfaisante d'action commune ou coordonnée. C'est pourquoi la Commission a décidé de le faire sien: elle s'en inspirera pour établir les propositions qu'elle déciderait de présenter ultérieurement au Conseil.

*
* *

Le projet de second programme s'inscrit dans la ligne du premier programme adopté par le Conseil et les gouvernements des États membres le 11 avril 1967 et publié au Journal officiel des Communautés européennes (n° 79 du 25 avril 1967). Conçu comme son complément, il ne comporte pas de nouvelles projections et se borne, pour la période restant à courir jusqu'en 1970, à apporter des corrections aux projections initiales.

Il eût certes été souhaitable d'indiquer, dès maintenant, sous forme de perspectives quantitatives, les principales tendances de l'évolution économique générale au-delà de 1970, ne serait-ce qu'en vue de clarifier les décisions de longue portée. Mais il a paru préférable, dans un premier temps, de faire porter les efforts du groupe d'experts compétents, dont les moyens ont été jusqu'ici relativement limités, sur une amélioration des techniques et méthodes de projection et d'accorder, notamment, une priorité aux travaux en valeur, qui revêtent une importance de premier plan dans un contexte de concurrence internationale. Grâce à l'étroite collaboration qui s'est établie entre les administrations nationales compétentes et ses propres services, la Commission espère que des projections plus complètes et plus précises qui devraient être établies en vue de l'élaboration du troisième programme, permettront, notamment, d'explorer les influences qu'exerceront sur le développement de la Communauté les échanges extérieurs, d'une part, l'épargne et les investissements, d'autre part.

C'est l'utilité des projections que de permettre aux autorités responsables d'identifier, et souvent de mesurer, les contraintes auxquelles elles seront confrontées. Mais l'avenir n'est jamais entièrement

Son Excellence
Monsieur Maurice COUVE de MURVILLE
Président du Conseil des Communautés européennes
2, rue Ravenstein
BRUXELLES

déterminé d'avance et, en s'efforçant de le prévoir, les sociétés contemporaines se dotent peu à peu de moyens propres à le mieux préparer. La marge de leurs choix volontaires, sinon de leurs ambitions, est d'autant moins étroite que l'horizon spatial et temporel de la prévision est plus large. Ainsi, le fait, pour les pays membres, de se livrer à une réflexion en commun sur les types de structure dont ils entendent se doter, est-il de nature à réduire les incertitudes que comportent, pour chacun d'entre eux, les rigueurs accrues de la concurrence internationale et la rapidité croissante du progrès technologique, voire à permettre d'esquisser ce que pourraient être, à l'avenir, la place et le rôle de l'économie européenne dans le monde. La définition progressive de ces objectifs de caractère qualitatif n'est pas moins importante que l'évaluation des taux de la croissance future. L'une commande l'autre dans la mesure où toute action doit se fonder sur le ressort d'une volonté se portant vers un but. En outre, la Communauté serait mal armée pour affronter la compétition internationale si, contrairement à ses principaux concurrents, elle croyait pouvoir se dispenser de dessiner le modèle original de son propre développement.

Tel est, en quelque sorte, le cadre où le projet de second programme s'inscrit. La Commission tient à souligner ce qui lui semble en constituer l'inspiration et à mettre en relief les principaux enseignements qu'il convient d'en retenir.

*
* *

Au cœur des développements du second programme se trouve une conception cohérente des principes d'une politique structurelle de portée générale.

Dans le passé, l'action publique sur les structures n'a pas toujours été satisfaisante. Mal prévenue des risques de l'évolution de tel ou tel secteur, l'administration était amenée, le plus souvent dans le but louable de préserver les travailleurs contre une menace de licenciement, à intervenir à l'improviste et cas par cas; le caractère commun de ces interventions était alors de protéger des entreprises peu compétitives contre la concurrence et ses sanctions. La multiplication de telles interventions permettait la survivance d'organisations, de techniques et de modes de gestion souvent désuets; elle finissait par freiner l'adaptation de secteurs entiers aux exigences du progrès technique, altérant ainsi la croissance de la productivité globale et l'augmentation possible du niveau de vie moyen. En outre, dans bien des cas, les travailleurs en faveur desquels la sollicitude de l'État s'était manifestée devaient se contenter de rémunérations médiocres, sans pour autant échapper à l'éventualité d'un licenciement à terme. Enfin, les ressources publiques utilisées à ces interventions faisaient défaut pour d'autres emplois plus productifs.

Ces considérations mettent en relief la portée du chapitre consacré à la politique agricole. Aucun secteur, en effet, n'a bénéficié aussi largement et aussi durablement des aides et interventions de la puissance publique; aucun, cependant, n'offre à la majorité des travailleurs qu'il emploie des conditions d'existence et un niveau de revenus aussi peu satisfaisants. Certes, l'immense effort réalisé par la Communauté en vue de permettre la libre circulation des produits agricoles grâce à l'unification des règles de fonctionnement des marchés et de soutien des prix a eu des effets favorables à cet égard. Mais il est, dès aujourd'hui, devenu évident qu'en dépit de son coût déjà considérable et sans cesse croissant, cette politique de soutien des prix ne suffit pas à améliorer autant qu'il le faut les conditions d'existence de la grande masse des agriculteurs. Elle doit donc être complétée par une politique des structures, qui doit viser à accroître la rentabilité des exploitations susceptibles d'accéder à un niveau de développement technique élevé et à améliorer la qualité des produits offerts sur le marché en fonction de l'évolution de la demande. Elle doit aussi s'accompagner de toute une série d'actions à finalité proprement sociale destinées, en particulier, à rendre moins pénible le départ des agriculteurs désirant changer d'activité, à organiser la formation professionnelle des jeunes et des adultes en fonction des besoins de l'économie dans son ensemble et à offrir, grâce à des aides de caractère personnel, des conditions d'existence décentes aux exploitants qui ne seraient pas en mesure de s'adapter aux données actuelles de l'économie agricole. Une action sur les revenus exclusivement fondée sur le soutien des prix, outre qu'elle risquerait de devenir rapidement intolérable par son coût, se révélerait finalement en contradiction avec les objectifs économiques et sociaux de la politique agricole elle-même.

Ce sont des cercles vicieux de ce type que le nouveau projet de programme propose à la Communauté de briser.

*
* *

Dans cette perspective le projet souligne les exigences d'une véritable politique de l'emploi, l'importance fondamentale de l'adaptation des entreprises aux conditions actuelles de la vie économique et le rôle d'une politique moderne des structures sectorielles.

Le progrès ne va pas sans changement et le changement des économies ne se conçoit pas sans mobilité de la main-d'œuvre. Mais cette mobilité nécessaire constitue aujourd'hui pour les travailleurs un risque majeur auquel des mesures adéquates doivent porter remède. Si les États membres ont été trop souvent amenés dans le passé à aider des entreprises en vue de protéger leur personnel, c'est, notamment, parce que la couverture des risques de chômage n'était pas convenablement assurée et parce que les différents éléments d'une politique de reconversion n'étaient pas réunis. Des efforts récents ont été faits dans ce sens par plusieurs États membres, conformément aux indications du premier programme. Ils doivent être poursuivis et se traduire non seulement par l'étendue de l'assurance chômage, par les politiques nationales et régionales de l'enseignement, de la formation professionnelle et du logement, mais aussi par un effort de développement industriel visant à la création de nouveaux emplois dans les régions de la Communauté où existent de larges disponibilités de main-d'œuvre. Ainsi le maintien du plein emploi pourra-t-il s'accompagner d'une action efficace tendant au meilleur emploi de chaque travailleur.

Autant il importe d'améliorer la protection des travailleurs face aux risques inhérents au développement économique, autant doit être restaurée la responsabilité propre des entreprises. C'est à elles et non à la puissance publique qu'il appartient de prendre librement les décisions nécessaires pour leur permettre, non seulement de s'adapter aux exigences de la concurrence, mais de prendre pied sur de nouveaux marchés en expansion, grâce à la souplesse de leur organisation, à l'abaissement de leurs prix de revient, à la qualité de leur production et à leur capacité d'innovation. Dans un nombre croissant de secteurs, cette adaptation suppose que les entreprises européennes soient suffisamment spécialisées ou concentrées pour être en mesure de déployer leur activité sur l'ensemble du marché commun, voire de s'imposer sur les marchés extérieurs grâce à une stratégie conçue à l'échelle mondiale. Un tel dynamisme appelle lui-même la multiplication des entreprises constituées sur une base plurinationale au sein de la Communauté.

La Commission souligne, avec le Comité, l'importance des obstacles de caractère juridique et fiscal qui s'opposent encore à une telle adaptation. Elle attire avec force l'attention du Conseil et des États membres sur le coût économique très élevé des retards accumulés en ce qui concerne la définition d'un statut de société européenne, l'adoption d'un brevet européen, l'harmonisation des impôts sur les bénéfices des sociétés, les intérêts et les dividendes et l'établissement progressif d'un marché européen des capitaux. La responsabilité majeure des pouvoirs publics à l'égard des entreprises est de créer un climat général propice à leur adaptation continue; aujourd'hui encore, la Communauté est loin de le leur assurer pleinement.

Le chapitre sur l'épargne et le financement des investissements présentent à cet égard une importance toute particulière. Ni l'adaptation des entreprises, ni l'assouplissement des structures sectorielles ne sont possibles sans des conditions de financement appropriées. Or, la Communauté se caractérise encore, à cet égard, par un cloisonnement presque total de marchés nationaux trop exigus, qui résulte, notamment, du maintien de circuits privilégiés — jouant le plus souvent au profit d'entreprises peu rentables — et a pour effet de nuire à la fois à l'attrait des placements offerts aux épargnants et à la satisfaction des besoins de la production, en particulier dans les nouveaux secteurs à croissance rapide. Limiter les prélèvements des administrations sur les disponibilités d'épargne, accroître celles-ci par une plus large « transformation » des ressources et par des incitations adéquates au développement de l'épargne des ménages, décloisonner les marchés, faciliter le placement des augmentations de capital et favoriser le progrès de l'autofinancement, sans pour autant figer les structures industrielles, telles sont les voies dans lesquelles il convient de s'engager si l'on veut que les entreprises européennes puissent remplir pleinement le rôle éminent qui leur revient dans l'amélioration des structures de l'économie. Cette intégration progressive des marchés des capitaux, condition importante de l'union monétaire future, suppose elle-même une coordination toujours plus étroite des politiques du crédit et des finances publiques.

Les orientations à mettre en œuvre pour améliorer les conditions de financement des investissements sont très justement suivies d'un exposé approfondi des problèmes de la politique des revenus. En effet, si les objectifs de cette politique visent au premier chef à majorer le taux de croissance possible du niveau de vie moyen tout en mettant plus d'harmonie dans les conditions d'existence des différentes catégories sociales, leur réalisation suppose que toutes les couches de la population soient

en mesure de contribuer par l'épargne au financement des besoins d'investissement — tant publics que privés — dont le taux de croissance demeurera beaucoup plus rapide que celui du produit global. Certes, les expériences passées en matière de politique des revenus n'ont pas toujours entièrement répondu aux espoirs qu'elles avaient pu susciter. D'autre part, les questions et les procédures en cause sont ici très profondément enracinées dans l'histoire nationale de chaque pays membre. Il est cependant indispensable — et c'est ce que propose le projet de programme — que la conception générale et les grands objectifs de la politique des revenus soient arrêtés d'un commun accord. Un tel accord a pu être obtenu sur plusieurs points essentiels: la politique visée doit porter sur les prestations indirectes comme sur les revenus directs, englober les produits du capital au même titre que les rémunérations salariales, éviter de porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux et, surtout, peut-être, s'appuyer sur une large diffusion des patrimoines personnels dans les différentes couches de la population.

Les différentes actions visant à favoriser à la fois la sécurité des travailleurs et leur pleine participation aux fruits de la croissance, à établir des conditions financières et un climat général favorables à l'innovation parmi les entreprises, seront rendues à la fois plus faciles et plus fécondes grâce à la réorientation profonde de la politique des structures sectorielles qui est recommandée.

Il y a, en effet, une logique irrécusable dans l'ouverture des économies des pays membres de la Communauté sur le monde extérieur: devant, de plus en plus, s'insérer dans la division internationale du travail, ces dernières sont contraintes — comme les entreprises elles-mêmes — de concentrer leurs efforts de développement sur celles des activités en voie de croissance rapide où elles ont le plus de chances de s'imposer. C'est dire qu'au lieu de chercher à prolonger le passé, les politiques sectorielles doivent désormais préparer l'avenir en facilitant l'essor des entreprises les plus compétitives et en affectant par priorité les ressources disponibles au soutien des initiatives les plus prometteuses en termes d'expansion et de rentabilité. Une telle orientation de la politique des structures est d'autant plus nécessaire qu'elle a, d'ores et déjà, été mise en œuvre avec succès par certaines des principales puissances concurrentes de la Communauté sur le marché mondial. Aucun secteur n'est, à cet égard, plus significatif que celui de l'électronique. C'est pourquoi la Commission tient à souligner l'importance des propositions formulées à ce sujet dans le projet de programme. Mais elle se doit d'attirer l'attention du Conseil sur l'urgence et l'ampleur de l'action à entreprendre en la matière et sur le fait que les efforts déployés seraient vains, voire ruineux, s'ils ne devaient pas permettre d'assurer la compétitivité des productions communautaires.

De ce point de vue, le chapitre relatif à la politique de la recherche scientifique et technique illustre bien la conception générale de la politique des structures sectorielles. Si la Communauté entend, comme le déclare le premier programme, échapper aux «perspectives périlleuses» devant lesquelles «la place son infériorité croissante en matière scientifique et technologique», il ne suffit pas d'accroître rapidement les moyens en crédits et en hommes consacrés à la recherche. Encore faut-il en améliorer l'efficacité — notamment, en supprimant les fâcheux doubles emplois existant entre les pays membres — et intégrer le transfert des connaissances technologiques au processus productif, de manière à renforcer l'aptitude des entreprises européennes à affronter la concurrence internationale. Le nouveau projet de programme définit ainsi l'une des tâches essentielles auxquelles la Communauté doit désormais consacrer ses efforts.

*
* * *

Tels sont, Monsieur le Président, les commentaires que la Commission désirait présenter au Conseil en lui transmettant le projet du second programme de politique économique à moyen terme.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

(s.) Jean REY

SECOND PROGRAMME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES GOUVERNEMENTS
DES ÉTATS MEMBRES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 6, 105 et 145,

vu la décision du Conseil, du 15 avril 1964 ⁽¹⁾, créant un comité de politique économique à moyen terme,

vu le projet de la Commission, établi sur la base de l'avant-projet préparé par le comité de politique économique à moyen terme,

vu l'avis de l'Assemblée ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant qu'un premier programme de politique économique à moyen terme couvrant la période 1966—1970 a été adopté le 11 avril 1967 ⁽³⁾ ;

considérant que la décision du Conseil, du 15 avril 1964, a prévu un examen annuel du programme en vue de son adaptation éventuelle ;

considérant que le premier programme n'avait pas pu traiter complètement tous les problèmes intéressant la politique économique à moyen terme pour la période couverte, et qu'il a été prévu, lors de son adoption, qu'il conviendrait d'approfondir l'étude des questions qui n'avaient pas pu faire encore l'objet d'une analyse suffisante, et de traiter à cet égard par priorité des problèmes spécifiques ;

considérant que le présent programme a pour objet d'apporter les compléments ainsi prévus au premier programme de politique économique à moyen terme,

ADOPTENT LE SECOND PROGRAMME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN
TERME CI-DESSOUS ET EXPRIMENT LEUR INTENTION D'AGIR CONFORMÉMENT
AUX ORIENTATIONS PRÉVUES DANS CELUI-CI :

⁽¹⁾ JO n° 64 du 22. 4. 1964, p. 1031/64.

⁽²⁾ JO n° C 135 du 14. 12. 1968, p. 15.

⁽³⁾ JO n° 79 du 25. 4. 1967, p. 1513/67.

SECOND PROGRAMME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE À MOYEN TERME

Texte identique à celui élaboré par le comité de politique économique à moyen terme

CHAPITRE I

APERÇU GÉNÉRAL

Signification du second programme de politique économique à moyen terme

1. Le Conseil de la Communauté économique européenne et les gouvernements des États membres ont, le 11 avril 1967, adopté le premier programme de politique économique à moyen terme et exprimé ainsi leur intention d'agir conformément aux orientations prévues dans celui-ci ⁽¹⁾.

Ce premier programme couvre la période 1966-1970. Son avant-propos souligne qu'il n'a pas été possible d'y étudier en détail tous les problèmes intéressant la politique économique à moyen terme des cinq années qu'il couvre. Aussi a-t-il été prévu qu'à l'occasion de ses adaptations successives, on pousserait plus avant l'examen des problèmes qui n'avaient pu y être traités de manière suffisamment approfondie. Dans la mesure où le second programme est ainsi consacré, pour l'essentiel, à des aspects de la politique économique à moyen terme sur lesquels le premier ne contient que des développements de caractère très général, il se présente comme en étant le complément et l'approfondissement.

Il comporte, après une brève revue du dernier état des projections pour la période 1966-1970, et un aperçu portant à la fois sur les causes de l'accélération des mutations structurelles et sur le dessin général de la politique économique des prochaines années, une série de chapitres principalement axés sur des problèmes de politique structurelle et qui tracent, en

matière de politique d'adaptation structurelle des entreprises, de politique des structures sectorielles dans l'industrie et les services, de politique agricole, de politique de la recherche scientifique et technique, de politique du développement de l'épargne et du financement des investissements et de politique des revenus, des orientations de nature à contribuer de manière importante à l'efficacité de la politique des structures dans la Communauté. Ces différentes politiques sont, en réalité, interdépendantes et devront être replacées de manière cohérente et harmonieuse dans le cadre général défini par le premier programme.

Résultats du réexamen des projections 1966-1970

2. Le groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme a procédé, dans la seconde moitié de 1967, à un réexamen des projections contenues dans le premier programme et portant sur l'évolution en volume du produit national brut au cours de la période 1966-1970. Ce travail n'a abouti qu'à des corrections minimales, principalement imputables à une meilleure information statistique sur l'année de base 1965 et au recalcul de toutes les grandeurs aux prix de 1965. D'autre part, le groupe a jugé — ce qui est très important — qu'en dépit de la conjoncture peu favorable qui a marqué l'année 1967, particulièrement en Allemagne, mais également en Belgique, aux Pays-Bas, en France et au Luxembourg, le taux de croissance global originellement retenu pour l'ensemble de la Communauté, soit 4,3 % en moyenne de 1966 à 1970, demeurerait réalisable. La mise en parallèle de la croissance observée au cours des deux premières années du quinquennat et de la ten-

⁽¹⁾ JO n° 79 du 25. 4. 1967, p. 1513/67.

Tableau I

Évolution du produit national brut et de ses utilisations ⁽¹⁾— Variations annuelles moyennes en % ⁽²⁾ —

	Produit national brut ⁽³⁾	Consommation privée	Consommation publique	Formation brute de capital fixe		
				Entreprises	Logement	Administrations
<i>Allemagne (R.F.)</i>						
1960-1965	+ 5,1	+ 5,5	+ 6,5	+ 7,3	+ 3,5	+ 11,8
1965-1967	+ 1,1	+ 1,9	+ 2,9	— 4,4	— 2,8	— 0,3
1968	+ 6,7	+ 3,4	+ 0,9	+ 9,1	+ 3,3	+ 8,0
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 3,5	+ 3,5	+ 3,1	+ 3,8	+ 1,0	+ 5,5
1965-1970 Révision	+ 3,3	+ 3,3	+ 2,6	+ 3,7	+ 2,0	+ 3,3
<i>France ⁽⁴⁾</i>						
1960-1965	+ 4,8	+ 5,1	+ 3,1	+ 6,7	+ 10,7	+ 11,0
1965-1967	+ 4,6	+ 4,4	+ 4,4	+ 7,1	+ 1,4	+ 12,6
1968	+ 3,7	+ 3,8	+ 4,1	+ 4,1	+ 4,3	+ 10,0
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 4,8	+ 4,5	+ 4,5	+ 5,8	+ 2,7	+ 8,2
1965-1970 Révision	+ 4,8	+ 4,6	+ 4,3	+ 5,9	+ 2,8	+ 8,0
<i>Italie</i>						
1960-1965	+ 5,1	+ 5,3	+ 4,6	+ 0,4	+ 7,1	+ 3,4
1965-1967	+ 5,5	+ 5,8	+ 3,5	+ 11,4	+ 0,5	+ 7,4
1968	+ 5,0	+ 4,1	+ 4,0	+ 7,0	+ 11,5	+ 20,2
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 5,0	+ 4,7	+ 5,2	+ 12,2	+ 1,4	+ 18,4
1965-1970 Révision	+ 5,0	+ 4,6	+ 5,1	+ 13,1	0	+ 17,5
<i>Pays-Bas</i>						
1960-1965	+ 4,7	+ 6,1	+ 3,3	+ 6,0	+ 7,3	+ 8,8
1965-1967	+ 3,8	+ 4,0	+ 3,8	+ 5,3	+ 11,0	+ 9,5
1968	+ 5,5	+ 4,5	+ 3,0	+ 8,0	+ 6,0	+ 13,0
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 4,6	+ 4,0	+ 3,1	+ 5,7	+ 6,2	+ 9,8
1965-1970 Révision	+ 4,8	+ 4,2	+ 2,5	+ 5,8	+ 6,2	+ 9,7
<i>Belgique</i>						
1960-1965	+ 5,1	+ 4,0	+ 6,2	+ 6,8	+ 4,6	+ 6,3
1965-1967	+ 3,0	+ 3,0	+ 5,6	+ 9,6	— 7,0	+ 14,8
1968	+ 4,0	+ 3,4	+ 4,8	+ 3,0	— 4,5	+ 11,0
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 4,1	+ 3,7	+ 5,6	+ 4,0	+ 1,6	+ 7,5
1965-1970 Révision	+ 4,0	+ 3,7	+ 5,5	+ 4,6	+ 1,7	+ 6,8
<i>Luxembourg</i>						
1960-1965	+ 3,2	+ 5,5	+ 0,9	+ 4,6	+ 19,4	— 1,1
1965-1967	+ 1,7	+ 0,9	+ 3,5	— 16,0	— 5,2	— 1,2
1968	+ 4,0	+ 5,3	+ 2,0	+ 3,1	+ 3,8	+ 13,2
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 3,2	+ 3,2	+ 2,7	—	—	—
1965-1970 Révision	+ 3,0	+ 3,0	+ 2,7	—	—	—
<i>C.E.E.</i>						
1960-1965	+ 5,0	+ 5,3	+ 4,9	+ 6,1	+ 7,0	+ 9,9
1965-1967	+ 3,3	+ 3,7	+ 3,7	+ 2,5	+ 1,7	+ 5,6
1968	+ 5,3	+ 3,7	+ 2,8	+ 7,0	+ 5,1	+ 10,9
1965-1970 1 ^{er} programme	+ 4,3	+ 4,1	+ 4,0	+ 6,1	+ 2,1	+ 8,5
1965-1970 Révision	+ 4,2	+ 4,1	+ 3,7	+ 6,0	+ 2,1	+ 7,9

⁽¹⁾ Aux prix de 1965 (les projections contenues dans le premier programme ont été établies aux prix de 1960, ce qui entraîne des changements aussi bien dans les taux de croissance 1960-1965 que dans les taux 1965-1970).

⁽²⁾ Les données pour 1968 doivent être considérées comme provisoires.

⁽³⁾ Dans certains pays: produit intérieur brut.

⁽⁴⁾ Année de base: 1959.

dance projetée à moyen terme ⁽¹⁾, fait apparaître, néanmoins, que seules l'Italie, avec un taux réalisé légèrement plus fort que le taux prévu, et la France, avec un taux légèrement plus faible, ont eu jusqu'ici une évolution conforme aux projections. Dans tous les autres pays, au contraire, et, notamment, en Allemagne, leur réalisation supposerait une très sensible accélération de la croissance au cours des années 1968-1970. Cette observation vaut, en particulier, pour les investissements qui, surtout en Allemagne, sont restés nettement en deçà des prévisions ⁽²⁾. Le taux de croissance du produit national brut, estimé à 5,3 % en 1968 pour la Communauté dans son ensemble, fait apparaître, cependant, une certaine accélération et le retard pris sur la réalisation des projections à moyen terme s'en trouve réduit. Concentrée sur les années 1969 et 1970, l'accélération requise risquerait, dès lors, de poser un sérieux problème d'équilibre économique général, sur le double plan des prix et des échanges extérieurs.

3. L'évolution économique qui a pu être observée depuis le début de la période de projection 1966-1970 a clairement montré, en outre, la nécessité de vastes réformes de structure et confirmé l'urgence d'une mise à exécution rapide des orientations tracées dans le premier programme. Certes, depuis l'adoption du premier programme par le Conseil et les gouvernements des États membres, un chemin appréciable a déjà été parcouru dans cette direction. Ainsi, pour s'en tenir à quelques exemples, peut-on citer, en Italie, l'adoption par le Parlement du premier programme quinquennal, en Allemagne et aux Pays-Bas, l'établissement des bases de la programmation pluriannuelle des finances publiques et, dans la plupart des États membres, les mesures visant à améliorer la formation et la mobilité professionnelles, ainsi qu'en Italie, aux Pays-Bas et en Belgique, les dispositions prises pour renforcer les actions en faveur des régions à problèmes. On peut encore citer les mesures d'encouragement à certains secteurs d'avenir, comme l'électronique en France et en Allemagne, ou celles prises pour faciliter l'adaptation de secteurs en difficulté comme la construction navale en Italie et aux Pays-Bas, ou les charbonnages en Allemagne, ou encore les quelques pas accomplis, dans plusieurs pays membres, en vue d'instituer une politique des revenus et des patrimoines, ou d'améliorer celle antérieurement pratiquée, ou enfin la réforme de la sécurité sociale et celle du marché financier réalisées en France. Il ne s'agit là que d'une énumération nécessairement incomplète de mesures dont le comité de politique économique à moyen

terme a régulièrement délibéré ⁽³⁾. Il faudra, si l'on veut faire régner, au cours des prochaines années, des conditions de croissance aussi favorables que possible, que les États membres et les institutions de la Communauté poursuivent leurs efforts en vue de mettre rapidement à exécution les orientations contenues dans le premier programme.

I. CAUSES DE L'ACCÉLÉRATION DES MUTATIONS STRUCTURELLES

Incidences de l'intégration européenne

4. L'Europe est confrontée à une évolution rapide de ses structures économiques. Nombre de facteurs qui ont déjà, au cours des dernières années, mis en mouvement les mutations en cours, vont à coup sûr persister, et leur action devrait même tendre à s'accélérer sensiblement.

La constitution d'un marché intérieur unifié de près de 190 millions de consommateurs en 1970 et, en particulier, la réalisation complète de l'union douanière au 1^{er} juillet 1968, ainsi que l'élimination des autres obstacles aux échanges, contribueront de leur côté, dans une mesure importante, à modifier les structures de la demande et la manière dont elle sera satisfaite. Le processus d'intégration qu'entraînera la libre circulation des produits, des services et des facteurs de production, exercera une influence favorable sur le niveau de la productivité et sur l'expansion économique dans les États membres. Il y a là, pour les entreprises une chance unique, mais il leur faudra accomplir de grands efforts si elles veulent la saisir. L'ouverture des marchés est en train de modifier profondément le cadre économique de leurs activités, en créant des débouchés entièrement nouveaux dans le marché commun, en même temps qu'elle suscitera une concurrence plus intense sur les marchés nationaux. Les entreprises se trouveront ainsi contraintes de réviser leur stratégie commerciale, et d'adapter, en conséquence, leurs programmes de production et leurs structures, faute de quoi elles ne pourront demeurer compétitives.

En même temps, le processus, déjà entamé, de déplacement géographique des facteurs de production à l'intérieur du marché commun se poursuivra au cours des prochaines années, cependant que les

⁽¹⁾ Pour 1968, on s'est appuyé sur les prévisions contenues dans les budgets économiques établis à l'automne de 1968.

⁽²⁾ Voir tableau I.

⁽³⁾ Conformément au mandat qui lui a été imparti par la décision du Conseil du 15 avril 1964, le comité de politique économique à moyen terme procède indépendamment des échanges de vues désormais réguliers sur les mesures de politique économique à moyen terme prises ou envisagées dans les États membres, à un examen approfondi de la conformité des politiques suivies aux orientations du premier programme.

efforts visant à réaliser un meilleur équilibre entre les régions devront être renforcés ⁽¹⁾.

Intensification de la concurrence internationale

5. Il est certain que la concurrence internationale ira en s'intensifiant au cours des prochaines années, alors que le niveau relatif des coûts et des prix en Europe s'est sensiblement élevé durant le passé récent. Les décisions prises dans le cadre du G.A.T.T. et tendant, par la libéralisation des échanges mondiaux, à favoriser une imbrication croissante des économies (négociation Kennedy), modifieront notablement, en outre, les conditions de la division du travail entre la Communauté et les pays non membres. Les entreprises de la Communauté se verront ainsi offrir des possibilités d'exportation plus larges. On assistera, en contrepartie, à une intensification de la concurrence internationale sur les marchés de la Communauté et, notamment, à une accentuation sensible des efforts des entreprises industrielles de certains pays tiers pour accroître leurs débouchés en Europe. Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que, dans toute une série de secteurs, les entreprises de la Communauté seront aux prises avec des entreprises américaines dont la dimension et la structure financière sont plus adéquates, qui manifestent une capacité d'adaptation technologique supérieure, et qui sont à même, en outre, depuis longtemps, de tirer profit des avantages d'un vaste marché intérieur et des progrès technologiques gigantesques résultant des efforts de recherche consentis par le gouvernement des États-Unis. Ces entreprises, du reste, grâce à leur expérience d'un grand marché intérieur, ont souvent, plus vite que les entreprises européennes, saisi les chances que leur offrait le marché commun et établi, à l'intérieur de celui-ci, des unités de production d'une dimension souvent considérable. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'entreprises qui se situent à la pointe du progrès technique et économique dans leur pays d'origine. Dans l'ensemble, elles apportent une contribution positive à l'effort d'investissement et d'amélioration de la productivité dans le marché commun. Leur expérience en matière technique et commerciale, et sur le plan de la gestion, exerce, par ailleurs, un très utile rayonnement. Toutefois, elles se sont installées — ou fortement étendues — dans la Communauté, au moment précis où les entreprises des pays membres se trouvent devant la nécessité de réaliser de très grands efforts pour s'adapter à l'élargissement du marché et à l'aggravation de la concurrence. Il en résulte que les efforts des entreprises des pays membres devront être encore intensifiés et que leurs difficultés seront sans doute accrues.

La concurrence internationale se trouvera encore accentuée du fait qu'il faudra aider les pays en voie de développement à accroître leur part dans le commerce mondial en leur achetant davantage de produits : matières premières, mais aussi semi-produits et produits finis. Cela suppose un abaissement aussi rapide que possible des obstacles aux échanges avec ces pays et demandera aux industries qui entreront ainsi en compétition directe avec celles de certains pays en voie de développement un effort spécial pour améliorer leurs produits et leurs méthodes de production. Il pourrait être indiqué, en même temps, pour ces industries de transférer une partie de leurs capacités de production vers certains pays européens ou d'outre-mer en voie de développement jouissant de conditions de production plus favorables — et, notamment, ceux qui sont associés à la Communauté — voire de s'en remettre entièrement à eux pour certaines productions.

Modifications de la structure de la demande

6. Au fur et à mesure que l'économie de la Communauté se développe et que le niveau de vie de ses habitants s'élève — à quoi la politique à moyen terme a pour tâche de contribuer — la structure de la demande subit des modifications de plus en plus profondes, auxquelles celle de l'offre doit, à son tour, s'adapter. Ainsi, avec l'accroissement du revenu des ménages, s'observe une certaine saturation des besoins dans plusieurs domaines — tels certains biens de consommation durables ou produits alimentaires notamment — accompagnée d'un accroissement continu de la demande d'autres biens ou services, tels le logement ou les services de tourisme. Même dans le domaine des biens d'équipement, l'évolution de la demande est très différenciée selon les secteurs, du fait, notamment, du progrès technique.

Aussi se trouvera-t-il un nombre croissant d'entreprises et de secteurs qui, souvent bénéficiaires, dans le passé, des avantages d'un marché demandeur, vont se trouver en présence d'une demande plus différenciée, et caractérisée, au niveau de chaque produit, par une plus grande irrégularité. Aussi faudra-t-il que, dans leurs décisions à moyen terme, ils tiennent un plus grand compte de la mobilité du marché et, en particulier, de la nécessité de s'adapter à une concurrence internationale accrue.

Enfin, le rapide accroissement escompté, au cours des années qui viennent, des besoins collectifs portant, notamment, sur l'infrastructure économique et sociale (équipement scolaire et sanitaire, infrastructure des transports et des loisirs, etc.) constitue un autre facteur, et non des moindres, de transformation structurelle de la demande.

⁽¹⁾ Voir premier programme de politique économique à moyen terme, chapitre VI.

Nouvelles exigences relatives aux facteurs et aux techniques de production

7. L'évolution des facteurs et des techniques de production exercera une forte influence dans le sens de la modification des structures de production.

La tendance à la hausse des coûts du travail rend nécessaire une accentuation des efforts visant à mieux utiliser la main-d'œuvre grâce à des équipements plus perfectionnés et à une meilleure organisation de l'entreprise. Aussi assistera-t-on, au cours des prochaines années, à une tendance à l'accroissement de l'intensité de capital. Dans ce contexte, l'utilisation de nouvelles techniques de production — telles les calculatrices électroniques — ou de nouveaux processus de production — ainsi l'automatisation — revêt une grande importance, car elle peut conduire à une profonde mutation de l'économie.

La concurrence de substitution résultant de la découverte de produits nouveaux ou de meilleure qualité — comme les matières plastiques — de nouvelles sources d'énergie, comme l'énergie atomique et le gaz naturel — ou de nouveaux gisements de matières premières présentant des caractéristiques plus favorables du point de vue des coûts — tels les minerais de fer d'outre-mer — fait que certains secteurs, qui ont pu être autrefois prépondérants dans les pays de la Communauté, se verront imposer une réduction de leur part du marché. Inversement, les entreprises et les secteurs qui fabriquent des produits de substitution devant lesquels s'ouvrent des perspectives favorables, accroîtront en conséquence leur position relative sur le marché.

La mise au point de nouvelles techniques ou méthodes de production, et la concurrence de substitution, seront largement tributaires des résultats de la recherche scientifique et technique et de l'innovation. Les efforts devront être notablement accrus à cet égard, ce qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur les structures sectorielles. L'industrie européenne devra ainsi se préparer à soutenir un rythme d'innovation plus rapide que dans le passé, tout en évitant de se laisser entraîner dans la voie de substitutions irrationnelles imposées au marché à grand renfort de moyens publicitaires.

L'intensification de la concurrence internationale, les rapides changements de la structure de la demande et les exigences nouvelles en matière de facteurs et de techniques de production obligeront l'économie de la Communauté, si elle veut maintenir une forte croissance, à concentrer ses efforts, plus que par le passé, sur les secteurs auxquels s'offrent les plus larges perspectives de débouchés tant dans le marché commun que sur le marché mondial, et que

la qualification de sa main-d'œuvre, son acquis scientifique, son infrastructure et ses ressources en capital confèrent à la Communauté autant d'atouts pour développer. Il s'agit essentiellement de productions impliquant de gros investissements intellectuels c'est-à-dire des efforts particulièrement importants en matière de recherche. La recherche et l'innovation devraient, en outre, fournir aux branches d'activité traditionnelles les moyens de produire dans des conditions moins coûteuses. Il est aussi important, à cet égard, d'encourager une exploitation rapide des inventions que l'effort de recherche lui-même.

II. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE À SUIVRE

Retard d'adaptation de l'économie européenne

8. Face à ces conditions nouvelles, on peut observer que, dans la Communauté, les processus d'adaptation structurelle ne sont pas encore suffisamment avancés, tant au niveau des entreprises que des secteurs, et qu'ils ont pris un net retard sur la réalisation de l'union douanière et la libération des échanges internationaux. Ce retard se traduit principalement par la rentabilité et le dynamisme insuffisants de beaucoup d'entreprises. Il se reflète aussi dans la place importante qu'occupent encore, dans la Communauté, les secteurs aux prises avec des difficultés sérieuses, tandis que ceux bénéficiant de perspectives d'avenir prometteuses ne sont pas suffisamment représentés, et qu'ils sont souvent confrontés eux-mêmes à des problèmes d'adaptation difficiles. Il se traduit enfin dans le fait que les politiques structurelles des gouvernements ont mis jusqu'ici largement l'accent sur des objectifs de conservation et qu'elles n'ont pas suffisamment favorisé l'accélération de certains processus d'adaptation nécessaires, ni la promotion d'activités essentielles au développement futur.

Nécessité de stimuler les mutations structurelles

9. Si la Communauté veut approximativement maintenir, dans l'avenir, le rythme d'expansion élevé qu'elle a connu dans le passé et assurer à toutes les catégories de la population une amélioration rapide de leurs conditions d'existence, il ne faudra pas seulement qu'elle accepte les mutations structurelles mais encore qu'elle veille à faciliter et même à encourager les processus d'adaptation nécessaires. Il y aura lieu, à cette fin, de mettre en œuvre des mesures de politique structurelle à moyen terme propres à éviter que ces processus ne comportent des inconvénients économiques ou sociaux sérieux.

Une politique structurelle d'ensemble est, par conséquent, devenue urgente si l'on veut assurer à la Communauté, à long terme, une évolution économique orientée vers le progrès. Elle aura, tout en maintenant un haut niveau d'emploi, à améliorer fortement la productivité globale de l'économie communautaire et à renforcer sa compétitivité internationale.

Rôle de la politique économique

10. Bien que l'initiative des mesures d'adaptation nécessaires incombe essentiellement aux entreprises elles-mêmes, les États membres et les institutions de la Communauté n'en sont pas moins chargés, en cette matière, d'une importante responsabilité : il leur appartiendra de prendre, quant à eux, un ensemble de mesures intéressant les différents domaines de la politique des structures en s'étayant mutuellement. Elles ne devront donc pas être conçues isolément, mais former au contraire un tout cohérent et harmonieux. Leur mise en œuvre devrait intervenir assez rapidement pour qu'elles puissent exercer sans retard une influence favorable sur l'évolution économique à moyen terme.

Ainsi, les États membres et les institutions de la Communauté devront veiller à faire régner un climat général qui favorise autant qu'il se peut les initiatives des entreprises et leur réalisation. Ils devront, notamment, éliminer les obstacles relevant de la politique de concurrence, du droit des sociétés, de la fiscalité ou des pratiques administratives qui risquent d'entraver ce mouvement. Ils devront faire en sorte que les processus d'adaptation s'accomplissent, du point de vue économique aussi bien que social, dans de bonnes conditions et combattre les évolutions indésirables. Ils devront, enfin, orienter vers les mêmes fins, de manière systématique et coordonnée, toutes les actions incombant directement aux pouvoirs publics en matière d'infrastructure, mais aussi de recherche scientifique et technique.

Maintien d'un climat économique favorable

11. C'est la politique économique à moyen terme qui est appelée à constituer le cadre naturel des processus d'adaptation structurelle. Elle devra faire régner un climat économique sain, dans lequel les entreprises puissent entreprendre et accomplir les efforts nécessaires sans être gênées, soit par l'instabilité de la monnaie et des prix, soit par une croissance trop faible ou mal équilibrée, soit encore par une mobilité insuffisante des facteurs de production sur le plan national ou communautaire. Il faudra, en particulier, assurer les conditions d'une croissance satisfaisante, préalable indispensable pour que l'amélioration

des structures, au niveau des entreprises comme à celui des secteurs, puisse s'accomplir rapidement et sans inconvénients économiques ou sociaux sérieux. Il conviendra, en particulier, de faire régner un climat favorable à l'investissement, car de nombreuses entreprises ne pourront réaliser l'adaptation de leurs structures à l'évolution de la demande et des conditions de production sans une propension générale à investir suffisante. Il faudra, à cet égard, que la politique conjoncturelle s'attache à doser l'emploi des moyens monétaires et des moyens fiscaux de manière à ne pas risquer de contrarier intempestivement l'effort d'investissement.

Exigences sociales

12. L'adaptation des entreprises et des secteurs aux conditions nouvelles créées par le marché commun, ainsi qu'au progrès économique et technique, apparaît essentielle surtout pour des raisons d'ordre social. L'élévation du niveau de vie de toutes les catégories de la population, qui constitue un objectif essentiel du traité de Rome, est conditionnée par la hausse de la productivité. Seule une amélioration continue de la productivité et de la compétitivité internationale de l'économie communautaire permettra d'assurer un haut niveau d'emploi et, simultanément, un accroissement régulier du revenu réel. En dépit des progrès marqués qui ont été accomplis au cours du passé récent, le niveau actuel des salaires réels et des revenus des entreprises est encore très inférieur dans la Communauté à ce qu'il est aux États-Unis. Cet écart reflète clairement la différence de productivité entre les deux espaces économiques, différence qui ne peut se réduire que si l'économie européenne s'engage résolument dans la voie des adaptations nécessaires. C'est à cette condition qu'il sera possible d'assurer, et d'améliorer, le bien être social dans les États membres, que ce soit par la sécurité sociale ou par les équipements collectifs : scolaires, sanitaires et autres.

Les processus d'adaptation structurelle inévitables ne pourront cependant s'accomplir avec toute la rapidité désirable que si l'on met en œuvre une politique active de l'emploi et de la formation professionnelle qui assure une mobilité et une qualification satisfaisante de la main-d'œuvre. Un développement économique rapide, qui seul peut garantir un progrès social durable, implique que les travailleurs soient en mesure de changer facilement d'entreprise, voire de secteur économique, et qu'ils acceptent l'éventualité de tels changements. Il sera nécessaire, pour cela, que l'on s'attache sans cesse, par une politique appropriée, à maintenir un haut niveau d'emploi.

L'accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre demandera une intensification notable des efforts visant à adapter le potentiel de main-d'œuvre, non

seulement aux besoins globaux de l'économie, mais à ceux de chaque secteur, afin de corriger les disparités structurelles qui peuvent exister entre l'offre et la demande, ou mieux encore, d'en prévenir l'apparition. Il convient de souligner, à ce propos, la nécessité de poursuivre activement la mise en œuvre des orientations générales tracées par le premier programme de politique économique à moyen terme⁽¹⁾, et visant l'amélioration de la formation et de l'orientation professionnelles des jeunes, de l'organisation et du fonctionnement des services de l'emploi, ainsi que de la formation, du perfectionnement et de la réadaptation professionnels des adultes. La nécessité de former, en nombre suffisant, des cadres économiques et administratifs de haute qualification est particulièrement importante dans ce contexte.

La mobilité a souvent des conséquences pénibles pour les travailleurs. Ainsi, le changement de profession ou d'emploi entraîne fréquemment de sérieuses difficultés et des frais importants, surtout quand il s'accompagne d'un transfert de résidence. Pour tenter d'éviter ces conséquences, les États membres ont souvent cherché à prolonger artificiellement l'existence d'entreprises ou de secteurs entiers à coup de subventions ou de mesures protectionnistes. Ils devront systématiquement choisir, dans l'avenir, la voie consistant, au contraire, à favoriser les mutations structurelles nécessaires et à faire le maximum d'efforts pour faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre. Il serait, en effet, contradictoire avec les objectifs de progrès social et d'amélioration des structures de laisser ces mutations s'effectuer aux frais des travailleurs. Il conviendra donc que les États membres et les entreprises assument tout ou partie, non seulement des frais de la rééducation professionnelle des travailleurs intéressés, mais aussi les frais éventuels de transport et de réinstallation. Ils pourront bénéficier, du reste, à ce titre, d'une aide du Fonds social européen et, s'agissant de travailleurs des industries relevant de la C.E.C.A., d'aides spéciales. Il faudra qu'ils se préoccupent, en outre, le cas échéant, d'éviter aux travailleurs les conséquences pénibles du déclassement professionnel que ceux-ci pourraient subir. Enfin, dans les pays où la pénurie de logements constitue encore un sérieux obstacle à la mobilité géographique des travailleurs, les gouvernements devraient stimuler la construction de logements, en tenant compte des exigences de la politique régionale.

Dispositions propres à faciliter l'adaptation structurelle des entreprises

13. Au niveau des entreprises, de quelque dimension qu'elles soient, il s'agira de faire en sorte qu'elles

améliorent l'efficacité de leur appareil productif, de leur système de gestion et de leur organisation commerciale, renforcent leur structure financière et élèvent leur capacité de recherche et d'innovation de manière à être au niveau des exigences économiques et techniques actuelles. Il convient à cet égard, dans le respect des principes de la politique de concurrence, de se préoccuper de la dimension des entreprises et de veiller à ce que se réalise un équilibre harmonieux entre une multitude de petites et moyennes entreprises, souvent très spécialisées, et un certain nombre de grandes entreprises capables de mener une stratégie industrielle à l'échelle mondiale. A cet égard, la constitution de groupes d'entreprises exerçant leur activité dans plusieurs pays membres répond très particulièrement aux exigences du marché commun.

Étant donné que les processus d'adaptation nécessaires relèvent au premier chef de la responsabilité des entreprises, c'est par le maintien d'une concurrence efficace qu'elles pourront être le mieux incitées à entreprendre et à réaliser en temps opportun les modifications structurelles nécessaires.

La création du marché commun suscite déjà par elle-même une tendance à l'accentuation de la concurrence. Une politique active de concurrence devrait renforcer ces tendances, en s'attachant à la fois à favoriser la constitution d'entreprises efficaces et puissantes et à prémunir les marchés contre les risques de monopolisation.

Quelque important que soit le rôle d'une concurrence efficace, elle ne saurait suffire, cependant, à faire en sorte que les processus d'adaptation nécessaires s'accomplissent avec l'ampleur et la rapidité voulues. C'est ainsi que le droit économique crée souvent des obstacles structurels aux processus d'adaptation et à la mobilité des facteurs de production. Il en est de même du droit fiscal et du droit des sociétés, en ce qui concerne les concentrations d'entreprises exigées par le progrès économique et technique, et de certaines dispositions du droit du travail pour la mobilité de la main-d'œuvre. Aussi faudra-t-il aménager la législation économique et le cadre juridique de manière à exercer une influence stimulante sur l'évolution structurelle et, notamment, sur la mobilité des facteurs de production.

Il est souhaitable que les pouvoirs publics se soucient également d'améliorer l'organisation et les gestions des entreprises.

Nécessité d'une politique sectorielle dynamique

14. En matière de politique sectorielle, il conviendra essentiellement de faire en sorte que les entreprises soient placées dans des conditions leur per-

⁽¹⁾ Chapitre IV paragraphes 9 à 15.

mettant de s'adapter d'elles-mêmes, aussi vite et efficacement que possible, à l'évolution des conditions structurelles auxquelles elles sont confrontées. C'est en procédant ainsi qu'on facilitera, tant dans le domaine industriel que dans celui des services, le développement des secteurs auxquels s'ouvrent les meilleures perspectives d'avenir tant du fait de l'évolution technologique que de l'évolution prévisible de la demande sur les marchés communautaire et mondial. Cela signifie que l'on devra encourager surtout les secteurs appelés à avoir des incidences particulièrement importantes sur la croissance future de la Communauté et dont le développement, si l'on veut qu'il soit conforme aux objectifs visés, comporte un coût et des risques trop grands pour que les entreprises puissent l'assumer par leurs seuls moyens. Il faudra, par ailleurs, faciliter l'adaptation des secteurs dont les perspectives d'écoulement sont peu favorables ou qui ont peu de possibilités d'améliorer, par des progrès de productivité rapides, leur position concurrentielle.

La politique visant à améliorer les structures sectorielles devra tendre à faire participer l'agriculture à la prospérité générale. Elle devra tenir compte, pour cela, de la situation particulière de l'agriculture, vouée à produire des biens dont l'élaboration, malgré les progrès techniques, demeure encore largement dépendante de facteurs naturels, et qui visent à satisfaire des besoins relativement peu élastiques. De surcroît, souvent, les unités de production ne présentent pas les caractères qui seraient propres à assurer à ceux qui les mettent en valeur les meilleures conditions de rémunération et d'existence.

C'est pourquoi la politique à mener devra comporter, outre des actions sur les prix, des actions sur les structures. Ce n'est qu'avec l'aide des secondes, en effet, que les premières permettront d'améliorer la rémunération du travail en agriculture dans des conditions acceptables pour le reste de l'économie. Aussi bien, la réussite d'une telle politique ne dépend-elle pas seulement des actions qui relèvent d'elle, mais aussi de celles qui seront menées, par ailleurs, dans le domaine de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement régional. Il conviendra, en particulier, que les autres branches soient en mesure d'offrir les emplois nécessaires à la main-d'œuvre que l'amélioration des structures agricoles ne manquera pas de libérer.

Importance de la politique régionale

15. Il convient de souligner à nouveau, dans ce contexte, la part importante qui revient à la politique régionale dans la réalisation d'une croissance harmonieuse à moyen terme. Son objectif doit être de donner à toutes les régions de la Communauté la possibilité d'avoir leur part du progrès économique et

social et, en particulier, de réduire le retard des régions les moins favorisées. S'agissant des vastes régions, pour la plupart périphériques, qui ne disposent pas encore de pôles industriels importants, la politique régionale devra s'employer à créer les conditions nécessaires au déploiement des initiatives économiques et à affecter au développement de la production, en les faisant entrer en ligne dans toute la mesure du possible dans ces régions elles-mêmes, les réserves latentes de potentiel de production qu'elles recèlent. Il faudra qu'elle veille également à hâter la reconversion des régions à structures industrielles dépassées. Il faudra encore qu'elle lutte contre la concentration croissante des activités économiques dans les régions déjà hypertrophiées, phénomène générateur de problèmes économiques et sociaux importants. Elle devra enfin accorder une attention particulière aux régions-frontière et se préoccuper d'éliminer les obstacles qui s'opposent à la coopération des administrations et des entreprises de part et d'autre des frontières. Mais, en outre, l'adaptation structurelle des entreprises, des secteurs et des administrations publiques aux changements d'ordre économique, social ou technique, devra s'opérer en tenant compte aussi de la nécessité de réaliser un meilleur équilibre régional dans la Communauté. Cette nécessité s'impose d'autant plus que les avantages de localisation dont certaines régions ont longtemps bénéficié perdent en importance, alors que le progrès technique permet désormais, à condition de doter les régions concernées des infrastructures économiques, sociales et culturelles nécessaires, de surmonter certains désavantages de situation. Il y a lieu de souligner, à cet égard, la nécessité d'une mise en œuvre rapide des orientations figurant aux chapitres III et VI du premier programme.

Intensification de l'effort de recherche et de développement

16. L'adaptation de l'économie européenne aux données nouvelles du marché et de la technique devra s'accompagner d'efforts considérables et conjugués des entreprises et des pouvoirs publics dans le domaine de la recherche et du développement. Plus que jamais, en effet, l'efficacité de l'économie européenne sera fonction, au cours des années qui viennent, de ses efforts de recherche scientifique et technique et de son aptitude à en exploiter les résultats sous forme de nouveaux produits ou de nouvelles techniques. Ainsi la recherche est en train de devenir un élément de plus en plus décisif de la compétition entre entreprises, et de la compétition économique entre pays.

La capacité de recherche est elle-même dépendante des moyens financiers des entreprises et des secteurs et, par conséquent, de leur rentabilité. On s'est préoccupé, dans le présent programme, d'exposer les

conditions générales d'une stimulation vigoureuse de l'effort de recherche scientifique et technique et de l'exploitation économique de ses résultats et d'indiquer quelles devraient être les modalités de mesures d'encouragement sélectives, dont il apparaît qu'elles sont, dans ce domaine, particulièrement justifiées. Il a semblé nécessaire, en outre, d'examiner les problèmes et les possibilités d'une coopération des États membres dans certains domaines particuliers de la recherche et de la technologie et de donner à ce sujet de premières orientations dans la ligne de la résolution du Conseil du 31 octobre 1967. Il s'avère de plus en plus, en effet, que la dimension des États membres ne leur permet pas de faire face isolément, comme il conviendrait, aux exigences du progrès scientifique et technique.

Équilibre entre épargne et investissement

17. L'adaptation structurelle des entreprises et des secteurs pose, enfin, le problème de leur structure financière et de leur aptitude à se procurer les moyens de financement nécessaires pour réaliser les investissements directement productifs indispensables à une croissance rapide, alors que les pouvoirs publics, de leur côté, auront à faire face, au cours des prochaines années, à des charges financières accrues pour assurer la réalisation des investissements d'infrastructure économique et sociale. Les charges d'investissement obligeront les entreprises et, dans certains des pays membres, les pouvoirs publics à faire un effort pour accroître leurs ressources d'épargne respectives. Mais il faudra, en outre, chercher à accroître la contribution de l'épargne des ménages au financement des investissements. Il faudra pour cela que des efforts importants soient accomplis en vue d'accroître la formation d'épargne. Il y aura lieu de veiller, en même temps, à ce qu'une part suffisante de cette épargne s'oriente vers le marché des capitaux et à ce que le financement des investissements des entreprises soit assuré, dans la mesure né-

cessaire, par des ressources d'épargne à long terme et, autant que possible, prêtes à courir des risques. Étant donné le peu d'attraction actuelle des ménages pour ces placements, un tel résultat ne pourra être obtenu sans que l'on cherche à développer certaines formes de collecte de l'épargne qui soient propres à augmenter leur attrait. Cela ne dispensera pas, néanmoins, de recourir largement, avec la prudence nécessaire, aux techniques de « transformation ». Il faudra, enfin, s'efforcer de décloisonner progressivement les circuits de financement afin de soumettre plus largement les marchés de capitaux au règne de la concurrence. Le développement progressif d'un marché européen des capitaux aura un rôle important à jouer dans cette perspective.

Nécessité d'une politique des revenus

18. Pour assurer durablement, au cours des prochaines années, une croissance rapide et équilibrée, il faudra encore que soit menée une politique des revenus et des patrimoines qui contribue autant que possible à concilier un taux de croissance globale élevé et un haut niveau d'emploi avec les exigences de stabilité du niveau général des prix et d'équilibre extérieur, et qui, simultanément, s'emploie à réaliser une meilleure répartition du revenu au profit des catégories sociales les moins favorisées ainsi qu'à promouvoir la formation de patrimoine dans de larges couches sociales. On ne pourra, en effet, résoudre de manière durable les problèmes structurels qui se poseront au cours des prochaines années, que si l'équilibre économique général est maintenu, grâce, notamment, à une politique des revenus efficace. Une évolution équilibrée des revenus et des patrimoines des différentes catégories sociales pourra en même temps contribuer à les gagner aux objectifs de la politique économique à moyen terme tels qu'ils sont indiqués dans les deux premiers programmes et à faire en sorte que leurs représentants concourent activement à leur réalisation.

CHAPITRE II

POLITIQUE DE L'ADAPTATION STRUCTURELLE DES ENTREPRISES

1. L'un des principaux soucis de la politique économique des prochaines années devra être de favoriser dans toute la mesure du possible l'adaptation structurelle des entreprises de la Communauté à l'évolution des conditions du marché. Il s'agit là, sans doute, d'un problème permanent, mais l'étendue et la rapidité des transformations qui sont en train d'affecter les données de la croissance et de la com-

pétition économique internationale, lui confèrent, dans la perspective du moyen terme, une urgence particulière.

Le chapitre précédent a mis en évidence, en effet, les dimensions nouvelles qu'il allait revêtir du fait, notamment, de l'accélération que le décloisonnement progressif des marchés imprimera à l'évolution de ses

données fondamentales: structure de la demande et nombre des entreprises en compétition. Il a également montré que la vitesse croissante du progrès technologique ne pouvait qu'ajouter un facteur d'intensité supplémentaire à la compétition dans laquelle les entreprises de la Communauté vont être de plus en plus largement engagées. Il s'ensuit que, pour saisir les chances offertes par cette compétition et même, tout simplement, pour ne pas succomber, elles devront se plier à des exigences d'efficacité de plus en plus rigoureuses qui imposeront, dans beaucoup de cas, une modification plus ou moins profonde de leurs structures.

Il va de soi que la responsabilité primordiale de cet effort d'adaptation incombe aux entreprises elles-mêmes. Il n'en est pas moins vrai que les pouvoirs publics — qu'il s'agisse des États membres ou, dans la limite de leurs compétences, des institutions de la Communauté — peuvent faire beaucoup pour faciliter, voire stimuler et orienter ces efforts. Il importe donc que la politique qu'ils suivront dans ce domaine soit aussi efficace que le réclament l'ampleur et la gravité des problèmes auxquels les entreprises de la Communauté sont confrontées.

Avec des nuances évidentes selon leur dimension et leur secteur d'appartenance, toutes les entreprises sont appelées à les rencontrer. Aussi bien, les considérations et les directives contenues dans le présent chapitre visent-elles l'ensemble des secteurs, à l'exception, toutefois, de l'agriculture où le problème de l'adaptation des structures d'exploitation présente une spécificité telle qu'il a paru indispensable de l'évoquer dans un autre contexte : celui de la politique agricole. Il est donc traité plus loin au chapitre IV.

I. DONNÉES ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX D'UNE POLITIQUE D'ADAPTATION STRUCTURELLE DES ENTREPRISES

2. L'amélioration de la productivité et le renforcement de la compétitivité des économies des pays membres dépendront, dans une mesure essentielle, de l'effort que les entreprises accompliront pour conformer leurs structures aux conditions futures de la production et de la commercialisation. Or, cet effort s'annonce d'autant plus grand que l'on constate, pour nombre d'entre elles, une adaptation déjà peu satisfaisante aux conditions actuelles. Inégalement accentué, sans doute, selon les secteurs et selon les pays, ce défaut d'adaptation est néanmoins assez général pour poser à la politique des prochaines années l'un de ses problèmes majeurs. Et, bien qu'il soit plus particulièrement préoccupant dans l'industrie, plus directement exposée que les services, dans la plupart

des cas, à la concurrence internationale, il appelle un redressement d'ensemble, car la compétitivité d'une économie ne se divise pas et tous les secteurs en sont solidairement responsables.

Dans certains cas, ce redressement ne pourra être obtenu qu'au prix d'un dépassement important des dimensions actuelles d'entreprises, réponse logique à nombre de problèmes posés, non seulement par l'élargissement des marchés, mais encore par l'évolution des techniques de production. Il ne conviendra pas, cependant, d'inciter systématiquement l'ensemble des entreprises à agrandir leur échelle, car une structure économique équilibrée exige, et continuera d'exiger à l'avenir, la coexistence d'entreprises de toute taille. Il en résulte que les entreprises ne devraient s'engager dans cette voie que si c'est là une condition nécessaire d'amélioration de leur efficacité et, partant, de leur rentabilité.

Nécessité d'entreprises rentables

3. La faiblesse la plus générale qui affecte les entreprises des pays membres est, en effet, l'insuffisance de leur rentabilité, c'est-à-dire la modicité relative de leurs résultats d'exploitation, rapportés tant au chiffre d'affaires qu'aux capitaux engagés. Certes, la situation à cet égard n'est pas également défavorable pour toutes les entreprises. Elle varie, bien entendu, non seulement selon les secteurs, mais d'une entreprise à l'autre au sein d'un même secteur et de manière indépendante de leur taille. Il n'en est pas moins vrai que — plus particulièrement peut-être dans certains pays membres — le phénomène est assez répandu pour être inquiétant : la médiocrité des profits, en effet, qui laisse aux entreprises des ressources d'autofinancement insuffisantes, risque d'inhiber leur effort d'investissement à un moment où les données de la croissance, comme celles de la compétition internationale, exigent au contraire, qu'il soit intensifié.

Les causes de ce niveau de profit généralement trop bas sont multiples et complexes. Dans la mesure où elles tiennent à la dimension trop exiguë des marchés ou au fait que les politiques économiques et sociales générales n'ont pas toujours su créer les conditions d'une mobilité suffisante des facteurs de production, il s'agit en partie de causes extérieures aux entreprises. Mais les plus importantes semblent devoir être cherchées du côté des entreprises elles-mêmes et, notamment, de leur organisation et de leur gestion, dont les défauts : spécialisation trop peu poussée au regard de la dimension, ou dimension trop faible par rapport aux tâches assumées, tolérance trop aisée d'activités non rentables, importance souvent excessive des services généraux par rapport à la surface industrielle, efforts d'innovation insuffisants, igno-

rance fréquente des conceptions modernes en matière de gestion et de relations humaines, dynamisme commercial parfois déficient, se traduisent par une productivité trop faible de la main-d'œuvre et des équipements. Par ailleurs, leur politique financière s'est souvent caractérisée par l'acceptation d'un endettement et, par conséquent, de frais financiers, en général trop élevés. Tous ces facteurs expliquent qu'en dépit de coûts absolus de main-d'œuvre nettement inférieurs à ceux de certains pays non membres hautement industrialisés, les entreprises de la Communauté réalisent cependant, en général, des profits relativement bien moindres.

C'est ainsi que dans des branches industrielles aussi diverses que l'automobile, la construction électrique, la chimie, le pétrole ou la sidérurgie, la marge bénéficiaire — c'est-à-dire le bénéfice net rapporté au chiffre d'affaires — des principales entreprises de la Communauté est, en règle générale, au moins deux fois inférieure à celle des entreprises homologues des Etats-Unis ⁽¹⁾.

Sans doute ne peut-on tirer de conclusions absolues de telles comparaisons. Il n'en reste pas moins que la rentabilité des entreprises européennes est trop souvent insuffisante pour leur permettre de se développer sur des bases financières saines. Aussi cette situation risque-t-elle d'avoir pour effet de freiner leur expansion et d'entraver jusqu'aux initiatives qu'elles devraient prendre pour améliorer leur productivité. Ainsi, la faiblesse que présentent souvent aujourd'hui, à cet égard, les entreprises de la Communauté tend à les enfermer dans un cercle vicieux d'inefficacité que l'accroissement constant de la pression concurrentielle rend urgent de rompre par des réformes profondes de structure et de comportement.

Nécessité d'entreprises de dimension appropriée

4. Parmi les défauts de structure que révèlent les entreprises de la Communauté, il en est un auquel il convient de prêter une attention plus particulière : c'est le rapport souvent inadéquat entre la dimension de l'entreprise et les tâches assumées par elle. Une taille trop faible au regard du marché ou de la technologie risque, en effet, de compromettre gravement son avenir. Car il est, pour chaque entreprise, un seuil de dimension à dépasser pour que ses structures puissent répondre aux exigences de la compétition.

Cette dimension minimale, évidemment très variable selon le type d'activité, dépend des données techni-

ques et commerciales propres à chaque secteur, du nombre des secteurs auxquels s'étend l'activité de l'entreprise, et, bien entendu, des normes de la compétition mondiale. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de rechercher systématiquement de plus grandes dimensions pour toutes les entreprises. Des entreprises moyennes ou petites sont parfaitement aptes, en effet, à satisfaire aux exigences de la concurrence, si les marchés auxquels elles s'adressent sont à leur mesure, ce qui signifie qu'elles leur sont adaptées par leur localisation ou leur spécialisation. Dans ce cas, et à condition, bien entendu, que leurs unités de production aient les caractéristiques techniques requises par la compétition, la souplesse d'adaptation des petites et moyennes entreprises peut même leur conférer des avantages décisifs sur des entreprises de plus grande taille. Aux Etats-Unis même, il s'avère que la plus grande efficacité et le plus grand dynamisme — en matière, notamment, d'innovation et de recherche — ne se situent pas toujours du côté des plus grandes entreprises. Ainsi, dans tous les pays hautement industrialisés, est-il de nombreuses productions dont la liste est très semblable de l'un à l'autre — où les petites et moyennes entreprises continuent de jouer un rôle important, sans que l'on y constate de tendance à l'accroissement de leur dimension moyenne. Cela ne signifie pas que l'évolution de la demande et des techniques ne pose pas de problèmes d'adaptation à cette catégorie d'entreprises, mais qu'elles auront le plus souvent intérêt à les résoudre dans la voie de la spécialisation et de la coopération plutôt que de la concentration.

La meilleure rentabilité des entreprises américaines et leur dynamisme souvent plus grand ne procèdent donc certainement pas d'une simple supériorité de taille et il convient plutôt d'inciter les entreprises à reconsidérer leurs modes d'organisation et de gestion que de les pousser dans la voie d'un élargissement systématique des échelles de dimension. Il n'en est pas moins vrai qu'il se pose à nombre d'entre elles — et parfois en termes aigus — des problèmes d'adaptation qui ne peuvent trouver leur solution que dans le sens du redimensionnement. C'est le cas, souvent, d'entreprises de taille déjà appréciable, dont les activités sont relativement diversifiées et intéressent des marchés d'une certaine étendue. Pour beaucoup de ces entreprises, l'évolution actuelle des données du marché et de la technologie tend à élever rapidement le seuil minimal de dimension requis par la compétition. Car dans le même temps que les marchés ne cessent de se compénétrer et de s'élargir, la recherche et la mise en œuvre des procédés de production les plus récents, réclament des investissements de plus en plus importants. Aussi, les exigences de dimension croissantes qui en découlent pour les entreprises de la Communauté conduisent-elles à mettre en doute la viabilité de beaucoup d'entre elles

⁽¹⁾ Voir tableau II.

dans leurs structures actuelles. Ceci est même vrai pour certaines entreprises que l'on pouvait juger relativement grandes au regard des données techniques et commerciales d'hier, mais qui ne sont déjà plus adéquates aux normes d'aujourd'hui et qui risquent de l'être moins encore à celles du proche avenir.

Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer la taille des plus grandes entreprises des pays membres avec celle des entreprises homologues et concurrentes de certains pays non membres, notamment des États-Unis. Cette comparaison fait ressortir une disproportion de moyens généralement très importante à

Tableau I

Chiffres d'affaires des trois principales entreprises de la Communauté et des États-Unis des secteurs pétrolier, chimique, électrique, automobile, sidérurgique et aéronautique (1966)

(en millions de dollars) ⁽¹⁾

Entreprises de la Communauté		Entreprises des États-Unis	
(en millions de dollars)			
<i>Pétrole</i>			
Royal-Dutch-Shell (N.-G. B.)	7.711	Standard Oil of New Jersey	12.191
Cie française des Pétroles (F.)	1.140	Socony Mobil Oil	5.254
E.N.I. (I.)	1.099	Texas Oil Company	4.427
<i>Chimie</i>			
Montecatini Edison (I.)	1.998	Dupont de Nemours	3.185
Farbwerke Hoechst (D.)	1.457	Union Carbide	2.224
Farben Bayer (D.)	1.385	Monsanto Chemicals	1.612
<i>Matériel électrique</i>			
Philips (N.)	2.229	General Electric	7.177
Siemens (D.)	1.958	I.B.M.	4.248
Allg. Elektrizität-Ges. (D.)	1.215	Western Electric	3.624
<i>Automobile</i>			
Volkswagen (D.)	2.500	General Motors	20.209
Fiat (I.)	1.679	Ford Motors	12.240
Daimler-Benz (D.)	1.475	Chrysler	5.650
<i>Sidérurgie</i>			
Thyssen-Hütte (D.)	1.695	United States Steel	4.355
Finsider (I.)	1.095	Bethlehem Steel	2.669
Rheinische Stahlwerke (D.)	1.075	Republic Steel	1.360
<i>Aéronautique</i>			
Sud-Aviation (F.)	309	Boeing	2.357
		Lockheed Aircraft	2.085
		North American Aviation	2.024

Source: «Fortune» juin et septembre 1967.

(¹) Pour les entreprises européennes, conversion au taux de change officiel.

Tableau II

Chiffre d'affaires, bénéfice net, effectifs et chiffre d'affaires par personne occupée d'un certain nombre de grandes entreprises de la Communauté et des États-Unis des secteurs pétrolier, chimique, électrique, automobile et sidérurgique (1966)

Entreprises	Chiffres d'affaires (en millions de dollars)	Bénéfice net (en millions de dollars)	Effectifs	Chiffres d'affaires par personne occupée (en dollars)
<i>Pétrole</i>				
Standard Oil (U.S.A.)	12.191	1.090,9	149.000	81.819
Gulf Oil (U.S.A.)	3.782	504,8	55.600	68.022
ENI (I.)	1.099	2,4	54.601	20.128
Royal Dutch Shell (N.-G. B.)	7.711	662,1	174.000	44.316
Cie française des Pétroles (F.)	1.140	51,2	20.500	55.610
<i>Chimie</i>				
Dupont de Nemours (U.S.A.)	3.185	389,1	115.217	27.643
Monsanto (U.S.A.)	1.612	112,3	57.647	27.963
Dow Chemical (U.S.A.)	1.310	121,7	35.000	37.429
Bayer (D.)	1.385	70,0	71.900	19.263
Hoechst (D.)	1.457	70,2	79.416	18.346
Rhône-Poulenc (F.)	1.107	24,8	94.457	11.720
Montedison (I.)	1.998	80,6	118.906	16.803
A.K.U. (N.)	776	25,4	65.000	11.938
<i>Matériel électrique</i>				
General Electric (U.S.A.)	7.177	338,9	350.000	20.506
R.C.A. (U.S.A.)	2.549	132,4	124.000	20.556
Westinghouse (U.S.A.)	2.581	119,7	125.349	20.591
Philips (N.)	2.229	95,7	244.000	9.135
Siemens (D.)	1.958	40,6	257.000	7.619
C.G.E. (F.)	646	11,3	54.000	11.963
<i>Automobile</i>				
General Motors (U.S.A.)	20.209	1.793,4	745.425	27.111
Ford (U.S.A.)	12.240	621,0	388.016	31.545
Volkswagen (D.)	2.500	125,0	124.581	20.067
Fiat (I.)	1.679	40,5	134.592	12.475
Daimler-Benz (D.)	1.475	43,9	101.569	14.522
Renault (F.)	1.428	5,6	94.900	15.047
<i>Sidérurgie</i>				
U.S. Steel (U.S.A.)	4.355	249,2	205.544	21.188
Bethlehem Steel (U.S.A.)	2.669	170,9	133.000	20.068
Thyssen (D.)	1.695	17,2	91.763	18.471
Rheinstahl (D.)	1.075	6,8	86.528	12.424
Finsider (I.)	1.095	23,6	76.432	14.326

Source: «Fortune» juin et septembre 1967.

l'avantage de celles-ci. Pour s'en tenir au seul critère du montant des ventes, on peut observer, par exemple, que dans les cinq secteurs industriels essentiels que constituent le pétrole, la chimie, la sidérurgie, la construction électrique et la construction automobile, les chiffres d'affaires additionnés des trois principales entreprises américaines représentaient respectivement, en 1966, entre deux et trois fois et, dans le cas de la construction automobile, jusqu'à

sept fois, ceux des trois principales entreprises de la Communauté relevant des mêmes secteurs ⁽¹⁾. Au cours de cette même année, 60 entreprises industrielles américaines ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur au milliard de dollars, alors que 18 entreprises de la Communauté seulement parvenaient à

⁽¹⁾ Voir tableau I.

ce chiffre. La puissance généralement beaucoup plus grande des entreprises américaines — industrielles ou non — peut être encore illustrée par le fait que les chiffres d'affaires additionnés des vingt premières d'entre elles équivalaient, en 1965, au produit national brut de l'Allemagne, ceux des cinq premières, au produit national brut de l'Italie, ceux des deux premières aux produits nationaux cumulés des trois pays du Benelux. Si l'on considère, par ailleurs, que leurs marges bénéficiaires sont ordinairement beaucoup plus élevées, force est de conclure que les grandes entreprises américaines possèdent, sur leurs homologues européennes, une supériorité de moyens lourde de conséquences. Aussi est-il nécessaire qu'il soit remédié aussi rapidement que possible à cette situation.

Sans doute, les entreprises dont il s'avère qu'elles ont cessé d'avoir la taille suffisante pour continuer à assumer leurs fonctions antérieures, ont-elles parfois la possibilité de concentrer leurs moyens sur une gamme d'activités plus restreinte quitte à conclure, le cas échéant, pour faciliter cette forme de restructuration, des accords de spécialisation avec d'autres entreprises en situation semblable. Mais cette solution de repliement n'est pas toujours praticable. En outre, le regroupement d'activités semblables ou complémentaires au sein d'entités plus vastes offre, souvent, la possibilité de les développer de manière plus rationnelle, dans la mesure où la grande dimension permet d'allier les avantages de la puissance à ceux de la diversification, et de mieux exploiter les résultats des efforts de recherche. C'est donc normalement dans l'accession à une dimension supérieure que les entreprises qui aspirent à conserver un rôle moteur dans le développement de leurs secteurs respectifs seront amenées à chercher les moyens de résoudre leurs problèmes structurels.

Celles dont le dynamisme est particulièrement grand, et la rentabilité élevée, pourront y parvenir par auto-développement. Mais le plus souvent et chaque fois, notamment, que la nécessité s'imposera à elles de parvenir rapidement à un palier de dimension très supérieur, les entreprises devront, d'une manière ou d'une autre, concentrer leurs moyens avec des entreprises semblables ou complémentaires. De tels processus, qu'ils prennent la forme d'une absorption, d'une prise de contrôle, d'une fusion ou de la création d'une filiale commune, sont, au demeurant, des phénomènes courants qu'imposent les nécessités permanentes de l'adaptation structurelle ou que provoque spontanément le dynamisme particulièrement vigoureux de certaines entreprises. De fait, les dernières années ont été marquées, dans les pays de la Communauté, par une tendance à la concentration assez notable, qui paraît même s'être récemment accentuée sous l'aiguillon des changements de plus en plus rapides qui affectent les données commerciales

et techniques de l'activité des entreprises. Mais il importe, si l'on veut que l'adaptation des entreprises à ces nouvelles données s'effectue rapidement, que le mouvement observé s'amplifie encore fortement ⁽¹⁾.

Nécessité d'entreprises dépassant le cadre national

5. Étant donné les perspectives d'interpénétration progressive des marchés et, en tout premier lieu, celle désormais imminente, de la réalisation du marché commun, il faut que les entreprises des pays membres accroissent leurs efforts pour s'implanter, ou développer leurs implantations, au-delà des frontières nationales. Trop peu nombreuses, en effet, sont celles dont l'assiette géographique est assez vaste pour leur permettre de tirer tout le parti possible de l'élargissement progressif des marchés et d'exercer une stratégie à l'échelle mondiale, ou même européenne. Cette situation, qui découle dans une large mesure des cloisonnements anciens, constitue, pour les entreprises des pays membres, un élément d'inadaptation incontestable aux données nouvelles du marché et souvent une cause supplémentaire d'infériorité vis-à-vis d'entreprises de certains pays non membres qui peuvent, grâce à leur implantation de plus en plus largement internationale, atteindre à une localisation optimale de leurs activités.

En pratique, dans la plupart des cas, l'expansion des entreprises des pays membres au-delà des frontières nationales exigera des opérations de concentration internationale, qui ont l'avantage d'offrir des bases d'implantation toutes constituées et doivent par conséquent permettre de parvenir plus vite au résultat recherché. Il apparaît urgent que de telles opérations s'effectuent aussi dans le cadre de la Communauté. Non seulement, en effet, elles offriraient des avantages économiques importants sous le rapport de la localisation des activités et de la mise en commun de méthodes et d'expériences différentes, mais elles ne soulèveraient pas les mêmes problèmes psychologiques que des concentrations de même ampleur

⁽¹⁾ A la lumière des indications fournies par les États membres, il apparaît que la tendance à la concentration est assez prononcée depuis quelques années et qu'elle tend à se renforcer. Ces indications sont, cependant, plus ou moins incomplètes et elles ne sont pas comparables d'un pays à l'autre. Il en résulte qu'en Allemagne, pour l'ensemble des secteurs, les fusions (et absorptions) recensées sont passées de 114 en 1965 à 126 en 1966, celui des prises de participation majoritaires, de 39 à 55 et celui des prises de participation minoritaires, de 68 à 70 ; qu'en France, les seules fusions recensées dans le secteur industriel sont passées de 164 en 1964/1965 à 249 en 1965/1966 et, aux Pays-Bas, les fusions de même catégorie, de 62, en 1965, à 77, en 1966 ; qu'en Belgique, enfin, dans l'ensemble des secteurs, les fusions et les prises de contrôle se sont élevées respectivement à 71 et 154 en 1964 et à 88 et 166 en 1965.

réalisées sur un plan purement national. Or, on n'observe jusqu'ici, de la part des entreprises de la Communauté, qu'une faible tendance à s'engager dans cette voie ⁽¹⁾ alors qu'elles devraient nouer entre elles des liens de plus en plus nombreux et étroits.

Obstacles à l'adaptation structurelle des entreprises

6. Pour nécessaires, et même urgents, qu'ils soient dans beaucoup de cas, des aménagements structurels qui s'imposent aux entreprises risquent, cependant, de ne pas s'opérer aussi rapidement qu'il serait souhaitable, car des obstacles de divers ordres sont de nature à les entraver.

Les plus importants sont, sans doute, d'ordre social et psychologique. Qu'il s'agisse pour les entreprises de prendre des mesures de réorganisation interne pour atteindre à une meilleure rentabilité, ou de mettre en commun tout ou partie de leurs moyens avec d'autres entreprises pour parvenir à un aménagement plus rationnel de leurs activités, toute opération de remodelage des structures fait peser, en effet, une menace presque inévitable sur les conditions d'emploi, sous forme, soit de compressions d'effectifs, soit au moins de changements dans l'affectation professionnelle ou géographique d'une fraction de la main-d'œuvre. Il est donc naturel qu'elles suscitent des appréhensions de la part des intéressés et que ceux-ci, faute d'assurances suffisantes quant à l'avenir qui les attend, puissent chercher à en retarder l'échéance. Mais la résistance à certaines formes d'adaptation — notamment aux fusions — peut venir aussi des chefs ou des dirigeants d'entreprises eux-mêmes, lorsqu'elle risque de se traduire pour eux par une perte de pouvoir. Enfin, avant d'aboutir à une véritable symbiose, les fusions d'entreprises soulèvent souvent des problèmes d'amalgamation délicats que les dirigeants des entreprises concernées peuvent hésiter à affronter.

Les efforts de restructuration des entreprises — qu'il s'agisse ou non de concentration — se heurtent aussi, dans certains cas, à des difficultés d'ordre financier : avant de produire l'amélioration de rentabilité recherchée, ils peuvent occasionner, en effet, un surcroît temporaire de charges, qui risque de peser de manière intolérable sur des situations financières déjà précaires.

⁽¹⁾ Un relevé systématique, effectué entre juillet 1964 et septembre 1966, des informations de presse relatives aux concentrations plurinationales impliquant des entreprises communautaires, a fait apparaître que 54 fondations de sociétés nouvelles seulement, sur un total de 197, ont mis en jeu des capitaux exclusivement ou principalement communautaires et 42 prises de participation sur 174 intéressent des entreprises exclusivement ou principalement communautaires.

Enfin, des obstacles de caractère légal, principalement sensibles sur le plan international, peuvent arrêter ou gêner les entreprises dans la voie de certains aménagements structurels. Le droit des sociétés, en effet, se prête de manière généralement à peu près satisfaisante aux différentes formes possibles de concentration entre entreprises nationales, mais il met des obstacles à la réalisation des mêmes opérations sur une base plurinationale et, notamment, ne permet pas celle de fusions proprement dites entre entreprises de nationalités différentes. Le droit fiscal, de son côté, désormais convenablement adapté, en général, aux nécessités des concentrations nationales, ne l'est pas à celles des concentrations plurinationales, dans la mesure où le problème de la taxation des plus-values d'actif des sociétés dissoutes par fusion n'a pas reçu de solution internationale, même au sein de la Communauté, et où le réseau des conventions bilatérales existantes laisse subsister des cas nombreux de double imposition au niveau des sociétés mères et des sociétés filiales ainsi que certains désavantages fiscaux pour les entreprises possédant des établissements directs dans différents pays. Enfin, le droit financier, par les restrictions qu'il met parfois encore, même à l'intérieur de la Communauté, aux transferts de capitaux d'un pays à l'autre, ainsi qu'à l'admission en bourse des titres étrangers et à leur acquisition par les investisseurs institutionnels, est encore assez loin, lui aussi, d'offrir aux entreprises qui désirent se développer, d'une manière ou d'une autre, au-delà des frontières nationales, toutes les commodités financières dont elles devraient pouvoir disposer.

Orientations générales de la politique à suivre

7. L'urgence que peut revêtir, dans beaucoup de cas, le problème du remodelage structurel des entreprises des pays membres et les difficultés nombreuses auxquelles sont susceptibles de se heurter, dans ce domaine, les initiatives les plus souhaitables font de la définition, et de la mise en œuvre rapide, d'une politique de l'adaptation structurelle des entreprises, une matière de grande importance.

Il va de soi qu'une telle politique ne doit pas tendre à limiter, d'une manière ou d'une autre, la liberté de décision des entreprises dans une matière qui ressortit fondamentalement à leur responsabilité. Mais il appartient aux pouvoirs publics de créer les conditions qui permettent à cette liberté de choix de s'exercer dans la direction la plus favorable à l'amélioration de la rentabilité et de la capacité compétitive des entreprises. Cela implique, d'une part, qu'ils orientent leur politique économique et sociale générale dans une direction aussi favorable que possible

à la mobilité des facteurs de production et, d'autre part, qu'ils prennent les mesures spécifiques nécessaires, non seulement pour faire disparaître les obstacles qui s'opposent, dans la Communauté, à certains processus d'adaptation, mais encore pour faciliter la conclusion d'accords de coopération économiquement rationnels ou pour promouvoir indirectement l'amélioration des méthodes de gestion.

La politique d'adaptation des entreprises ainsi définie intéresse sans doute au premier chef les États membres, mais elle est d'une importance non moins grande pour la Communauté en tant que telle. D'une part, en effet, en raison du cadre concurrentiel non plus national, mais communautaire, dans lequel les entreprises sont appelées désormais à évoluer, elle touche à certains problèmes de concurrence ou de libre établissement de sociétés formellement posés par le traité. Mais, en outre, le renforcement des structures des entreprises des pays membres et le développement, par concentration entre certaines de ces entreprises, de groupes plurinationaux largement implantés à travers l'ensemble du marché commun apparaissent indispensables tant à la prospérité qu'au développement harmonieux et cohérent de l'économie communautaire. Il y a donc là des raisons particulièrement fortes pour que la politique d'adaptation structurelle des entreprises soit l'objet, dans le cadre de la politique économique à moyen terme, d'une élaboration communautaire.

II. POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE GÉNÉRALE ET ADAPTATION STRUCTURELLE DES ENTREPRISES

Nécessité et rôle d'une politique favorable à la mobilité des facteurs de production

8. Pour que les initiatives des entreprises puissent se déployer dans le sens des aménagements structurels souhaitables, il faut, d'abord, que la politique économique générale fasse régner un climat qui incite à de telles initiatives et en favorise la réalisation. Cela signifie qu'elle devra, comme il est dit au chapitre I du présent programme, assurer une croissance vigoureuse, continue et équilibrée et, à cette fin, encourager systématiquement la mobilité des facteurs de production.

Ce sont, en effet, les modifications de la demande, et la compétition plus vaste et plus sévère dans laquelle les entreprises vont être engagées pour y répondre, qui constitueront le stimulant principal de leurs efforts d'adaptation. Il importe donc — conformément aux orientations générales figurant dans le premier pro-

gramme — de laisser cette compétition se développer, et conduire peu à peu à une meilleure division du travail, au sein de la Communauté, d'abord, mais aussi entre la Communauté et les pays non membres.

Cela implique, bien entendu, tout d'abord l'achèvement de l'intégration des économies au sein du marché commun par la disparition des obstacles qui subsistent encore à la libre circulation des produits ou des facteurs de production entre les six pays et qui découlent de problèmes non encore résolus en matière de normes techniques, de fiscalité, de mouvements de capitaux et de droit d'établissement. Cela implique également que soit poursuivie la politique d'élargissement progressif des échanges entre la Communauté et le reste du monde.

9. Si l'on veut, cependant, encourager comme il convient la mobilité des facteurs de production, il y aura lieu, en outre, comme il est indiqué plus loin au chapitre III, de mettre en œuvre une politique des structures sectorielles qui vise à stimuler cette mobilité en facilitant l'adaptation des secteurs en difficulté et le développement des secteurs riches d'avenir. Une telle politique est d'autant plus importante, du reste, au regard de l'adaptation structurelle des entreprises, qu'elle peut, dans certains cas, stimuler directement l'amélioration de leur efficacité. Ainsi, quand l'intérêt économique général fera apparaître la nécessité d'accorder des aides d'adaptation à certains secteurs, ces interventions pourront, le cas échéant, être mises à profit pour amener les entreprises intéressées à réaliser certains aménagements structurels — notamment des regroupements — propres à améliorer leur efficacité et, par conséquent, à accroître les chances qu'elles fassent le meilleur usage possible des avantages qui leur auront été consentis. Les aides ou autres facilités accordées aux entreprises dans ce contexte, devront toujours, bien entendu, être assorties de la condition que les aménagements prévus soient effectivement réalisés. Il faudra s'assurer, d'autre part, que ces aides n'altèrent pas la concurrence entre entreprises et qu'elles satisfassent aux autres conditions posées au chapitre III.

Ce qui vient d'être dit des avantages octroyés aux entreprises au titre de la politique sectorielle doit être étendu aux encouragements qui sont susceptibles de leur être donnés par ailleurs, comme il sera exposé plus loin au chapitre V, dans le cadre de la politique de la recherche scientifique et technique. Ces encouragements, nécessités par l'insuffisance fréquente des moyens des entreprises de la Communauté au regard du coût et des aléas de la recherche moderne, pourront être aussi utilement assortis de certaines conditions de restructuration des entreprises bénéficiaires, propres à garantir le maximum d'efficacité de l'effort public consenti.

De même, la politique régionale, à laquelle a été consacré le chapitre VI du premier programme, est appelée à accorder des aides aux entreprises, au sujet desquelles il ne faudra jamais perdre de vue le fait que seules des entreprises suffisamment efficaces sont susceptibles de contribuer à surmonter durablement les difficultés des régions-problèmes.

10. Il est indispensable, enfin, pour que l'adaptation des structures d'entreprises s'opère dans des conditions humainement satisfaisantes, que la politique économique qui vient d'être décrite, et dont l'objectif est de favoriser une évolution aussi rapide que possible des structures de production, s'accompagne, sur le plan social, d'une politique de l'emploi visant — conformément aux orientations figurant au chapitre IV du premier programme et au chapitre I ci-dessus — non seulement à promouvoir activement l'adaptation de la main-d'œuvre aux mutations qu'elle implique, mais encore à prémunir largement les travailleurs contre les inconvénients qu'elle risque de comporter pour eux.

Nécessité et rôle d'une politique des ententes et des monopoles

11. Les pouvoirs publics ne pourront pas, cependant, se contenter d'inciter les entreprises à s'adapter par le moyen d'une certaine orientation de leur politique économique et sociale générale et de certaines interventions. La compétition étant, en définitive, le meilleur stimulant de l'adaptation, ils devront aussi veiller à ce que le comportement des entreprises elles-mêmes ne tende pas à altérer la concurrence par des ententes visant à la limiter ou par l'abus de positions dominantes conquises sur le marché.

La tâche qui incombe ainsi à la politique de concurrence des États membres et de la Communauté est de première importance. Il s'agit, avant tout, d'obtenir des entreprises, pour le plus grand profit de l'économie dans son ensemble, une efficacité sans cesse améliorée. Mais il ne convient pas, à cette fin, de favoriser à tout prix l'accroissement de leurs dimensions. Il faut, au contraire, que la politique de concurrence établisse les conditions et se dote des moyens qui permettent la coexistence harmonieuse — souhaitable pour des raisons sociales aussi bien qu'économiques — d'entreprises de toutes dimensions, et assurent entre elles la compétition la plus efficace.

Les articles 85 et 86 du traité de Rome ont prévu, en ces matières, une politique fondée sur des principes communs. Dans la mesure où les efforts atten-

dus des entreprises en matière d'adaptation structurelle se traduiront par des accords de coopération de plus en plus nombreux et une évolution accélérée des processus de concentration, il devient de plus en plus urgent de définir clairement la politique qui sera suivie en matière d'ententes et de monopoles en application des articles 85 et 86.

Il conviendra, notamment, de multiplier rapidement les décisions-types propres à éclairer les conditions d'application de l'article 85 à la coopération entre entreprises de manière à ne pas risquer d'entraver, en cette matière, des initiatives opportunes. Le paragraphe 3 suggère, en outre, dans ce but, des décisions générales d'exemption. De telles décisions pourraient intervenir, notamment, en faveur d'accords de coopération conclus entre petites et moyennes entreprises ne soulevant pas d'objections du point de vue de la concurrence.

En ce qui concerne, par ailleurs, les accords de coopération dans le domaine de la recherche et du développement, on pourrait, sans égard à la dimension des entreprises concernées, recourir à des autorisations générales. Ces accords offrent, en effet, une voie particulièrement indiquée pour surmonter les difficultés résultant de l'insuffisance des moyens que les entreprises isolées peuvent consacrer à la recherche. En outre, les résultats obtenus et les connaissances acquises grâce à des activités communes de recherche sont susceptibles, normalement, d'une plus large diffusion. Cette forme de coopération ne pose de problèmes de concurrence que dans la mesure où elle s'étend à l'exploitation commerciale des résultats obtenus. Même sur ce plan, cependant, ni la réglementation communautaire, ni les législations nationales, ne devraient faire obstacle aux accords de recherche et de développement impliquant certaines limitations à la concurrence, dès lors qu'ils contribuent au progrès technique et économique. Il serait souhaitable que les entreprises soient informées de cette situation, afin que leurs efforts pour unir leurs capacités de recherche et de développement soient ainsi encouragés.

D'une manière générale, les décisions qui seront prises en application de l'article 85 devront viser à empêcher que, par la voie d'ententes, et sous le couvert éventuel d'accords de coopération, ne se produise une monopolisation des marchés entraînant tel ou tel des abus énumérés au paragraphe 1 dudit article : fixation directe ou indirecte de prix ou autres conditions de transaction, limitation ou contrôle de la production, des débouchés, du développement technique ou des investissements, répartition des marchés ou des sources d'approvisionnement, discrimination à l'égard des partenaires commerciaux ou soumission de ces partenaires à des conditions de transaction anormales. Mais, ce faisant, il convient que ces dé-

cisions ne découragent pas la conclusion d'accords susceptibles de contribuer à faire évoluer les structures de production et de commercialisation dans la voie du progrès.

C'est dans le même esprit qu'il conviendra d'appliquer l'article 86 relatif à une autre forme de monopolisation des marchés susceptible d'engendrer les mêmes abus, et qui est la position dominante. L'accélération des processus de concentration est en effet de nature à susciter de telles positions à l'intérieur du marché commun. Il y aura lieu, à cet égard, de surveiller attentivement le comportement des entreprises parvenues à ce stade, soit par concentration, soit par l'effet de leur dynamisme. Or, les risques d'abus inhérents à de telles positions ne se présentent pas seulement dans le cas extrême du monopole : ils sont déjà importants dans la situation d'oligopole, où les entreprises ont la possibilité de se soustraire à une concurrence effective sans avoir besoin de conclure entre elles d'accords formels. Il faudra donc être en mesure, le cas échéant, d'empêcher les processus de concentration de conduire à de tels abus. Mais, comme la politique des ententes, la politique qui sera suivie à l'égard des concentrations devra être menée d'une manière telle qu'elle n'ait pas pour conséquence d'inhiber des processus de regroupement souhaitables.

S'agissant de l'application de l'article 85 comme de l'article 86, il conviendra donc que les décisions qui seront prises s'inspirent du souci de servir de manière aussi pratique que possible l'intérêt économique général — en dernière analyse celui des consommateurs — qui devra être la seule règle. Aussi les textes réglementaires destinés, en ces matières, à guider la jurisprudence, devront-ils tenir compte des dimensions nouvelles des marchés et des mutations rapides que le progrès économique et technique ne cesse d'y produire. Il faudra donc que ces textes assignent à la jurisprudence, en ces matières, des critères concrets qui permettent d'apprécier de manière aussi réaliste que possible les altérations de concurrence visées aux articles 85 et 86.

III. MESURES SPÉCIFIQUES DESTINÉES À FAVORISER L'ADAPTATION STRUCTURELLE DES ENTREPRISES

12. Pour que les entreprises puissent adapter convenablement leurs structures, il n'est pas seulement nécessaire d'orienter dans la direction voulue la politique économique et sociale générale dans ses différents aspects. Il faut encore que soient rapidement aplanis les obstacles divers qui entravent encore la réalisation des aménagements nécessaires.

Adaptation du droit des sociétés

13. Du fait de l'élargissement des marchés, les droits nationaux des sociétés vont devoir satisfaire à des exigences nouvelles en matière, par exemple, de publicité des actes sociaux, de protection des associés et des tiers, d'établissement des bilans et des comptes d'exploitation et de compétence des organes sociaux. Les réformes du droit des sociétés qui ont été récemment introduites dans certains États membres marquent un progrès dans cette voie. Il faudra que, dans les autres États membres, où des réformes de même nature ont été entreprises, il soit également tenu compte de ces nécessités nouvelles et que soit assurée, au niveau de la Communauté, l'équivalence des solutions en matière de protection des associés et des tiers.

Il faudra également faire en sorte que soient éliminés aussi rapidement que possible les obstacles qui s'opposent encore au libre établissement des entreprises d'un pays membre dans un autre pays membre, en réglant, notamment, les problèmes de la reconnaissance mutuelle des sociétés, du transfert du siège et des fusions internationales. Il y aura lieu, en ces matières, de poursuivre activement les travaux entrepris.

Pour permettre dans la plus large mesure possible l'extension de l'activité des sociétés à l'ensemble de la Communauté, il est souhaitable de créer une forme d'organisation sociale nouvelle : la société commerciale européenne. Elle pourrait être le moyen adéquat de faciliter la constitution d'entreprises plus puissantes et combinant, ou regroupant, au sein d'une même unité économique et juridique, des facteurs de production situés dans plusieurs États membres. Elle améliorerait également leurs possibilités d'accès aux différents marchés de capitaux. Aussi serait-il souhaitable que les travaux déjà accomplis dans cette voie soient poursuivis et approfondis, de manière à aboutir, dans les délais les plus rapides, à l'élaboration des solutions qui permettent le fonctionnement de ce type nouveau de société.

Adaptation de la fiscalité

14. Dans le domaine de la fiscalité, il y aura lieu, d'abord, que les États membres s'assurent que les dispositions régissent tant les fusions — c'est-à-dire la taxation des réserves occultes et des plus-values de cession — que le fonctionnement des groupes de sociétés — c'est-à-dire le régime d'imposition des sociétés mères et des sociétés filiales — éliminent tous les obstacles aux concentrations internes.

En ce qui concerne les concentrations débordant les frontières nationales et s'opérant sous la forme de fusions, il conviendra de régler le problème de la taxation des réserves occultes et des plus-values de cession au moyen de solutions équivalentes à celles qui sont appliquées par les différents pays sur leurs territoires respectifs. Étant donné que les règles en vigueur sur le plan national sont actuellement assez dissemblables, il est souhaitable de les adapter aussi rapidement que possible de manière à éviter que l'existence de règles différentes puisse conduire les fusions internationales à s'opérer artificiellement toujours dans le même sens. Si, cependant, cette adaptation s'avérait impossible dans des délais suffisamment courts, il conviendrait d'examiner la possibilité d'une solution consistant à élaborer, sur ce point, une réglementation communautaire spécifique.

Les fusions totales se heurtant à des difficultés qui débordent le seul domaine fiscal, il faudra, également, ne pas entraver les regroupements incomplets. On peut penser, à cet égard, au cas où une société ferait apport de son capital tout en subsistant en qualité de société de portefeuille, ce qui implique, dans certains pays, une adaptation du droit des sociétés. En outre, la constitution de filiales communes ou les prises de participation étant souvent une étape vers des formes de concentration plus poussées, il faudra éviter d'entraver les transferts de bénéfices par le jeu des règles d'imposition. Il conviendra donc que des règles appropriées permettent d'éviter les doubles taxations.

Étant donné, enfin, la faiblesse actuelle des structures financières de beaucoup d'entreprises de la Communauté et les problèmes que leur pose, de ce fait, le financement de leurs investissements, on devrait examiner s'il ne serait pas opportun de prendre des mesures fiscales favorables à l'affectation à de nouveaux investissements de capacités de financement provenant de la cession d'éléments d'actif, voire à faciliter de manière plus générale encore les investissements des entreprises de toute catégorie (petites, moyennes et grandes). Les mesures qui seront éventuellement prises dans ce but devront tenir compte des nécessités de l'harmonisation fiscale au niveau de la Communauté.

Adaptation des conditions de financement externe

15. Les modalités de financement externe des entreprises de la Communauté conditionnent également dans une mesure importante leur croissance et leur compétitivité internationale.

Cela implique, notamment, que certaines techniques modernes de financement soient accessibles aux en-

treprises européennes. C'est vrai, notamment, de la méthode de recouvrement des créances par des établissements spécialisés (factoring) et de la pratique du crédit-bail pour certains équipements tels que les bâtiments, les calculateurs, les véhicules (leasing). Ces techniques se heurtent encore dans certains pays européens à des obstacles qui résultent, soit des règles fiscales, soit des modalités de refinancement.

Il conviendra, d'autre part, comme il est indiqué plus loin au chapitre VI, de faire en sorte que les entreprises puissent accroître plus aisément leurs capitaux propres par voie d'appel au marché et asseoir, le cas échéant, leur structure financière sur une base plurinationale.

Amélioration de l'organisation et de la gestion

16. L'amélioration de la qualité de la gestion conditionne dans une mesure souvent importante celle de la rentabilité des entreprises et il en est de même des relations humaines au sein de l'entreprise. Aussi est-il d'une grande utilité que les chefs, dirigeants et cadres d'entreprises aient connaissance des conceptions et des méthodes modernes en ces matières et se tiennent régulièrement informés de leur évolution. C'est là un problème qui ressortit essentiellement à la responsabilité des entreprises. Les pouvoirs publics pourront, cependant, les aider à le résoudre, en veillant à ce que la formation des cadres dans les universités et les établissements spécialisés subissent les adaptations et améliorations nécessaires, et à ce que leur perfectionnement en cours de vie professionnelle soit mieux assuré. Ils devront, à cet égard, dans chaque pays, avoir le souci d'ouvrir aussi largement que possible l'accès de ces établissements aux ressortissants des autres pays membres, qu'il s'agisse d'élèves ou d'enseignants. Ils devront également, en matière de conseil commercial et de diffusion des connaissances économiques, scientifiques et techniques (notamment, parmi les petites et moyennes entreprises), favoriser la création par les entreprises d'offices centraux de rationalisation et de conseil commercial, d'un réseau régional de centres de vulgarisation technique, ainsi que de centres de liaison industriels, et orienter l'activité des centres de recherche publics dans le sens des besoins des entreprises. Les États membres et les institutions de la Communauté devraient même s'efforcer, en ces matières, d'instituer une coopération par-dessus les frontières.

Mesures particulières intéressant les petites et moyennes entreprises

17. Dans le cas particulier des petites et moyennes entreprises, l'action des pouvoirs publics devrait s'efforcer de favoriser la spécialisation, la sous-

traitance, la coopération en matière d'achat, d'écoulement, de recherche, de conseil commercial et de publicité, ainsi qu'un accès plus aisé aux sources de financement externes.

Il serait particulièrement indiqué à cet égard:

- a) de favoriser l'institution d'un appareil d'information, notamment en matière de sous-traitance, ainsi que la coopération en matière de comparaison des coûts entre entreprises et de comptabilité ;
- b) d'inciter à la coopération, par exemple, par l'attribution de commandes publiques à des groupements de petites entreprises ou par une plus large participation aux résultats du progrès technique ;
- c) de favoriser la création d'instituts ou de formes de financement appropriés (par exemple, par l'aménagement du régime des sûretés et des garanties) ;
- d) d'encourager la coopération entre petites et moyennes entreprises par-dessus les frontières des États membres par échanges d'informations et contacts directs.

Mesures d'ordre social

18. Les mesures d'ordre économique destinées à faciliter les aménagements structurels nécessaires au niveau des entreprises devront être complétées, enfin,

par des actions destinées à accroître les garanties des travailleurs et à améliorer le climat social dans lequel ils s'opéreront. Il y aura lieu, à cet égard, d'effectuer des études prévisionnelles sur les incidences des processus d'adaptation structurelle des entreprises au niveau du marché local, régional, national et communautaire de l'emploi. Ces travaux pourraient conduire à mettre en lumière l'utilité d'implanter des activités nouvelles dans les régions plus particulièrement touchées par les compressions d'emploi.

Il faudra, en outre, faire obligation aux entreprises, avant de procéder à tout aménagement structurel susceptible de provoquer des licenciements, de consulter en temps utile les organes représentatifs du personnel, et obtenir d'elles qu'elles consentent le plus grand effort possible de reclassement et de réadaptation professionnelle dans le cadre de l'entreprise elle-même ou de la branche.

Il faudra, enfin, inciter les partenaires sociaux à introduire dans les conventions collectives des dispositions propres à accroître les garanties des travailleurs contre les risques inhérents aux processus d'adaptation structurelle.

Il conviendra, par ailleurs, que les États membres et les institutions de la Communauté étudient ensemble les moyens de donner une solution satisfaisante au problème de la représentation du personnel au sein des différents organes de la société européenne.

CHAPITRE III

POLITIQUE DES STRUCTURES SECTORIELLES

I. DONNÉES ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX D'UNE POLITIQUE DES STRUCTURES SECTORIELLES

Importance des mutations structurelles

1. Les économies dynamiques se caractérisent par une transformation constante des structures de la demande et de la production. Ce phénomène, qui est à la fois facteur et effet de la croissance, apparaît aussi bien au niveau relatif de développement des grands secteurs économiques que dans celui des branches de l'industrie et des services.

De 1955 à 1965, la contribution de l'agriculture au produit intérieur brut de la Communauté à prix courants s'est ainsi abaissée de 11,1 à 7,3 %, tandis que celle de l'industrie s'élevait de 46,5 % à 47,9 % et celle de l'ensemble des services de 42,4 à 44,8 %.

L'évolution de l'emploi par grands secteurs met également en évidence les modifications structurelles intervenues. Ainsi, dans l'ensemble de la Communauté, la proportion des effectifs occupés dans l'agriculture est tombée de 24,3 % en 1955 à 15,9 % en

1965, et d'après les projections du groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme, il est probable qu'elle n'atteindra plus que 13,4 % en 1970. En revanche, la proportion des personnes occupées dans le secteur des services a augmenté, passant de

35,7 % en 1955 à 40,6 % en 1965, et elle devrait s'élever à 42,7 % en 1970. Enfin, la proportion des personnes occupées dans l'industrie est passée de 40,0 % à 43,5 % au cours des dix dernières années et devrait atteindre 43,9 % d'ici à 1970.

Tableau I

Répartition du produit intérieur brut ⁽¹⁾ et de l'emploi par grands secteurs économiques dans la Communauté

Secteur économique	En % du produit intérieur brut (à prix courants)			En % de l'emploi total			
	1955	1960	1965	1955	1960	1965	1970
Agriculture	11,1	8,6	7,3	24,3	19,6	15,9	13,4
Industrie	46,5	48,0	47,9	40,0	42,4	43,5	43,9
Services (y compris l'ad- ministration)	42,4	43,4	44,8	35,7	38,0	40,6	42,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

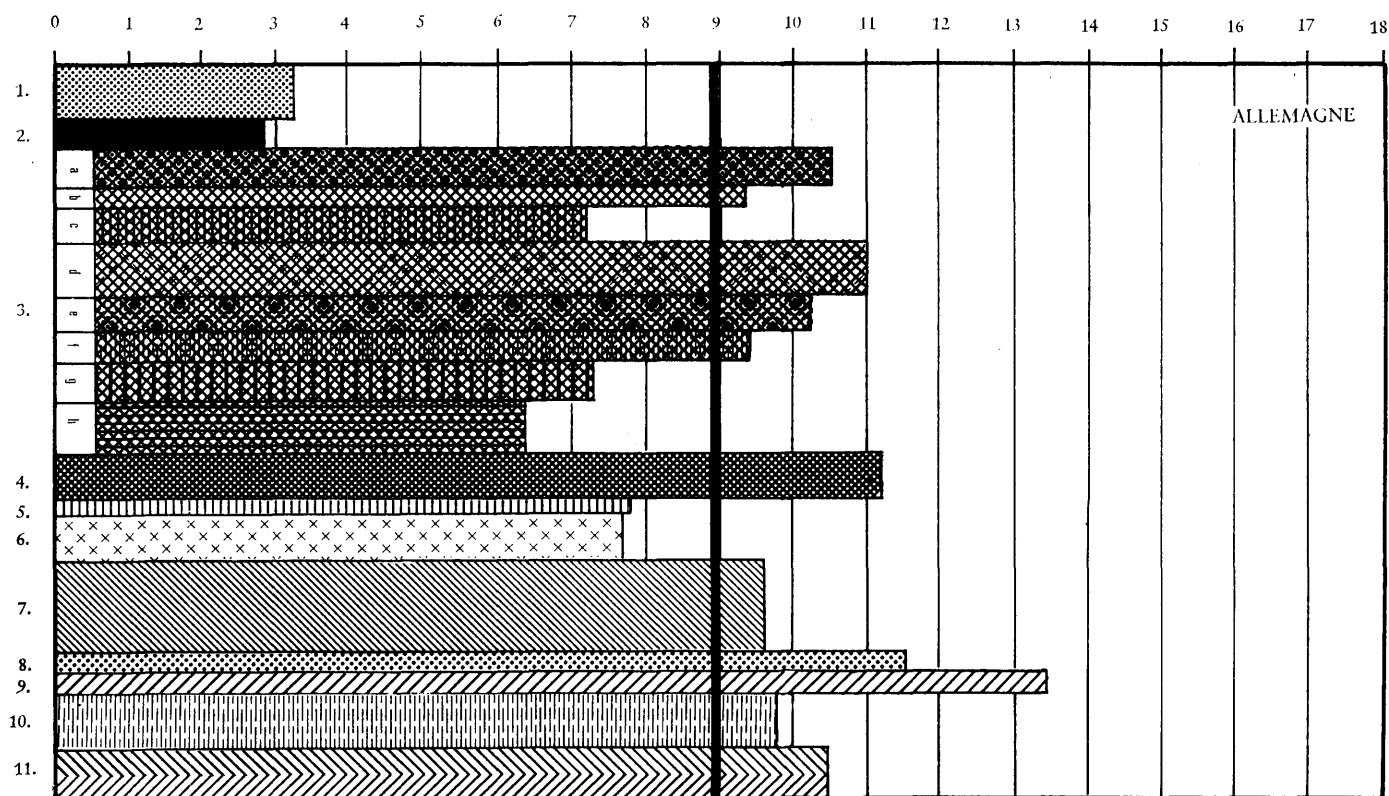
⁽¹⁾ Les données de comptabilité nationale des divers pays, exprimées en unités monétaires différentes, ont été converties en unités de compte pour permettre leur agrégation au niveau communautaire. Une unité de compte vaut 0,888671 grammes d'or fin, ce qui correspond à la parité officielle du dollar. Les données utilisées correspondent au dernier état des projections du groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme. Elles diffèrent légèrement, en conséquence, de celles qui figurent dans le premier programme.

Les mutations structurelles apparaîtraient plus évidentes encore si l'on subdivisait les grands secteurs de l'économie en branches. Il n'existe pas encore, à cet égard, de statistiques comparables pour l'ensemble de la Communauté. On peut, néanmoins, constater que la contribution des différentes branches à la valeur ajoutée de l'industrie a subi, au cours des dernières années, des modifications plus ou moins importantes dans tous les pays membres. C'est ainsi que la contribution de l'industrie charbonnière, des industries alimentaires, de la construction navale et de l'industrie textile au produit intérieur brut à prix courants a diminué sensiblement, tandis qu'augmentait notablement celle des industries de croissance typiques comme le raffinage du pétrole, la chimie, l'électronique et l'utilisation des matières plastiques. Il en a été de même, dans le secteur des services, des banques et assurances et du logement (voir graphiques).

Pour mieux connaître les mutations sectorielles et leurs répercussions sur le développement économique

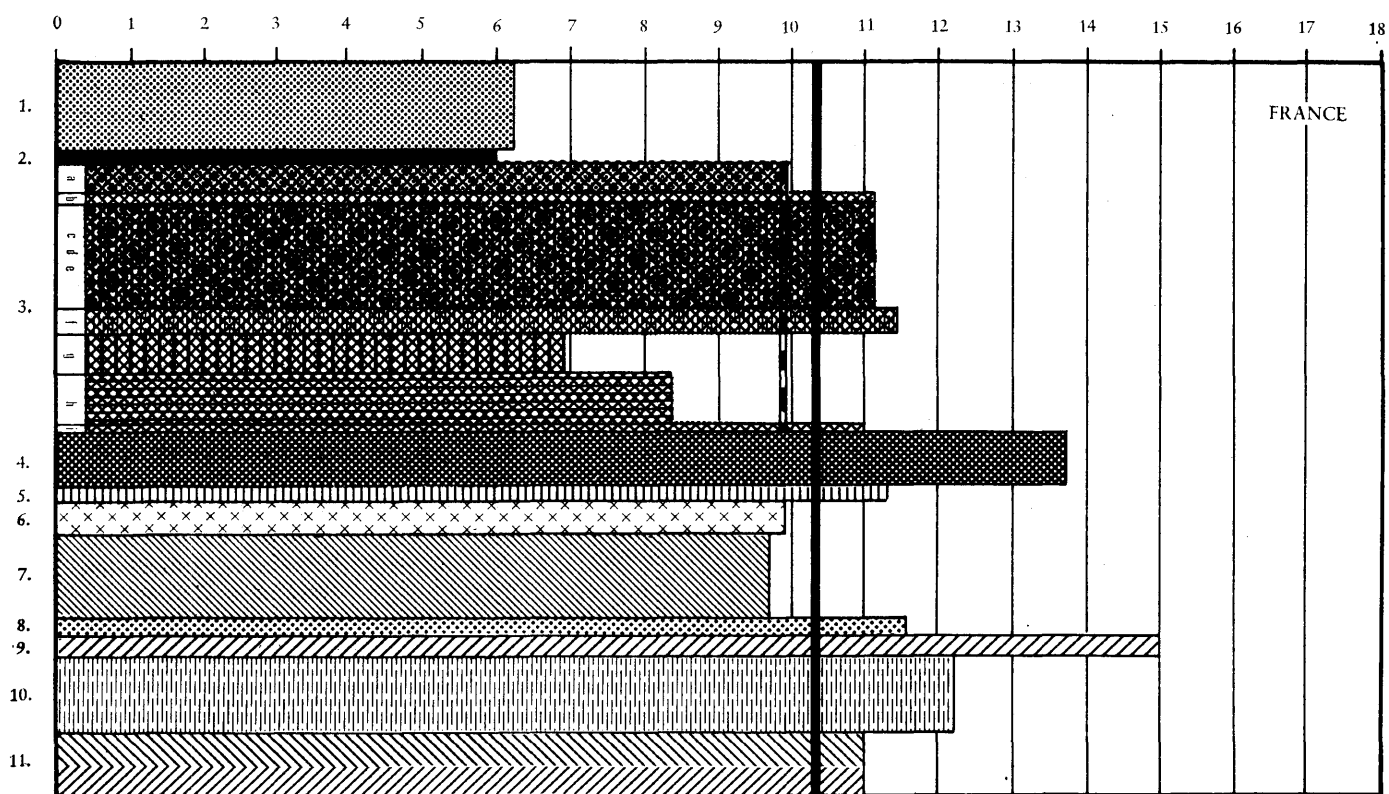
général de la Communauté, il est particulièrement souhaitable que les États membres et les institutions de la Communauté fassent à ce sujet certaines réflexions communes. A cet égard, une première démarche pourrait consister à effectuer aussi rapidement que possible une analyse comparative de l'évolution passée et de la structure des grands secteurs économiques (agriculture, industrie et services). L'analyse devrait, si possible, pousser la décomposition des grands secteurs jusqu'à un degré permettant de mettre en évidence les secteurs névralgiques. Une telle analyse — base essentielle d'une politique rationnelle des structures sectorielles — devrait permettre de mieux saisir les problèmes des diverses branches, de mettre en évidence les raisons d'éventuelles difficultés et de délimiter le cadre dans lequel des solutions pourraient leur être trouvées. Il faudra veiller à cet égard que les problèmes de chaque secteur particulier soient bien replacés dans le contexte de l'évolution économique générale. C'est pourquoi les travaux concernant les secteurs devraient être réalisés en étroite liaison avec les autres travaux quantitatifs relatifs aux perspectives à moyen terme.

Taux annuel moyen d'accroissement 1955—1965 en %



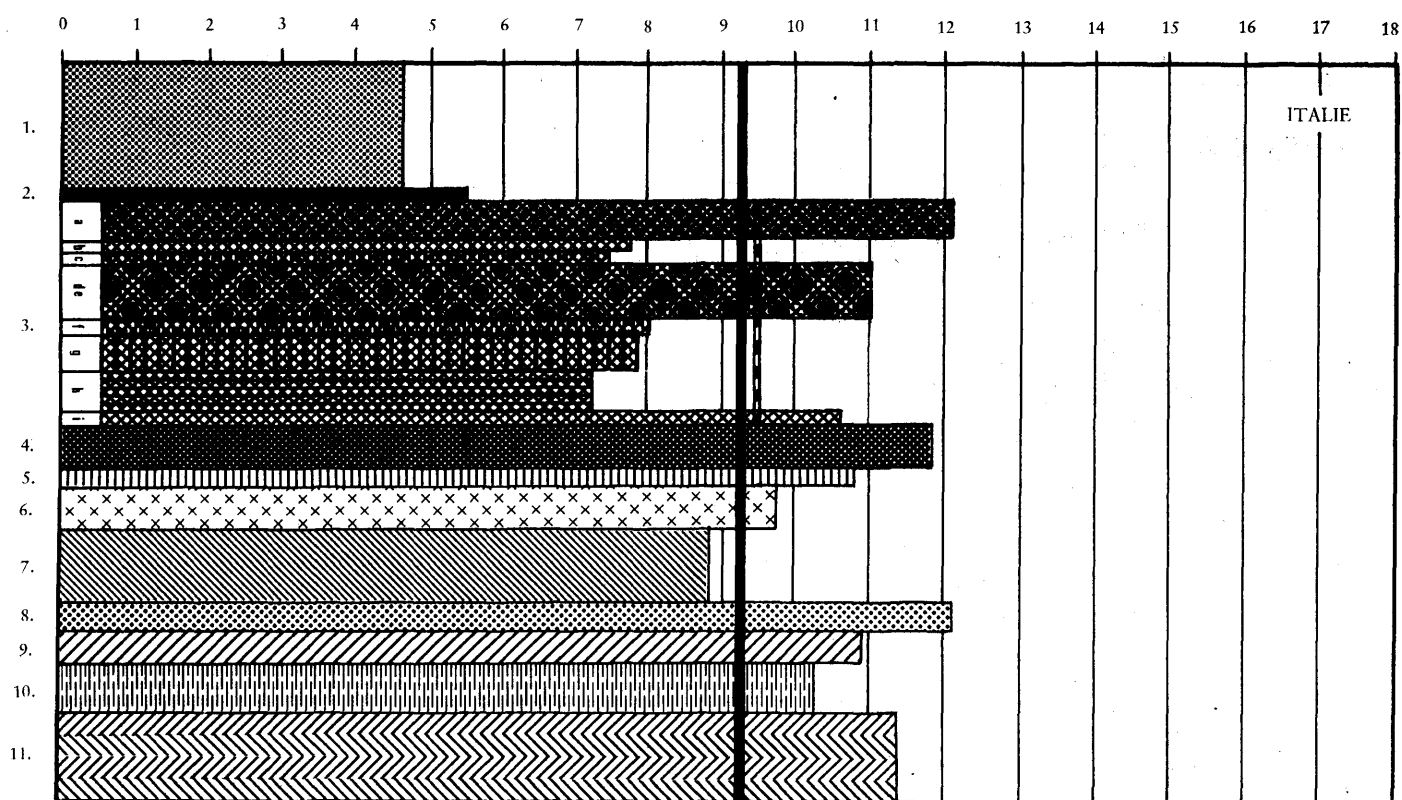
Branche d'activité

Taux annuel moyen d'accroissement 1955—1965 en %



Branche d'activité

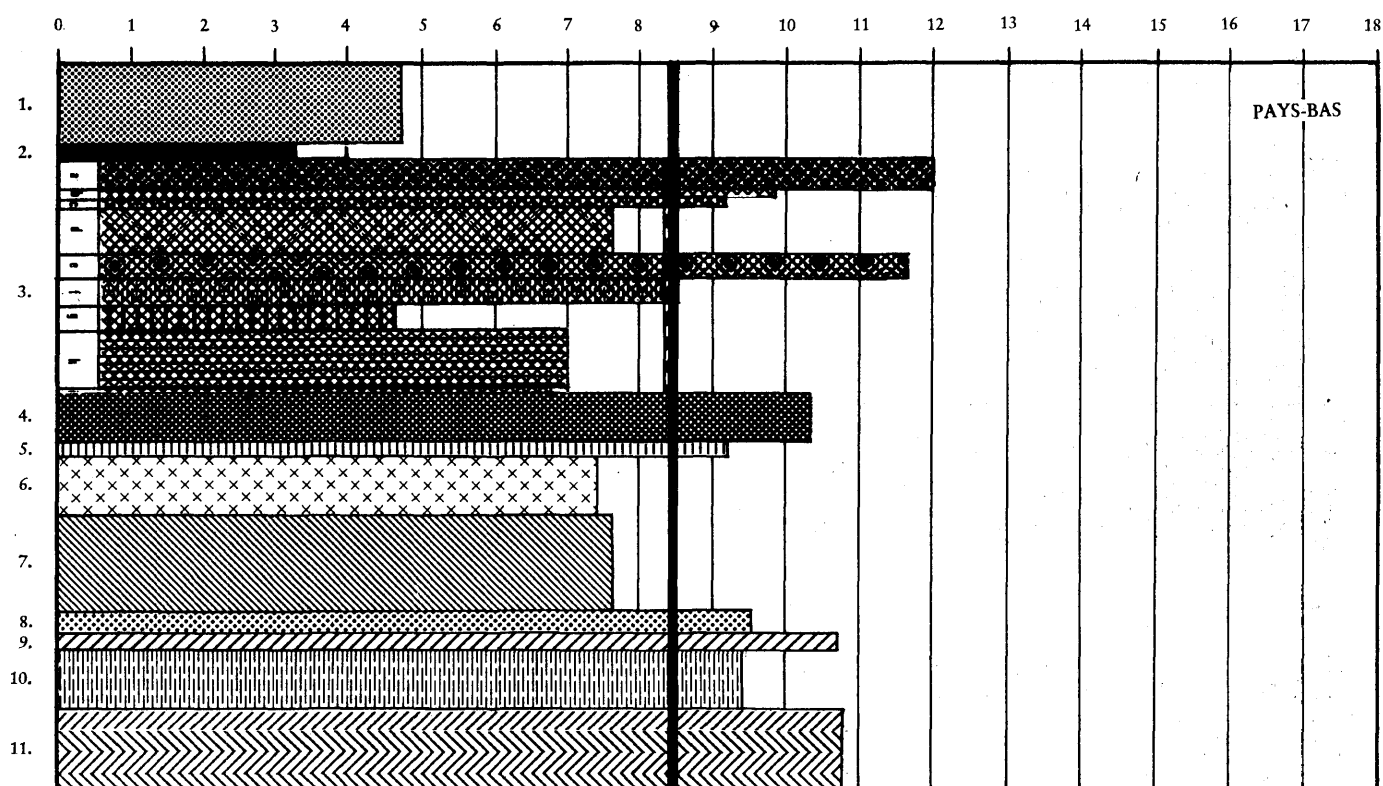
Taux annuel moyen d'accroissement 1955—1965 en %



Branche d'activité

* Inklus droits et taxes sur importations

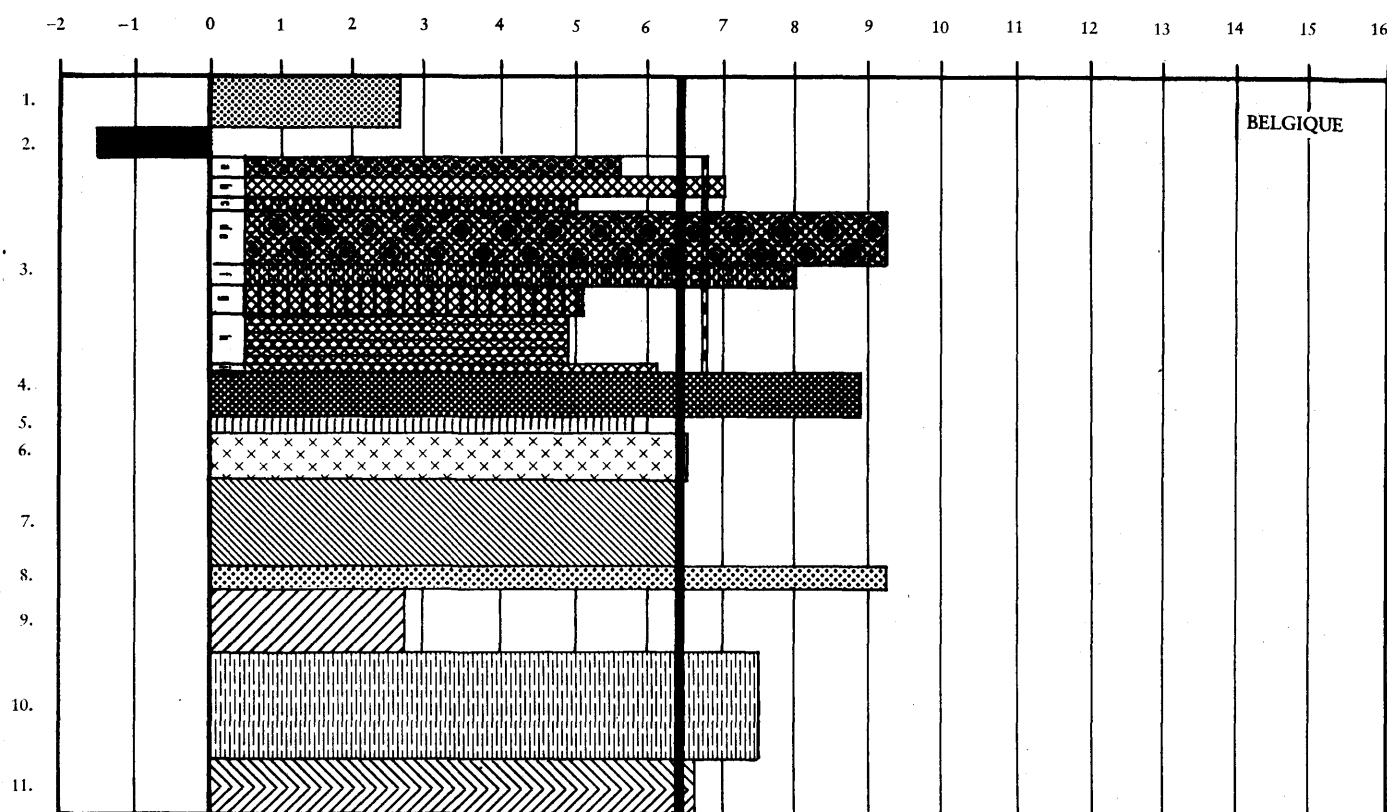
Taux annuel moyen d'accroissement 1955—1964 en %



Branche d'activité

* Inklus droits et taxes sur importations

Taux annuel moyen d'accroissement 1955—1965 en %

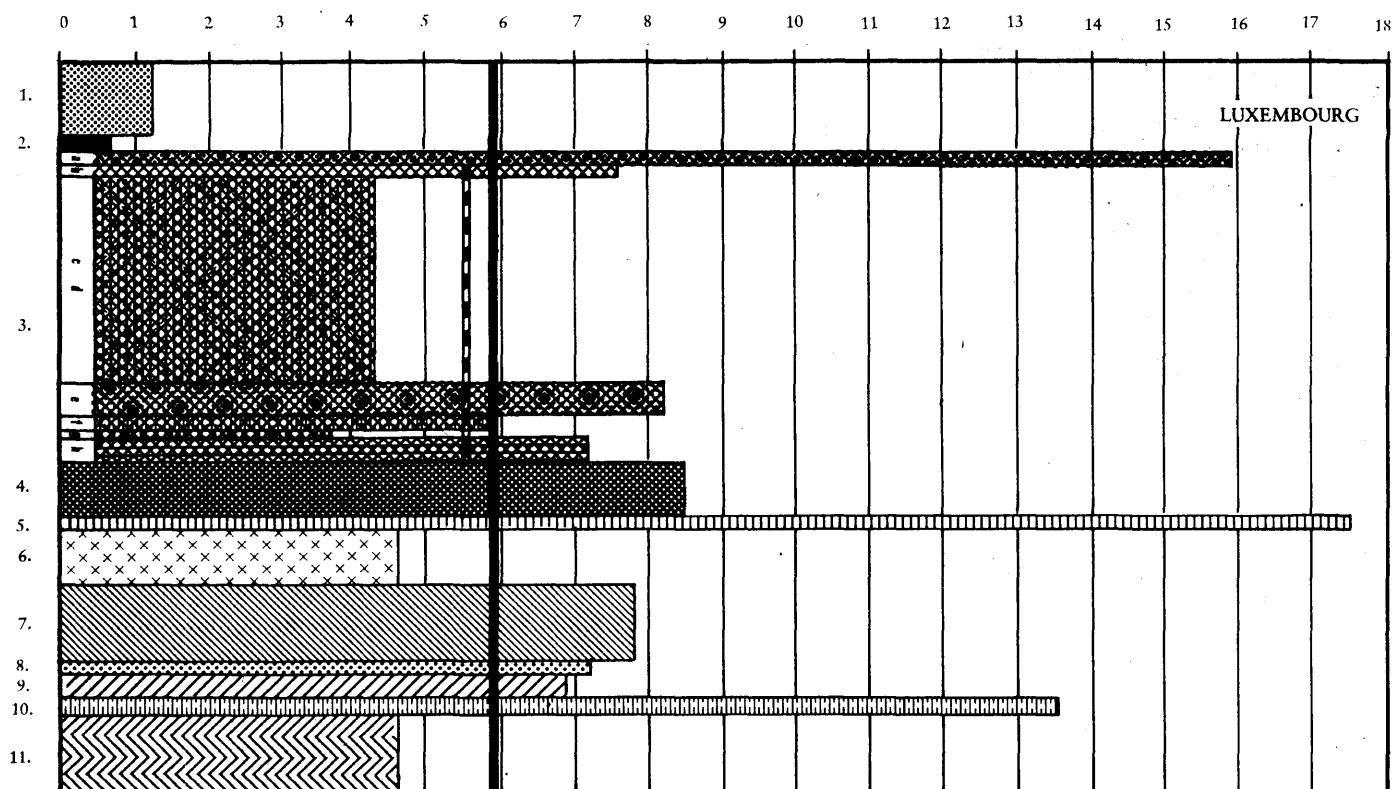


BELGIQUE

Branche d'activité

* Inklus droits et taxes sur importations

Taux annuel moyen d'accroissement 1955—1964 en %



LUXEMBOURG

Branche d'activité

PIB aux coûts des facteurs

Branches d'activité

1. Agriculture, sylviculture et pêche ;
2. Industries extractives ;
3. Industries manufacturières :
 - a) Industries chimiques, dérivés du pétrole, transformation de matières plastiques, caoutchouc,
 - b) Matériaux de construction, céramique, verre,
 - c) Industrie métallurgique de base,
 - d) Construction métallique, construction machines non électriques, matériel de transport,
 - e) Construction électro-mécanique de précision, fabrication d'outillage et d'articles finis en métaux, etc.,
 - f) Bois, meubles, papiers, imprimerie,
 - g) Textiles, vêtements, chaussures, cuir, habillement,
 - h) Denrées alimentaires, tabac, boissons,
 - i) Autres industries manufacturières ;
4. Construction ;
5. Electricité, gaz, eau ;
6. Transports et communications ;
7. Commerce de gros et de détail ;
8. Banques et assurances ;
9. Propriété de locaux d'habitation ;
10. Services ;
11. Administrations publiques.

Légende des graphiques**Abscisse :**

Taux moyen annuel d'accroissement de la valeur ajoutée des différentes branches d'activité pour la période 1955—1964 ou 1965 calculée à prix courants du marché.

Ordonnée :

Parts relatives des secteurs calculées par rapport au produit intérieur brut 1955.

Ligne noire :

indique le taux moyen annuel d'accroissement du PIB calculé à prix courants du marché pour la période 1955—1964 ou 1965.

Ligne en pointillé :

indique le taux moyen annuel d'accroissement de la valeur ajoutée des industries manufacturières calculée à prix courants du marché.

Nécessité d'une politique des structures sectorielles

2. Les évolutions sectorielles sont avant tout le résultat de l'action des entreprises. Aussi une évolution sectorielle satisfaisante suppose-t-elle des entreprises qui sachent s'adapter en temps utile aux changements qu'affectent les données du marché. A cet égard, la politique de l'adaptation structurelle des entreprises, telle qu'elle est décrite au chapitre précédent, est une condition essentielle de l'efficacité de la politique des structures sectorielles. L'action des pouvoirs publics — qu'il s'agisse des États membres ou des institutions de la Communauté — ne peut, cependant, s'y borner. Il peut arriver, en effet, que l'évolution du marché intérieur, ou la concurrence internationale, modifient si profondément la situation de tel ou tel secteur d'activité qu'un processus d'adaptation abandonné à lui-même aurait des conséquences économiques ou sociales regrettables, d'un point de vue général ou régional. Aussi, dans tous les pays membres, les pouvoirs publics ont-ils une part importante dans la détermination de l'orientation et du rythme des processus d'adaptation des secteurs les plus fortement affectés par les modifications de la demande et l'accentuation de la concurrence sur les marchés intérieur et mondial. Ils ne peuvent pas non plus se désintéresser des problèmes que pose le développement de secteurs essentiels à l'avenir de l'économie européenne. C'est ainsi que la nécessité peut se manifester de stimuler de nouveaux secteurs ou de nouvelles productions dont l'importance est déterminante pour la croissance globale à moyen terme et dont le développement est trop coûteux, ou trop aléatoire, pour que les entreprises privées puissent s'engager sans soutien dans des actions d'avant-garde. La mise au point de réacteurs nucléaires ou la recherche spatiale constituent à cet égard des cas typiques.

En outre, l'étendue du domaine d'action économique des pouvoirs publics, et des responsabilités dont ils se trouvent chargés de nos jours, font qu'ils influencent profondément, qu'ils le veuillent ou non, l'évolution des secteurs. Ce n'est pas seulement vrai des secteurs dont ils sont un important client, mais aussi des autres, qui sont nécessairement affectés, d'une manière ou d'une autre, par les mesures de politique économique générale.

Les pouvoirs publics ne devraient pas seulement être conscients de l'importance de leur action au regard de l'évolution des secteurs. Ils devraient faire de cette évolution un élément de leur stratégie économique d'ensemble. Il ne faut pas méconnaître, cependant, que la responsabilité finale du développement structurel de l'industrie et des services repose sur les entreprises.

Nécessité d'harmoniser les politiques des États membres

3. Le processus d'intégration économique au sein du marché commun rend de plus en plus évidente la nécessité d'une harmonisation des politiques de structure sectorielle des pays membres. Les problèmes avec lesquels certains secteurs sont aux prises tendent, en effet, à devenir de plus en plus semblables dans tous les pays de la Communauté, qu'il s'agisse des secteurs qui ont à faire face à des difficultés d'adaptation, plus ou moins générales, comme l'agriculture, l'industrie charbonnière, l'industrie sidérurgique, la construction navale, certaines fabrications métalliques, l'industrie textile ou l'industrie du papier, ou des secteurs de croissance typiques comme l'industrie atomique, l'industrie électronique ou la construction aéronautique.

D'ailleurs, toute tentative pour rechercher isolément des solutions nationales ne peut que se heurter à des difficultés croissantes, à la fois parce que l'éventail des instruments à la disposition des États se rétrécit et parce que ceux qui demeurent ont perdu de leur efficacité.

Ainsi, l'élimination des barrières douanières entre les États membres exclut désormais la possibilité d'instituer une protection douanière à l'égard des pays partenaires. L'élimination progressive des autres obstacles aux échanges agira dans le même sens. Enfin, depuis l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun, les droits de douane envers les pays tiers ne peuvent plus être modifiés que d'un commun accord.

Du fait, par ailleurs, de la mise en œuvre de la politique agricole commune, d'importants instruments de la politique agricole échapperont désormais à la compétence des États membres. Ainsi en sera-t-il de la fixation des prix agricoles, qui pourra influencer, non seulement sur l'évolution de l'agriculture elle-même, mais aussi sur celle des activités situées en aval, telles les industries alimentaires. De même, lorsqu'ils prendront des mesures en faveur de certains secteurs et, notamment, décideront d'octroyer des aides publiques, les États membres devront tenir compte des dispositions du traité de Rome visant à empêcher les distorsions de concurrence. Enfin, la faculté que l'article 226 du traité de Rome donne aux États membres, en cas de difficultés graves, et susceptibles d'affecter durablement un secteur de l'activité économique, ainsi que de difficultés pouvant se traduire par une altération sérieuse de la situation économique de certaines régions, de demander l'autorisation de prendre des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun, expirera à la fin de la période de transition.

Par ailleurs, la libre circulation des facteurs de production diminuera souvent l'efficacité, des moyens

d'action demeurant à la disposition des États membres. C'est ainsi que les mesures d'aide en faveur d'un secteur pourront entraîner des déplacements de production d'un pays membre vers un autre, ce qui irait à l'encontre de l'objectif poursuivi. De même, si elles ne sont pas prises d'un commun accord entre les États membres, certaines mesures d'aide régionale pourront avoir pour effet de soulever des problèmes sectoriels nouveaux dans d'autres pays membres. Il convient d'attirer l'attention sur les conséquences néfastes d'éventuelles « surenchères » entre pays membres en matière d'aides sectorielles, conséquences qui pourraient aller jusqu'à compromettre le fonctionnement du marché commun. En effet, lorsqu'un pays donné prend des mesures de soutien en faveur de certains secteurs en difficulté, les entreprises du même secteur établies dans d'autres pays en tirent souvent prétexte pour réclamer à leur tour des mesures de soutien allant bien au-delà de celles qui ont été accordées dans le premier pays, de sorte que, dans celui-ci, des voix s'élèvent à nouveau pour demander des mesures « compensatoires », c'est-à-dire de nouvelles aides. Il est évident qu'un tel processus conduirait à un gaspillage de ressources et serait préjudiciable au bon fonctionnement d'une communauté économique.

Le danger d'un tel processus d'amplification n'existe pas seulement en matière d'aides publiques. En leur absence même, il peut se faire que les entreprises, pour maintenir ou augmenter leur part du marché, s'engagent dans une voie conduisant au surinvestissement, d'où sont susceptibles de résulter de nouvelles et sérieuses difficultés d'adaptation.

Aussi serait-il souhaitable que les États membres et les institutions de la Communauté confrontent régulièrement leurs politiques des structures sectorielles et s'assurent de leur compatibilité mutuelle. Ils devraient, en particulier, se concerter avant d'entreprendre des actions concrètes susceptibles d'avoir des répercussions dans les pays partenaires. Les lignes directrices tracées dans la suite du présent chapitre pourraient être retenues à cette fin. Ainsi, pourrait se dégager peu à peu, en cette matière, une politique commune, qui constituerait un aspect essentiel de l'union économique et consoliderait l'économie de la Communauté aussi bien à l'intérieur que vis-à-vis de l'extérieur. Il faut considérer, à cet égard, qu'il devrait être plus facile de réaliser un équilibre satisfaisant et d'accroître l'efficacité des structures de production et des structures régionales dans la Communauté, prise dans son ensemble, que dans le cadre isolé de chacune des six économies.

Objectifs de la politique des structures sectorielles

4. La politique des structures sectorielles doit être l'un des éléments d'une politique de croissance active,

c'est-à-dire qu'elle devra contribuer à stimuler l'accroissement de la productivité globale de l'économie. Elle y parviendra en favorisant le développement des secteurs auxquels s'ouvrent les meilleures perspectives d'avenir tant du fait de l'évolution technologique que du développement prévisible de la demande sur le marché communautaire et sur le marché mondial. Elle y contribuera aussi en facilitant, par ailleurs, l'adaptation de ceux dont les perspectives de développement apparaîtront peu favorables.

Ce serait évidemment aller à l'encontre de cet objectif que de s'efforcer, pour des raisons sociales à courte vue, de conserver les structures existantes autant que possible telles qu'elles sont, ou de chercher à assurer à tout prix à tel ou tel secteur de l'économie, dans tel ou tel pays, ou même dans l'ensemble de la Communauté, une part déterminée du produit intérieur brut, de l'emploi ou du revenu, sans égard aux conditions du marché. Il s'ensuivrait une cristallisation des structures de production, qui compromettrait sérieusement les avantages apportés par la création du marché commun et par le développement du commerce international et qui irait même à l'encontre de l'intérêt bien compris des travailleurs les plus directement intéressés. La capacité concurrentielle des économies en serait sérieusement affectée, et l'élévation du niveau de vie général ralentie, ce qui serait en contradiction flagrante avec les objectifs et les impératifs d'une politique économique et sociale efficace à l'échelle de la Communauté. Dans une économie moderne, une transformation continue des structures sectorielles est au contraire la condition indispensable d'une expansion économique rapide continue et équilibrée, et du progrès social que l'on peut en attendre. La politique des structures sectorielles devra faire en sorte que cette mutation s'opère dans les meilleures conditions. Cela signifie que l'on devra, avant tout, encourager les secteurs qui sont essentiels au développement industriel de la Communauté et à la croissance globale, et dont les entreprises ne peuvent assurer l'essor par leurs seuls moyens. Cela signifie aussi que l'on devra — tout en évitant des mesures d'aide de caractère discriminatoire — favoriser celles des entreprises qui paraissent les plus aptes à atteindre rapidement les objectifs que l'on vise. Il s'agira, d'autre part, de faciliter la conversion à des activités plus riches d'avenir de secteurs auxquels s'adresse une demande en régression ou qui ne peuvent espérer réaliser des progrès de productivité assez rapides pour maintenir leur position sur le marché face à une concurrence accrue de produits de substitution ou de producteurs étrangers.

On peut constater actuellement que les interventions sectorielles des pouvoirs publics ont été jusqu'ici orientées — notamment pour des raisons sociales —

davantage vers la conservation de secteurs en difficulté que vers la promotion de secteurs de croissance ou l'accélération d'adaptations structurelles. L'action de promotion a été elle-même souvent déterminée en fonction de besoins stratégiques ou militaires. Il serait souhaitable qu'elle s'inscrive, à l'avenir, dans le contexte d'ensemble des mesures qui seront prises dans la perspective du développement économique à long terme. Il conviendra de demeurer attentif à ces problèmes tant au niveau national qu'au niveau communautaire.

Plus les États membres progresseront dans la voie d'une attitude commune face aux problèmes de politique sectorielle, plus il deviendra nécessaire qu'ils s'accordent sur les instruments à employer, de manière à écarter le risque de distorsions de concurrence et de nouveaux obstacles aux échanges. Il faudra, en même temps, veiller à ce que les mesures d'encouragement ne conduisent pas à créer des excédents de capacités, qui poseraient, tôt ou tard, de nouveaux problèmes structurels.

II. CONDITIONS GÉNÉRALES D'UNE ÉVOLUTION SECTORIELLE HARMONIEUSE

Liens entre la politique sectorielle et les autres aspects de la politique économique

5. En pratique, la politique des structures sectorielles doit comporter deux séries d'action tendant, les unes et les autres, à stimuler le dynamisme de l'économie en même temps qu'à faciliter la mutation de ses structures :

- les unes devront plutôt s'attacher à assurer des conditions générales de croissance telles que ce dynamisme puisse se développer de façon aussi spontanée et harmonieuse que possible ;
- les autres consisteront surtout en des mesures spécifiques qu'il conviendra de prendre, dans certains cas, pour permettre aux mutations structurelles de certains secteurs de s'opérer dans les meilleures conditions.

Dans la mesure où elle cherchera à créer les conditions d'un déploiement aussi spontané et harmonieux que possible du dynamisme nécessaire de l'économie, la politique des structures sectorielles se trouvera en relations étroites avec d'autres domaines de la politique économique, notamment avec la politique commerciale, la politique sociale — en l'espèce, la politique de l'emploi et de la formation professionnelle — la politique régionale, la politique de concurrence,

la politique tendant à obtenir la constitution d'entreprises de dimension optimale — tant par la concentration que par l'adaptation des petites et moyennes entreprises, la politique de la recherche scientifique et technique et de l'innovation, celle des investissements — notamment des investissements d'infrastructure, la politique du marché des capitaux, la politique fiscale, etc. La politique des structures sectorielles et ces diverses politiques sont largement interdépendantes dans leurs objectifs et dans leurs moyens, et il convient, par conséquent, de les envisager ensemble dans le cadre de la politique économique générale.

Les grandes orientations à moyen terme de ces différentes politiques, pour autant qu'elles n'aient pas été déjà tracées dans le premier programme ⁽¹⁾, sont exposées dans le présent programme, notamment aux chapitres II, V et VI, ou sont à l'étude dans le cadre des travaux de la politique économique à moyen terme.

Les incidences de ces orientations sur l'évolution des secteurs sont néanmoins trop nombreuses et trop directes pour qu'on puisse se contenter de les apprécier en termes généraux. C'est ainsi, par exemple, qu'il faudra s'assurer de la cohérence de mesures éventuelles de stimulation des exportations de biens d'équipement avec la politique, intéressant également cette catégorie de biens, qui sera suivie en matière de commandes publiques, ainsi qu'avec l'orientation des efforts de recherche et de formation professionnelle. Cela implique qu'une stratégie adéquate soit définie pour chaque secteur important faisant l'objet d'interventions publiques. A cet égard, des contacts systématiques entre les pouvoirs publics et les milieux professionnels intéressés, permettant de discuter de manière concrète des problèmes qui se posent et de leurs solutions possibles, pourraient s'avérer opportuns, sans que les responsabilités de l'entrepreneur, qui découlent des lois du marché, n'en soient pour autant diminuées.

Amélioration de la connaissance des marchés

6. Pour que l'évolution des structures sectorielles s'effectue dans des conditions aussi satisfaisantes que possible, il sera nécessaire d'avoir une connaissance suffisante des marchés. Les chefs d'entreprise et les travailleurs, en effet, ne pourront s'adapter sans friction aux changements qui s'y produisent et s'orienter vers les secteurs auxquels s'ouvrent les meilleures perspectives d'avenir, que s'ils disposent d'informations suffisantes sur la situation et les perspectives

⁽¹⁾ Voir chapitres IV, V et VI du premier programme de politique économique à moyen terme.

d'évolution en matière de technique, d'organisation et de développement économique général. Il est probable que seules quelques grandes entreprises sont en mesure de réunir elles-mêmes ces informations. La plupart, notamment toutes les petites et moyennes entreprises, ne peuvent y parvenir par leurs propres moyens. Aussi faudrait-il favoriser la diffusion d'informations dérivant d'études par branches et concernant l'évolution probable des marchés. De telles études pourraient être effectuées par des associations professionnelles, des instituts de recherche privés ou des organismes officiels. Si elles sont suscitées ou entreprises par les gouvernements des États membres ou par les institutions de la Communauté, ils ne devraient pas pour autant être garants de leurs résultats. Elles ne répondront, en tout cas, à ce qu'on attend d'elles, que si on les replace dans le contexte des tendances du développement économique général. Dans la mesure où elles porteront sur l'avenir, elles comporteront nécessairement de nombreux facteurs d'incertitude, qui augmenteront avec la longueur de la période considérée et avec le degré de détail dans lequel on entrera. Il apparaît indiqué, en tout cas, que les études éventuellement suscitées, ou entreprises, dans ces conditions, soient autant que possible réalisées sur des bases harmonisées. Aussi, les États membres et les institutions de la Communauté, devraient-ils, lorsqu'ils procéderont à de telles études et qu'elles intéresseront d'autres États membres, s'en informer mutuellement, s'en communiquer ultérieurement les résultats et se consulter pour déterminer les meilleurs moyens de les porter à la connaissance des intéressés. Il conviendra, en outre, d'encourager des études méthodologiques portant sur les moyens de mieux prévoir l'évolution des marchés et celle de la technologie. Enfin, les intentions et les décisions des autorités responsables de la politique économique constituent un facteur essentiel de l'évolution du marché. C'est pourquoi il est souhaitable que tous les agents économiques, en particulier les chefs d'entreprises et les syndicats, en soient informés le plus tôt possible.

Nécessité d'une plus grande mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre

7. La nécessité d'une plus grande mobilité de la main-d'œuvre disponible implique qu'il faudra intensifier encore notablement les efforts accomplis pour l'adapter en nombre et en qualité aux besoins de l'économie, en général, et des différents secteurs, en particulier. Il y a lieu, à cet égard, de se reporter pour l'essentiel aux développements du chapitre I du présent programme et du chapitre IV du premier programme. Deux aspects spécifiques de la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre demandent cependant à être soulignés ici.

La mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre, en effet, est parfois entravée par certains phénomènes de cristallisation affectant le niveau et l'évolution des revenus. Il arrive ainsi que, par tradition, on attribue à certaines industries une position d'avant-garde en matière de rémunérations, considérant comme naturel, sans égard aux données économiques, qu'elles viennent en tête pour le niveau moyen des salaires qu'elles paient. De manière générale, et quelle que puisse être la diversité des situations particulières des entreprises ou des secteurs, il faudra, dans le cadre de la politique des revenus, veiller beaucoup plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici à assurer un haut degré de mobilité de la main-d'œuvre. En tout état de cause, les hausses de salaires accordées dans les différents secteurs devraient observer un certain parallélisme avec les gains de productivité qui, souvent, ne peuvent être obtenus qu'au prix d'une réduction des effectifs occupés dans ces secteurs. L'agriculture et les mines illustrent particulièrement bien ce propos dans certains pays membres. Quoi qu'il en soit, des hausses excessives de coûts et de prix se traduiraient inévitablement, à la longue, en raison du manque de compétitivité des secteurs en cause, par une réduction de l'emploi d'une ampleur telle que les conséquences en seraient particulièrement pénibles pour toutes les personnes touchées, et que des mesures compensatoires seraient difficiles et coûteuses à mettre en œuvre. Il faudra, par conséquent, veiller, particulièrement dans les secteurs dont les perspectives d'avenir sont limitées eu égard à l'évolution du marché mondial et à la concurrence de substitution, à ce que la mobilité de la main-d'œuvre ne soit pas entravée par des interventions publiques.

Pour les mêmes raisons, il faudra améliorer l'information des employeurs et des travailleurs, ainsi que de leurs organisations professionnelles, pour leur faire comprendre et accepter la nécessité des mutations voulues par le progrès technique. Il faut que l'opinion sache que la régression de certaines activités est, en général, nécessaire à un développement satisfaisant des secteurs les plus riches d'avenir, développement dont dépend l'amélioration du niveau de vie de tous et, en particulier, de ceux qui se sentent, à court terme, menacés.

Enfin, il existe dans certains des pays membres des systèmes de pensions de vieillesse liés à une branche d'activité ou à une entreprise déterminée (caisses de retraite, réserves constituées en vue de servir des retraites, etc.). Ces systèmes sont parfois conçus de telle façon que le travailleur perd ses droits dès qu'il quitte la branche d'activité ou l'entreprise en question pour une autre. Il faudrait examiner si les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre résultant de ces systèmes ne pourraient pas être levés, tout en respectant des droits acquis.

Liens entre la politique sectorielle et la politique régionale

8. L'étroitesse des liens existant entre la politique des structures sectorielles et la politique régionale apparaît clairement lorsque des difficultés atteignent des secteurs étroitement localisés dans certaines régions et occupant dans leur structure une place déterminante: les problèmes de certaines branches deviennent alors ceux de régions entières. Il en va ainsi, par exemple, pour l'agriculture, la construction navale, les charbonnages, les mines de fer, la sidérurgie ou le textile dans différentes régions de la Communauté. Inversement, le point de vue sectoriel est essentiel dans les réflexions de politique régionale.

Il peut arriver que l'état des structures régionales commande de ralentir temporairement les processus d'adaptation qu'entraîne l'évolution sectorielle: il en est ainsi quand on n'assiste pas à un développement suffisant — soit par nouvelles implantations, soit par extension d'entreprises existantes — d'activités de substitution et quand menace de se produire une émigration indésirable.

Ainsi, tandis que la politique sectorielle devra, le cas échéant, se préoccuper de considérations de politique régionale, la politique régionale devra, de son côté, concentrer ses efforts sur des investissements propres à assurer la meilleure productivité globale. Elle devra chercher, en outre, à accroître les investissements d'infrastructure, dans les régions dont elle est amenée à s'occuper particulièrement. Il faudra avoir soin, à cet égard, de ne pas laisser de prétendus conflits entre politique régionale et politique sectorielle, retarder des processus d'assainissement ou de mutation inéluctables. Ce serait, en effet, aller à l'encontre de l'intérêt économique général que d'accorder, dans les régions défavorisées, un soutien prolongé à des entreprises relevant de secteurs menacés ou de chercher à en établir de nouvelles. La politique régionale devra ainsi prendre en considération les mutations sectorielles. Les aides régionales propres à ralentir les processus d'adaptation et à en atténuer la rigueur, devront donc être dosées avec soin, afin de ne pas retarder inutilement, voire détourner, le cours des évolutions nécessaires. Elles devront être harmonisées à temps avec les mesures qui seront prises pour stimuler les processus de mutation sectorielle, afin d'assurer un bon équilibre entre l'évolution des régions et celle des secteurs.

Les mesures de politique sectorielle peuvent avoir d'importantes répercussions sur les régions, comme les décisions de politique régionale peuvent en avoir sur les structures sectorielles. Aussi convient-il de rappeler avec insistance ce que le premier programme souligne déjà à ce sujet, au point 2 du chapitre VI,

à savoir qu'on devrait veiller . . . « à accorder les mesures de politique sectorielle, notamment dans le domaine agricole et industriel, avec la politique régionale ».

III. MESURES PARTICULIÈRES EN FAVEUR DE CERTAINS SECTEURS

9. Faire régner un climat économique général qui favorise une évolution aussi spontanée et harmonieuse que possible des structures sectorielles est une condition essentielle pour que les entreprises s'engagent dans les processus d'adaptation structurelle nécessaires. Un tel climat doit, en particulier, permettre aux entreprises de se préparer à temps aux changements de structure qui s'imposent. Il leur appartiendra donc de tirer effectivement parti de toutes les chances qui leur seront ainsi offertes. Les mesures de soutien prises par les pouvoirs publics en faveur de certains secteurs ne devraient jouer à cet égard qu'un rôle subsidiaire et on devrait les considérer comme des exceptions. Elles ne devraient en tout cas, à aucun prix, servir à corriger des erreurs de gestion.

Dans la mesure, d'autre part, où l'on prendra des mesures d'aide en faveur de secteurs de croissance, on pourra leur en accorder le bénéfice pour des périodes d'autant plus longues que les risques économiques et techniques apparaîtront plus importants au regard des perspectives immédiates du marché.

Nécessité d'interventions spécifiques

10. On a déjà marqué, en liaison avec ce qui a été dit de la nécessité d'une politique sectorielle, que cette politique ne peut se limiter à des actions de caractère global. De nombreux motifs justifient des interventions en faveur de tel ou tel secteur. Il apparaît indiqué, à cet égard, que les États membres et les institutions de la Communauté accomplissent aussi vite que possible les études nécessaires à la détermination de secteurs qui doivent, d'ores et déjà, ou devront, à l'avenir, être considérés comme névralgiques. Deux d'entre eux: l'industrie électronique et celle de la construction navale, sont étudiés ci-après à titre d'exemples de secteurs à problèmes. Le premier est un secteur essentiel à la croissance économique générale, sur lequel pèsent des charges de recherche particulièrement lourdes. Le second est confronté, au contraire, à des difficultés d'adaptation sérieuses, qui proviennent d'une concurrence internationale aiguë et faussée par certaines distorsions. Il ne peut être question, bien entendu, de favoriser par des mesures sélectives d'encouragement le plus grand nombre possible de secteurs. Il faudra avoir soin, au

contraire, de concentrer l'effort consenti sur un petit nombre de secteurs ou de techniques particulièrement riches d'avenir et qui soient capables de valoir ou de conserver à la Communauté une position d'avant-garde. Ou encore, s'agissant de secteurs en voie de régression, il conviendra de réserver les moyens dont on disposera à des activités frappées de manière particulièrement brutale et qu'on ne saurait abandonner à elles-mêmes sans graves conséquences économiques et sociales. La limitation des ressources publiques, du reste, interdit d'aider un trop grand nombre de secteurs. Lorsqu'il s'agira de décider de mesures spécifiques d'aide en faveur de certains d'entre eux, il faudra toujours considérer que l'expansion des secteurs qui sont à la pointe du progrès technique ne peut que favoriser la croissance économique et, par conséquent, le bien-être général, alors que la préservation de secteurs non compétitifs a l'effet contraire. C'est pourquoi les mesures spécifiques devraient avoir pour point d'application préférentiel les secteurs de technologie avancée et, de façon plus générale, la promotion des techniques de pointe dans tous les secteurs.

Orientation générale des actions publiques de stimulation

11. En principe, les actions publiques de stimulation devraient viser, soit à éviter à certains secteurs en régression une adaptation précipitée, soit à encourager ou à accélérer l'essor de nouveaux secteurs ou de nouvelles productions, lorsque les tendances naturelles à l'inertie entravent les processus d'adaptation nécessaires ou souhaitables et menacent même de les rendre impossibles.

Les mesures visant à ralentir des processus d'adaptation devraient, en principe, contrairement à ce qui a été généralement le cas jusqu'ici, être limitées aux cas exceptionnels où une adaptation risquerait de provoquer une crise économique générale ou de plonger certaines régions dans des difficultés graves. C'est ainsi que l'on devrait éviter, lorsque se produit un ralentissement conjoncturel prononcé, qui suffit généralement à dévoiler les déficiences structurelles, d'accentuer les tendances récessives de l'ensemble de l'économie en accélérant artificiellement les processus d'adaptation. De même, certaines considérations d'équilibre régional peuvent justifier que l'on ralentisse certains de ces processus, s'ils risquent de se traduire, pour les régions intéressées, par une baisse de l'emploi difficile à compenser ou par une émigration de la main-d'œuvre aux conséquences économiques et sociales indésirables. On pourrait encore envisager de freiner les processus d'adaptation dans le cas où surviendraient, dans les données économiques générales, des changements brusques sur l'ampleur et la durée desquels planerait une trop grande incertitude.

Les mesures spécifiques en faveur de secteurs déterminés devraient cependant, en règle générale, tendre plutôt à provoquer, ou à accélérer, soit l'adaptation de certains secteurs, soit le développement de nouveaux secteurs ou de nouvelles productions et, plus généralement, l'essor de techniques de production particulièrement riches d'avenir.

Critères des mesures sélectives d'incitation

12. Les interventions publiques — y compris celles relevant de la politique commerciale — destinées à faciliter les changements structurels nécessaires et, notamment, à développer de nouveaux secteurs ou de nouvelles productions riches d'avenir, devront, en principe, être subordonnées à certains critères:

a) Dans tous les cas, il faudra :

- que la situation du secteur en cause soit constatée par des données objectives sur la structure de son marché et son évolution économique, les études par branches mentionnées aux points 1 et 6 pouvant, à cet égard, offrir d'utiles moyens d'appréciation ;
- que les mesures en faveur d'un secteur ne soient pas prises avant qu'ait été examiné, dans le cadre des objectifs économiques généraux, si les ressources nécessaires à cet effet ne pourraient pas être employées plus utilement à d'autres fins, et si l'on peut attendre des résultats en rapport avec l'ampleur des moyens financiers envisagés ;
- et, eu égard au principe énoncé dans le premier programme (chapitre V paragraphe 6), selon lequel « le volume des subventions budgétaires et autres transferts à l'économie ne devrait pas assumer une importance de nature à menacer sérieusement l'équilibre budgétaire, ce qui aurait à la longue un effet contradictoire avec le but même de la plupart des subventions », que le montant et la destination des subventions soient fixés dans le cadre de la programmation à moyen terme des finances publiques.

b) S'agissant de secteurs en difficulté, il faudra :

- que les problèmes qui se posent soient de nature structurelle, ce qui signifie que l'adaptation devra toujours être imposée par une modification des conditions économiques générales et intéresser tout un secteur ou toute une branche de production, sans, cependant, que toutes les entreprises du secteur en ques-

tion doivent nécessairement se trouver en situation difficile ;

- qu'il y ait des raisons sérieuses de penser que les problèmes en question ne sont pas seulement de nature conjoncturelle, mais qu'ils persisteront à plus long terme, la conjoncture pouvant, selon le cas, les aggraver, ou, au contraire, les masquer.

c) S'agissant de secteurs de croissance, il faudra :

- que l'on se trouve en présence d'un secteur occupant une position clef dans le développement général de l'économie, notamment en raison de la technologie de pointe utilisée (cas des semi-conducteurs ou des circuits intégrés), ou de l'étendue des activités placées dans sa dépendance (cas des calculatrices électroniques ou des biens d'équipement) ;
- que la croissance du secteur en cause à partir des moyens propres des entreprises existantes soit insuffisante, parce que les risques techniques encourus face aux perspectives immédiates du marché ou les charges de recherche et de développement sont tels (cas de l'aéronautique) qu'ils ne peuvent plus être assumés que par un pays entier, voire par plusieurs pays réunis, les moyens financiers des entreprises n'étant pas suffisants ;
- que le choix, enfin, des secteurs en question, résulte d'une comparaison approfondie entre les différents secteurs possibles, du double point de vue de la meilleure efficacité économique des sommes dépensées (en termes de croissance, d'emplois créés, d'exportation, de progrès technologique) et des chances de réussite dans la compétition internationale (choix des « créneaux » par rapport aux économies dominantes).

Modalités possibles des mesures sélectives d'incitation

13. La nature et les modalités des mesures sélectives d'incitation devraient, du point de vue économique, être déterminées en fonction de critères d'efficacité et de clarté.

Il est essentiel, pour obtenir un haut degré d'efficacité des aides, que leurs objectifs soient fixés cas par cas avec le maximum de précision. Toutes les mesures d'aide sectorielle devraient, en toute hypothèse, tendre, autant que possible, à instaurer une concurrence efficace dans les secteurs bénéficiaires, ou à renforcer l'efficacité de la concurrence.

Les mesures d'encouragement n'atteindront une efficacité élevée que si les secteurs et les entreprises qui souhaitent recevoir une aide spéciale pour faire face à des difficultés structurelles font elles-mêmes tous les efforts nécessaires pour s'adapter aux nouvelles données de la situation et y consacrent toutes les ressources dont elles disposent. Elles devront, en particulier, mettre en œuvre leurs fonds propres, exploiter les possibilités qui leur sont offertes de se procurer des capitaux et des crédits, prendre des mesures de rationalisation, et s'efforcer de mieux adapter, par des regroupements et des accords de coopération, la dimension de leurs unités de production. Il faudra qu'on ait également recours, dans toute la mesure du possible, à toutes les possibilités d'actions communes à l'intérieur du secteur des entreprises, soit dans son ensemble, soit au niveau de la branche intéressée. Il ne convient d'accorder des aides publiques qu'à titre de complément des efforts propres des secteurs ou des entreprises. Le cas échéant, elles devront être assorties de certaines obligations à convenir avec les entreprises intéressées.

Pour éviter que les ressources de la Communauté soient gaspillées et qu'il en résulte finalement un affaiblissement de la compétitivité des économies, les aides sectorielles ne devront être accordées que si l'on peut espérer qu'elles serviront à assurer durablement la compétitivité de la branche d'activité considérée ou qu'elles permettront la reconversion d'entreprises à des productions offrant de meilleures chances d'avenir. C'est pourquoi il faudra envisager de conférer aux mesures d'aide un caractère sélectif, c'est-à-dire de ne les accorder qu'aux entreprises dont on peut penser qu'elles seront, dans un avenir prévisible, et sans aménagements d'un coût exorbitant, en état de faire face à la compétition par leurs seuls moyens. Dans tous les autres cas, il ne faudra prendre que des mesures sociales en faveur des travailleurs concernés, comme indiqué au chapitre I.

Pour les mêmes raisons, c'est-à-dire pour éviter gaspillage de ressources et affaiblissement de compétitivité, il ne faudra donner aux secteurs ou aux entreprises des garanties d'écoulement de leur production que dans des cas exceptionnels et bien fondés. De telles garanties sont particulièrement dangereuses dans des économies soumises à la concurrence tant intérieure qu'extérieure. Il importe au contraire, notamment dans la période actuelle de progrès technologique rapide, que secteurs et entreprises s'adaptent le plus vite possible aux conditions nouvelles créées par le progrès et ne cherchent pas à perpétuer des productions non compétitives. C'est pourquoi les mesures d'aide qui n'ont pour effet que de maintenir le statu quo devraient être progressivement supprimées. Si les principes énoncés ci-dessus n'étaient pas

respectés, on risquerait d'être entraîné à accorder des aides de plus en plus importantes.

Il est essentiel pour l'efficacité des mesures d'aide que les secteurs et les entreprises bénéficiaires ne laissent pas de ressentir la nécessité impérieuse de s'adapter. C'est pourquoi toutes les aides des pouvoirs publics devraient être, dès le départ, limitées dans le temps, aussi bien quant aux délais de recevabilité des demandes qu'en ce qui concerne la durée des aides accordées. Afin que l'obligation de s'adapter soit aussi fortement ressentie que possible, il faudrait en général s'efforcer de leur donner un caractère dégressif.

Lorsque les mesures d'aide seront octroyées sous forme de subventions directes ou indirectes, il faudra toujours, en outre, partir du principe que les entreprises devront les rembourser, en tout ou partie, dès qu'elles auront atteint une rentabilité satisfaisante.

Étant donné que l'un des principaux buts des mesures sectorielles doit être de renforcer la compétitivité des économies dans leur ensemble, il faudra, en principe, éviter toute mesure dont le coût risquerait d'être transféré d'un secteur à un autre et qui, en particulier, grèverait des secteurs compétitifs pour en favoriser d'autres. Cela aboutirait, en effet, à la longue, à affaiblir sérieusement le dynamisme de l'économie.

Cette remarque vaut aussi bien pour la répercussion de coûts sur des secteurs situés en amont que pour la majoration artificielle du coût des matières premières et des semi-produits entrant dans la production de secteurs situés en aval. Il faudra aussi éviter, en vue de maintenir bas les prix d'entrée d'autres secteurs, de manipuler les prix de certains biens ou services au détriment de la situation financière des secteurs ou des entreprises en cause, à moins que de telles mesures ne soient prises à titre exceptionnel dans le cadre d'une politique générale des prix instituée en faveur des ménages. Il ne serait pas davantage justifié d'accorder des tarifs préférentiels à certains secteurs et de majorer, en compensation, les tarifs appliqués à d'autres. Mais il faudra veiller, par ailleurs, à ce que les prix d'entrée ne soient pas majorés artificiellement, car cela aussi pourrait aboutir à affaiblir la compétitivité de l'industrie. Cette observation vaut, par exemple, pour le renchérissement des produits agricoles servant de matière première aux industries alimentaires. Cela vaut tout particulièrement aussi pour le prix de l'énergie. La part du coût de l'énergie dans les coûts totaux est, dans les pays de la Communauté, de 5 à 6,5 %, en moyenne, c'est-à-dire du même ordre de grandeur que les amortissements. Dans certaines branches d'industrie,

telle l'industrie sidérurgique en Allemagne et en France ⁽¹⁾, elle dépasse même 20 %. Et, dans l'ensemble, elle est notablement plus élevée que dans d'autres pays industrialisés importants, tels que les États-Unis.

Il conviendra également de prendre en considération le problème du renchérissement des matières premières et des semi-produits lorsqu'il s'agira, dans le cadre de la politique commerciale, d'adopter des mesures de protection en faveur de certains secteurs.

Il faudra tenir compte, en outre, des rapports existant entre les différents secteurs lorsqu'on donnera à certains d'entre eux la possibilité de se procurer des capitaux à des conditions spéciales. Il y aurait ainsi inconvénient à ménager à quelques-uns d'entre eux, par des moyens dont il est question plus loin au chapitre VI, une position privilégiée sur le marché financier, aboutissant, pour les autres, à rendre leurs appels si difficiles, ou si onéreux, que leur rentabilité risquerait d'en souffrir. Dans la mesure où des facilités financières serait, néanmoins, données à certains secteurs, il faudra, en tout cas, comme pour l'application des autres instruments, que les conditions accordées soient les mêmes pour les entreprises de tous les États membres et qu'aucune discrimination ne soit établie entre elles de ce fait.

Enfin, le recours délibéré aux commandes publiques peut constituer, dans certains cas, un précieux moyen d'encourager certains secteurs ou certaines entreprises. Pour beaucoup de secteurs, tels l'aéronautique, le traitement de l'information, le matériel de télécommunications, la construction de locomotives et de wagons, l'industrie atomique ou le génie civil, les administrations ou les entreprises publiques, sont de très importants clients, de telle sorte que les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser de leur avenir. Il est particulièrement important, à cet égard, que les États membres définissent, afin d'éviter de possibles discriminations, fondées sur la nationalité, entre entreprises de la Communauté, une ligne commune au regard des objectifs aussi bien que des modalités d'une politique systématique des commandes publiques. Une telle politique devrait tendre, d'une part, à la définition de normes techniques communes par les différents utilisateurs nationaux et, d'autre part, à la constitution de groupes européens remplissant les conditions nécessaires d'efficacité. Comme celui des aides, l'octroi de commandes publiques pourrait être assorti de conditions propres à améliorer l'efficacité des entreprises bénéficiaires.

(1) Voir rapport d'un groupe d'experts indépendants sur l'influence économique du prix de l'énergie, Bruxelles 1966.

Les travaux de recherche et de développement effectués dans les laboratoires publics constituent, lorsque leurs résultats sont mis à la disposition des entreprises, un puissant moyen de stimulation de l'activité de certains secteurs, particulièrement de ceux qui sont eux-mêmes contraints à de grands efforts dans ce domaine. Il en est de même des tâches de recherche et de développement dont les pouvoirs publics peuvent, par contrat, charger les entreprises. Il convient, sur ce point, de se reporter aux développements du chapitre V ci-après.

La sécurité en cas de crise des approvisionnements en certains produits clés, tels le pétrole, pose un problème particulier. La solution devrait en être recherchée dans la voie d'un plus large éventail géographique de sources d'approvisionnement, comportant, le cas échéant, des investissements appropriés dans les pays fournisseurs. L'utilisation et le développement au niveau de la Communauté de ressources propres et de produits de substitution, tels l'énergie atomique, peut, par ailleurs, contribuer de manière essentielle à la sécurité d'approvisionnement. Dans tous les cas, cependant, le coût des opérations devra être en rapport avec les avantages qui en sont attendus pour les utilisateurs. On pourra enfin, en se dotant de capacités de stockage suffisantes et en maintenant les stocks à un niveau approprié, faire en sorte que le fonctionnement des économies ne soit pas sérieusement affecté, le cas échéant, par l'arrêt temporaire de livraisons en provenance de pays non membres.

Publicité des mesures sélectives d'incitation

14. La publicité donnée aux mesures prises et à leurs effets est un facteur important de leur efficacité. Elle s'impose surtout pour que les Parlements, les gouvernements, les chefs d'entreprises, les syndicats et le public en général demeurent conscients de la nécessité de processus d'adaptation pour éviter tout gaspillage de ressources. Toute mesure de soutien en faveur d'un secteur présente le caractère d'un acte politique. Aussi, importe-il d'en mettre aussi clairement que possible en lumière la raison d'être et les effets.

L'impératif de publicité signifie que l'on devrait s'abstenir de toute action de soutien occulte d'un secteur. Mais il en découle aussi que, lors du choix des instruments, il conviendra, une fois fixés les objectifs et déterminés les moyens les plus aptes à en assurer la réalisation, de donner la préférence aux plus visibles, c'est-à-dire à ceux qui permettent de déterminer le plus clairement les charges qui en résultent pour l'économie ou les budgets publics. Ce principe devrait valoir aussi bien pour les entreprises

publiques que pour les entreprises privées. Il faudra donc préférer, par exemple, des subventions ou des transferts — même de nature sociale — à des dégrèvements fiscaux dont l'incidence dans le temps est difficile à apprécier. De ce point de vue, les subventions directes devront être, en règle générale, préférées aux subventions indirectes, dont le montant ne peut pas toujours être évalué. Par ailleurs, les aides accordées une fois pour toutes — telles les primes d'investissement — présentent, sur les aides renouvelables, l'avantage de permettre, en général, une constatation plus aisée de leurs effets.

Dans l'état actuel des choses, de notables difficultés s'opposent encore, cependant, à ce que les effets des mesures d'aide soient rendus aussi évidents que possible. Ce sont encore les charges que les subventions ou les dégrèvements fiscaux font peser sur les budgets publics qui sont les plus faciles à déterminer, bien que, même dans ce cas, de sérieuses difficultés existent. On devrait donc s'efforcer de chercher plus activement à améliorer la connaissance des mesures sectorielles pesant sur les budgets publics, notamment en ce qui concerne l'affectation des aides et les secteurs bénéficiaires. Aussi les aides publiques devraient-elles figurer, non seulement dans les projets de budgets annuels, mais encore dans la programmation ou la prévision à moyen terme des finances publiques. Elles devraient, en outre, être rendues aussi faciles à comparer que possible d'un pays membre à l'autre.

On doit se demander, en outre, s'il ne conviendra pas d'obliger les entreprises sur lesquelles pèsent certaines obligations de publicité, à rendre apparents dans leurs comptes annuels la nature, le montant et le but des subventions, et si possible aussi des autres formes d'aide qu'elles auront reçues. En toute hypothèse, les entreprises qui reçoivent des aides publiques devraient être soumises à l'obligation de faire régulièrement rapport aux autorités compétentes sur l'utilisation qu'elles auront faite de ces aides et sur les résultats qu'elles auront obtenus.

De plus, il faudra faire régulièrement le point des résultats des mesures sectorielles, sans omettre les effets secondaires négatifs, sous forme, par exemple, de distorsions de concurrence au détriment de secteurs non aidés. On pourrait, par exemple, envisager qu'à intervalles réguliers les autorités compétentes soumettent au Parlement et présentent à l'opinion un rapport sur toutes les mesures spécifiques d'encouragement sectoriel et leurs perspectives d'évolution pluriannuelle. On pourrait, sur cette base, examiner si ces mesures doivent être reconduites, complétées, ou remplacées par d'autres, sans préjudice, bien entendu, de l'examen courant des aides en vigueur, auquel la Commission doit procéder avec les pays membres en vertu de l'article 93 du traité.

ACTIONS SECTORIELLES SPÉCIFIQUES : CONSTRUCTION NAVALE ET INDUSTRIE ÉLECTRONIQUE

15. La politique des structures sectorielles doit, avant tout, chercher à stimuler par des dispositions d'ordre général la souplesse de ces structures, afin que, dans toute la mesure du possible, les adaptations nécessaires se produisent spontanément. Il est des cas, cependant, où, comme le prévoient les orientations générales précédemment exposées, les pouvoirs publics ne pourront se dispenser d'actions directes en faveur de certains secteurs. Il conviendra que ces actions, lorsque la nécessité en apparaîtra, soient désormais concertées, dans leurs grandes lignes, au niveau de la Communauté.

Deux secteurs : la construction navale et l'électronique, dont la situation appelle de telles interventions, ont fait l'objet, à ce niveau, d'études suffisamment poussées pour que le présent programme puisse déjà imprimer des orientations communes aux politiques qu'il conviendra de leur appliquer. Il s'agit de secteurs, l'un et l'autre importants, que l'évolution des conditions économiques et techniques et la concurrence internationale particulièrement sévère à laquelle ils sont soumis — sous des formes au demeurant très différentes — placent devant des difficultés structurelles que les entreprises ne sont pas en mesure de surmonter par leurs seuls moyens.

A. CONSTRUCTION NAVALE

I. Problèmes et critères justifiant l'intervention des pouvoirs publics ⁽¹⁾

16. La construction navale doit aujourd'hui faire face, dans la Communauté, à deux problèmes fondamentaux. L'un est celui des conditions de concurrence régnant sur le marché mondial des navires, altérées par les interventions de certains gouvernements en faveur de ce secteur, ce qui risque de conduire à une surenchère généralisée en matière d'aides ⁽²⁾. L'autre provient de la mutation qui est en train de s'opérer dans les transports maritimes : elle entraîne, en effet, une évolution profonde des caractéristiques de la demande de navires, à laquelle les chantiers communautaires doivent s'adapter. C'est ainsi qu'on a assisté à la disparition progressive des paquebots de ligne devant la concurrence de l'avion, au dévelop-

pement rapide — et à la progression dans la voie du gigantisme — des transports de vrac (pétrole, minerais, blé) et, plus récemment, à l'apparition de nouvelles formes de transport telles que l'usage de conteneurs ou le transport de gaz liquéfiés.

17. Après l'épuisement des commandes record de navires nouveaux enregistrées dans tous les pays à la suite de la crise de Suez de 1956, la nécessité d'adapter l'industrie communautaire de la construction navale à ces changements structurels est devenue manifeste. Tandis que le Japon, en effet, et à un moindre degré la Suède et les pays constructeurs nouvellement venus sur le marché (Norvège, Pologne, Yougoslavie, etc.) parvenaient à tirer largement parti du développement et des modifications de structure de la demande, la position concurrentielle de la construction navale communautaire, au contraire, se détériorait, ainsi qu'en témoignent les chiffres comparatifs suivants, relatifs aux lancements :

	1954 (1.000 tjb)	%	1966 (1.000 tjb)	%
C.E.E.	1.927	37	2.415	17
Japon	413	8	6.685	47
Suède	544	10	1.161	8
U.S.A.	477	9	167	1
Monde	5.251	100	14.307	100

L'évolution des chiffres de production des chantiers navals américains est particulièrement intéressante à observer dans ce tableau. Elle montre, en effet, que les États-Unis se sont pratiquement retirés du marché mondial des navires marchands en ne maintenant qu'un « noyau stratégique » de construction navale. La plus grosse part des capacités de production des chantiers américains est, toutefois, affectée à la construction de bâtiments de guerre qui, compte tenu de l'envergure de la marine de guerre des États-Unis, constitue un débouché très important.

Les progrès de production considérables réalisés, par contre, dans certains pays non membres, semblent s'expliquer, au moins en partie, par une action importante des pouvoirs publics. Dans le cas du Japon, il s'agit d'interventions plus importantes qu'ailleurs dans le domaine essentiel des crédits à la vente des navires, ainsi que de la mise en œuvre de politiques cohérentes, conjuguant les efforts des pouvoirs publics et des entreprises, et embrassant la programmation des flottes, les exportations et les investissements. En Suède, les entreprises ont pu tirer parti, non seulement d'un système fiscal favorable à l'investissement et, plus récemment, de garanties particulières de l'État aux crédits à l'exportation, mais encore d'une politique d'orientation systématique des investissements en fonction de la demande.

⁽¹⁾ Ces problèmes font l'objet d'une analyse plus détaillée.

⁽²⁾ Elles prennent la forme de subventions directes à la construction, de conditions préférentielles d'approvisionnement en semi-produits, d'aides aux investissements des constructeurs et des armateurs, ou de conditions de crédit privilégiées à la vente de navires. Il s'y ajoute, dans quelques pays, une protection douanière, inconnue dans les pays membres.

18. Face à l'évolution du marché mondial et aux mesures gouvernementales prises dans les pays tiers, les entreprises de la Communauté et les États membres ne sont pas restés inactifs. Après avoir traversé des années difficiles, marquées, dans certains pays membres, par l'apparition de graves problèmes sociaux et régionaux, la construction navale communautaire a pu, récemment, grâce à des efforts de rationalisation et de commercialisation en partie soutenus par des aides gouvernementales, amorcer un net redressement de situation. Aussi, les carnets de commande ont-ils accusé, depuis 1967, une sensible amélioration, encore accentuée par les effets temporaires dérivés de la fermeture du canal de Suez au mois de juin de cette année. Cette amélioration n'a pas fait disparaître pour autant les difficultés auxquelles le secteur est confronté, et dont la nature est souvent semblable dans les différents pays membres.

La solution de ces difficultés réclame, soit la disparition des distorsions de concurrence sur le marché mondial — objectif recherché malheureusement en vain, depuis des années, dans plusieurs enceintes internationales — soit, en attendant qu'un tel désarmement s'avère possible, l'adoption, au niveau communautaire, de dispositions propres à les compenser. Mais elle exige, en outre, une restructuration des chantiers navals communautaires en fonction de l'évolution des caractéristiques de la demande et des données techniques. Ce processus de restructuration, qui devrait conduire à la fermeture ou à la conversion des chantiers les moins compétitifs, et à la rationalisation et la modernisation des autres, est entamé dans tous les pays membres constructeurs. Il tend à la constitution de quelques grands groupes, à l'intérieur desquels s'opère une spécialisation des chantiers, les petits et moyens chantiers indépendants orientant leur activité vers la construction sur mesure.

19. Les chantiers les mieux placés de la Communauté sont désormais capables, à égalité de conditions de concurrence, d'accéder sans difficultés majeures à un niveau de compétitivité internationale satisfaisant. Ils devraient donc pouvoir, à condition de poursuivre sans relâche leurs efforts de rationalisation, tirer profit de la tendance à l'expansion qui, sur le plan mondial, devrait continuer à caractériser l'industrie de la construction navale, du fait, notamment, de l'accroissement continu du volume des transports maritimes et de l'accélération du progrès technique, qui tend à raccourcir la durée économique des navires. Mais ils ne le pourront que si des politiques appropriées, et concertées au niveau de la Communauté, veillent à ce que les constructeurs ne soient pas victimes de distorsions de concurrence trop importantes et à ce qu'ils s'adaptent efficacement à l'évolution future.

II. Orientations de politique économique

Choix d'une orientation générale

20. La politique vis-à-vis du secteur de la construction navale peut être orientée dans diverses voies, entre lesquelles un choix fondamental est à faire. Les États membres ne devraient pas continuer à pratiquer des politiques isolées, auxquelles sont souvent affectées des ressources importantes, sans se référer, ni quant aux objectifs poursuivis, ni quant aux modalités d'administration des aides qu'ils accordent, à un horizon communautaire. Il ne leur serait guère possible, en effet, d'éviter, dans cette hypothèse, la persistance de distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté — pourtant contraires au traité — ni de s'opposer efficacement au développement de la surenchère internationale en matière d'aides. Une concertation communautaire des politiques nationales apparaît donc nécessaire.

La Communauté devrait ainsi chercher à faire disparaître les distorsions de concurrence constatées sur le plan mondial et, en attendant d'y parvenir, à préserver la compétitivité de l'industrie communautaire en compensant dans la mesure du possible ces distorsions, car une attitude passive vis-à-vis des aides gouvernementales accordées dans certains pays non membres risquerait de conduire à la création abusive de positions dominantes sur le marché mondial. Elle s'efforcerait, en même temps, de stimuler, dans la mesure encore nécessaire, l'adaptation du secteur et d'améliorer par certaines initiatives les chances de la construction navale de tirer raisonnablement parti de l'expansion de la demande mondiale des navires. Elle devrait s'attacher activement, enfin, à la solution des problèmes sociaux et régionaux soulevés par la restructuration du secteur.

Dans la mesure où cette politique impliquera le recours à des aides, il y aura lieu d'adopter à cet égard des critères communs de manière à exclure autant que possible l'éventualité de distorsions de concurrence entre États membres et à mettre la Communauté en situation de s'opposer efficacement à une surenchère internationale généralisée dans ce domaine.

Élimination ou compensation des distorsions de concurrence

21. Parmi les nombreuses formes, mentionnées plus haut, de distorsions de concurrence produites par les interventions gouvernementales en faveur de la construction navale, les conditions de crédit privilégiées à la vente des navires jouent un rôle très important. Ce sont souvent, en effet, les conditions de crédit qui déterminent le choix du pays ou du chantier constructeur. Aussi la compétition internationale est-elle particulièrement vive dans ce domaine.

Afin d'éviter d'être entraînés dans la voie d'un processus de surenchère en matière d'aides et, notamment, en matière de conditions de crédit, les États membres devront en premier lieu unir et développer leurs efforts, dans le cadre de la coopération internationale, pour obtenir que se produise une évolution générale en sens opposé.

En attendant, il est nécessaire d'accorder aux chantiers navals de la Communauté une aide qui atténue les distorsions de concurrence constatées quant à la durée et au taux des crédits accordés à la vente des navires et autres subventions. La correction de ces distorsions est en effet indispensable pour que les efforts de rationalisation et de restructuration entrepris, par ailleurs, puissent porter leurs fruits.

Étant donné les risques de distorsions de concurrence intra-communautaires et de surenchère internationale déjà évoqués, il conviendra que les États membres adoptent une ligne commune en cette matière. Il y aura lieu, à cette fin, de mener rapidement à leur terme les travaux visant à approfondir, au niveau communautaire, les problèmes que posent, notamment, la durée et le taux des crédits, les formules d'assurance-crédit et le choix des destinataires des crédits : chantiers ou armateurs.

La politique consistant à corriger, par l'octroi de conditions de crédit privilégiées à la vente des navires, les distorsions de concurrence constatées sur le marché mondial doit nécessairement, d'autre part, comporter une limite. Deux voies sont à cet égard possibles : celle d'une aide obligatoire et uniforme qui se monterait à 10 % du prix de vente des navires, montant auquel s'élèvent les distorsions chiffrables sur le marché mondial, et celle d'une aide facultative plafonnée à ce niveau. Il conviendra de poursuivre, dans le cadre approprié, la recherche d'une solution à ce problème. Elle devrait tenir compte, en toute hypothèse, de la nécessité d'assurer aux aides la plus grande transparence possible.

Adaptation des structures industrielles

22. Les États membres devront, d'autre part, continuer de se préoccuper des effets de leurs politiques d'aide sur la restructuration et la modernisation des chantiers. Il leur faudra, à cet égard, conformément aux orientations générales tracées dans la première partie du présent chapitre, faire en sorte que les aides accordées soient, non seulement aussi transparentes que possible, mais encore qu'elles soient liées à la réalisation d'efforts de restructuration réels. Ces aides ne devront être accordées qu'à titre auxiliaire pour une durée limitée, dès le départ, et sous une forme autant que possible dégressive. Enfin, elles devront être réservées aux seules entreprises qui paraissent capables de rejoindre rapidement, et sans coûts excé-

sifs, un niveau de compétitivité internationale satisfaisant.

Il faudra, en outre, s'attacher à éviter que les aides accordées ne favorisent le suréquipement du secteur, ou une mauvaise orientation de ses investissements. Ce risque pourrait être plus aisément évité si les États membres concertaient, au niveau de la Communauté, leurs politiques d'aide structurelle à la construction navale et s'efforçaient de les orienter en fonction d'études prospectives sur l'évolution prévisible, à moyen et même à plus long terme, de la demande et de l'offre mondiales de navires. De telles études sont au premier chef de la responsabilité des entreprises elles-mêmes, ce qui n'exclut pas que les pouvoirs publics les incitent, le cas échéant, à les accomplir. Une coopération étroite devrait être établie entre les organisations professionnelles des différents pays pour coordonner ces études au niveau de la Communauté. Ainsi, une prise de conscience commune de l'évolution de la demande et de l'offre futures sur les plans communautaire et mondial permettrait de mieux harmoniser les interventions des différents États membres.

23. La majorité des pays membres constructeurs de navires de haute mer interviennent en faveur de l'extension et de la modernisation de leurs flottes marchandes ou de leurs flottes de pêche par des primes à la démolition, primes de modernisation ou aides à l'investissement accordées aux armateurs en se référant à des programmes. Il pourrait être utile de les confronter au niveau communautaire, notamment afin de dégager de cette confrontation des indications utiles à l'anticipation de la demande future par les chantiers.

A cet égard, certaines formes nouvelles de transport maritime, tel l'usage de conteneurs, posent dès maintenant des problèmes sérieux aux armements et aux ports. Les gouvernements qui octroient des aides aux armateurs devraient suivre cette évolution de près, afin d'éviter — dans la mesure du possible, étant donné la base mondiale sur laquelle se développe le marché des navires — de susciter par leurs aides des capacités de transport ou des installations portuaires qui devraient être ensuite artificiellement maintenues au prix de nouvelles aides, ou même supprimées.

24. Les entreprises de la construction navale des pays membres devraient examiner, en outre, les moyens de réaliser, sans pour autant diminuer l'efficacité de la concurrence, une meilleure coopération et une meilleure spécialisation de leurs activités, tant sur le plan national qu'international. On pourrait étudier, à cet égard, dans quelle mesure la politique d'aide pourrait favoriser ces progrès. La coopération entre entreprises devrait être d'autant plus facile à

développer que la demande future de navires se portera sur des types de navires assez variés allant des grands pétroliers et transporteurs de vrac à des navires de haute technicité tels que les porte-conteneurs, les transporteurs de gaz liquéfié, etc. Elle pourrait être étendue également au domaine des recherches techniques. De telles études paraissent essentielles, en effet, pour permettre aux chantiers navals de la Communauté de s'adapter sans cesse aux exigences de la demande et aux nouvelles possibilités techniques. La conjonction des efforts des entreprises serait de nature à améliorer de manière importante leurs chances de succès.

25. Par ailleurs, les avantages des innovations qui surviennent dans le domaine des transports maritimes ne peuvent se faire pleinement sentir que s'il en est tenu compte dans les aménagements portuaires. L'usage de conteneurs, par exemple, ne sera rentable que dans la mesure où les ports subiront des aménagements nécessaires. La tendance généralisée des navires au gigantisme — particulièrement nette en ce qui concerne les pétroliers — exigera la réalisation des infrastructures appropriées (approfondissement des accès, bassins d'amarrage etc.). Il faudra donc que l'on fasse choix de certains sites prioritaires. Il pourrait être opportun, sur ce point, de procéder, au niveau de la Communauté, à une confrontation des politiques portuaires des États membres.

Solution des problèmes sociaux et régionaux

26. Tous les chantiers navals qui ne sont pas susceptibles de devenir compétitifs, ou qui ne pourraient le devenir qu'au prix d'aides disproportionnées, devront être fermés ou convertis. Cette réorganisation soulève déjà, dans certains cas et, notamment, en France et en Italie, des problèmes sociaux et régionaux aigus. Toute action, cependant, qui viserait à maintenir artificiellement en activité des chantiers non compétitifs pour éluder ces problèmes ne pourrait que contrarier gravement le processus de réadaptation du secteur aux conditions du marché mondial. Il est donc indispensable d'envisager ces problèmes avec réalisme et leur chercher des solutions appropriées à chaque cas d'espèce.

En ce qui concerne la main-d'œuvre qui pourrait être libérée par le processus d'adaptation et de conversion, il y a lieu de se référer aux orientations générales contenues aux chapitres IV et VI du premier programme, et aux développements de la première partie du présent chapitre, concernant l'implantation de nouvelles activités économiques, accompagnée de la réadaptation professionnelle nécessaire, et les mesures, compatibles avec l'équilibre régional, destinées à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. Pour le cas où le réemploi de la main-d'œuvre poserait, avec

ou sans réadaptation, des problèmes particulièrement difficiles, on pourrait envisager de mettre en œuvre des mesures exceptionnelles, telle la mise à la retraite anticipée des travailleurs âgés.

Le Fonds social européen peut, d'ores et déjà, accorder son aide aux opérations de reconversion à l'intérieur d'une même entreprise. La Commission a proposé au Conseil d'étendre ces interventions à la reconversion hors de l'entreprise, dans l'intention de faciliter la solution des problèmes sociaux posés, en général, par les restructurations: le secteur de la construction navale pourrait donc en bénéficier.

Les conversions indispensables devraient, dans toute la mesure du possible, être entreprises dans le cadre régional et s'inscrire, de préférence, dans des programmes régionaux. La disparition partielle ou totale de certains chantiers soulève, en effet, des problèmes régionaux d'autant plus graves que la conversion de ces chantiers ou la création d'activités nouvelles peuvent être entravées par la position géographique de certains ports ou leur faible attractivité industrielle.

B. INDUSTRIE ÉLECTRONIQUE

I. Problèmes et critères justifiant l'intervention des pouvoirs publics

27. Dans tous les pays industrialisés, l'électronique est devenue un secteur clé de la croissance économique. Technique de base, l'électronique s'insère dans un nombre toujours croissant de matériels. Occupant déjà une place de choix dans l'organisation des loisirs (radio, télévision, etc.), elle devient également de plus en plus le système nerveux des laboratoires, des usines, des services et de la défense nationale.

Si elle est la condition de l'essor des armements et des engins de l'espace, elle apporte, dès à présent, aux administrations et aux services des gains de productivité sans précédent. La mise en place de systèmes de traitement et de transmission de l'information accroît d'une manière révolutionnaire l'efficacité des dirigeants dans leurs fonctions de prévision et de décision. Elle envahit toutes les activités industrielles en se substituant progressivement aux techniques de régulation mécanique et électrique (mesures, commandes, contrôles). La productivité de l'industrie future dépendra souvent directement du niveau atteint par l'emploi des techniques électroniques.

Dans l'avenir, la vente des matériels d'équipement dépendra de plus en plus de la possibilité de fournir en même temps les ordinateurs (le « hardware ») assurant l'exécution des opérations et les systèmes et

méthodes appropriés (le « software ») permettant l'exploitation des capacités de l'ordinateur.

28. La situation actuelle de l'industrie communautaire se présente de la façon suivante. Très compétitives dans le domaine des biens de consommation, les entreprises de la Communauté n'ont pu réussir à concurrencer efficacement les entreprises américaines dans le domaine des techniques avancées, tel celui des ordinateurs et des nouveaux composants, comme en témoigne l'évolution des échanges extérieurs de la Communauté et l'implantation de filiales d'entreprises américaines dans les États membres. C'est ainsi que les entreprises américaines y contrôlent 10 à 15 % de la production de biens de consommation, 50 % de la production de semi-conducteurs professionnels, 80 % de la production des calculateurs et la presque totalité du marché croissant des circuits intégrés.

Si la Communauté ne parvenait pas à disposer d'une industrie électronique qui lui soit propre, de sérieuses conséquences économiques pourraient en résulter. Du fait des limites qui seraient mises à ses possibilités d'action et de l'exode de ses chercheurs vers des laboratoires extra-européens, l'industrie de la Communauté risquerait de se trouver placée, par rapport au développement industriel d'espaces économiques extérieurs, dans une situation de dépendance unilatérale qui ne serait pas sans conséquences sur l'expansion de l'économie dans son ensemble. Il en résulterait également que l'exportation de matériels de pointe, notamment de biens d'équipement, deviendrait de plus en plus difficile, car les biens, aujourd'hui, incorporent de plus en plus d'éléments électroniques.

29. Les causes principales de ce retard relatif tiennent, notamment, à la disproportion :

- des marchés, l'industrie électronique américaine disposant, depuis longtemps, pour ses produits, d'un vaste marché ;
 - des sommes consacrées à la recherche, dix fois supérieures aux États-Unis à celles de la Communauté, et provenant pour une plus large part de fonds publics ;
 - des commandes publiques, qui représentent aux États-Unis près des deux tiers des débouchés de l'industrie électronique, alors que, dans la Communauté, la proportion est de l'ordre de 12 %. Pour certains produits, par exemple ceux de la micro-électronique, les rapports sont encore plus défavorables, car il n'existe généralement pas de marchés publics en Europe pour ces produits ;
 - de la surface financière des entreprises et de leurs possibilités d'autofinancement qui sont beaucoup plus importantes dans les entreprises américaines que dans celles de la Communauté ;
 - de l'insuffisance des méthodes de gestion.
- Face à cette évolution, la Communauté ne pourra se permettre de négliger ce secteur vital, si elle ne veut pas dépendre des progrès réalisés à l'extérieur de la Communauté et risquer ainsi de compromettre la compétitivité de son industrie et le développement futur de l'ensemble de son économie. Une amorce de politique commune s'est fait jour dans le cadre de la négociation Kennedy, lorsque la Communauté a opté pour un traitement exceptionnel des matériaux électroniques de pointe, tels les ordinateurs, les micro-structures, etc.
- Une intervention des pouvoirs publics en faveur de l'industrie électronique communautaire, notamment de ses branches de l'informatique et des composants, s'impose également pour les raisons suivantes :
- les investissements dans les branches mentionnées ci-dessus sont souvent trop élevés et comportent trop de risques pour que les entreprises privées soient disposées à les prendre entièrement à leur charge, d'autant plus que leur rentabilité ne peut être assurée qu'à moyen ou à long terme ;
 - le développement de ces branches, notamment celui de l'informatique, exige, en règle générale, de vastes marchés, de grandes unités de production et une coopération entre entreprises et centres de recherche publics ;
 - dans certaines branches de l'électronique, il n'y a pas actuellement suffisamment de concurrence sur le marché européen, étant donné qu'une entreprise américaine contrôle près des trois-quarts de la production : une intervention publique se justifie donc également pour établir une concurrence plus large ;
 - les gouvernements des autres grands pays industriels interviennent directement en faveur du développement de ces branches de diverses manières : les distorsions de concurrence qui en résultent rendent particulièrement difficile pour l'industrie européenne de développer sa propre production.

II. Orientations de politique économique

30. Il apparaît donc nécessaire, dans ces conditions, que les États membres appliquent sans tarder à l'industrie électronique une politique à la mesure des problèmes qui se posent et qui lui donne, particu-

lièrement dans sa phase de constitution, les impulsions et les aides indispensables. L'expérience des dernières années a montré, en outre, que les États membres n'étaient pas en mesure de résoudre isolément nombre de problèmes en raison des charges excessives qui en seraient résultées pour leurs budgets et de la nécessité où ils auraient été, en conséquence, de négliger d'autres tâches essentielles. Il semble donc indiqué que les États membres unissent leurs efforts et procèdent à des actions concertées pour trouver en commun des solutions efficaces. Pour les domaines ou opérations intéressant l'ensemble des États membres, des programmes communs devraient, autant que possible, être établis et mis en œuvre. Pour les domaines ou opérations auxquels certains seulement des États membres seraient disposés à participer directement, il faudra examiner les problèmes qui en résulteraient pour l'ensemble de la Communauté. Il faudra, à cet égard, prendre en considération les programmes déjà élaborés dans les États membres, qui pourraient être intégrés par étapes dans une politique commune de la Communauté en cette matière.

Les actions qui seront entreprises dans le domaine de l'électronique devront viser à assurer à l'Europe une industrie électronique compétitive qui soit susceptible, non seulement de renforcer sa position concurrentielle sur le marché mondial, mais encore de stimuler de manière importante, en tant qu'industrie de pointe, le progrès technologique en général.

Amélioration des structures industrielles

31. Une évolution rapide de l'industrie électronique dans la Communauté ne peut être assurée que si celle-ci dispose d'un certain nombre d'entreprises suffisamment compétitives dans ce secteur. Pour cette raison, les entreprises elles-mêmes devront saisir toute occasion d'améliorer leurs structures et de créer des unités de production compétitives. La création d'entreprises de dimension européenne, l'établissement des capacités de recherche et de développement nécessaires, une spécialisation et une division du travail suffisantes, une surface financière adéquate et une gestion dynamique et moderne sont autant de conditions pour que les entreprises européennes puissent faire face à la forte concurrence exercée sur les marchés de l'électronique par les grandes entreprises des pays tiers. Cette amélioration des structures industrielles pourrait être atteinte par une coopération entre entreprises, par la formation d'associations momentanées et par la création de grandes entreprises à l'échelle européenne.

Le développement d'une industrie électronique compétitive est en premier ressort la tâche des entreprises. Aussi, la politique économique devra-t-elle s'em-

ployer principalement à supprimer aussi rapidement que possible les obstacles d'ordre juridique et fiscal. En outre, une aide temporaire des pouvoirs publics, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle ainsi que de la recherche et du développement est nécessaire, surtout dans la phase initiale. Il serait indiqué que seules bénéficient de telles aides, ainsi que de la plus grande partie des commandes publiques, les entreprises faisant de leur côté les efforts requis pour renforcer leurs structures industrielles et capables de parvenir, à moyen terme, à une rentabilité satisfaisante.

Il faudrait, en outre, dans l'intérêt bien compris de l'ensemble de la Communauté, qu'elles soient concertées entre les États membres, de manière à obtenir un meilleur équilibre structurel entre les diverses catégories de productions (biens de consommation, biens d'équipement, composants) et à éviter des distorsions de concurrence entre entreprises des pays membres, sans perdre de vue que les entreprises des pays non membres profitent souvent d'aides directes ou indirectes dans leur pays d'origine.

Il faudra, enfin, prendre en considération, dans ces interventions, les objectifs de politique régionale, car les branches d'industrie riches d'avenir sont susceptibles d'apporter une contribution importante au développement des régions à problèmes.

D'autre part, il serait nécessaire d'examiner les possibilités d'une politique commune à l'égard des aides aux investissements effectués dans la Communauté par des entreprises de pays non membres.

Formation professionnelle

32. La disponibilité d'un personnel qualifié est une condition indispensable d'un développement rapide de l'industrie électronique. En effet, dans aucune autre industrie le « savoir faire » scientifique et technique n'est d'une importance aussi décisive. Il lui faut un nombre suffisant d'éléments hautement qualifiés afin d'assurer tant la production que l'utilisation efficace des matériels électroniques. Il faudra, à cet égard, accorder une attention particulière à la formation des programmeurs et des analystes. Aujourd'hui la vente des ordinateurs, par exemple, doit s'accompagner de la fourniture des systèmes et méthodes de programmation, si les constructeurs de tels matériels veulent rester dans la compétition. L'amélioration de la formation théorique du personnel et l'approfondissement de ses connaissances pratiques devraient aller de pair. Ceci suppose une coopération étroite entre universités et entreprises, ainsi que la promotion des échanges de personnel scientifique et technique entre instituts de recherche, laboratoires et entreprises utilisant les matériels à traiter l'information — échanges qui ne devraient pas s'arrêter aux

frontières nationales, mais qui devraient être pratiqués de façon généralisée entre les États membres.

Dans ce contexte, une attention toute particulière devrait être accordée à la formation et au perfectionnement professionnels dans les projets entrepris en commun. Par ailleurs, on devrait examiner les possibilités de créer des centres de formations post-universitaires sur le plan européen. Pour l'examen de l'ensemble des problèmes soulevés par la formation professionnelle dans le secteur électronique, la création d'un groupe d'experts pourrait être envisagée au niveau communautaire.

Développement de normes et de types standardisés

33. Si l'on veut disposer, à l'intérieur de la Communauté, de débouchés suffisants et produire en séries assez importantes, il faudra fixer des normes et des types standardisés (ainsi pour les ordinateurs construits dans la Communauté) et utiliser des langages standardisés pour leur exploitation. Des problèmes analogues se posent dans le domaine des télécommunications, de la transmission de données, des commutations électroniques, etc. Aussi devrait-on s'efforcer d'unifier aussi rapidement que possible les normes et les types, en tenant compte de celles et de ceux qui sont déjà largement diffusés dans la Communauté. Le cas échéant, pourrait être envisagée, à cette fin, la création d'un groupe d'experts.

Commandes publiques

34. Les pouvoirs publics sont des utilisateurs très importants de matériels d'informatique et autres matériels électroniques. Toutefois, ils ont souvent tendance, au moins jusqu'ici, à passer leurs commandes dans l'optique de leurs besoins à brève échéance sans toujours coordonner les besoins des différentes administrations.

L'établissement, par les pouvoirs publics, de perspectives à moyen terme concernant leurs besoins futurs donnerait aux entreprises des ordres de grandeurs utiles pour orienter la formation du personnel, les efforts de recherche et de développement ainsi que les investissements.

Étant donné l'importance de la part des commandes publiques dans l'ensemble des débouchés de l'industrie des biens d'équipements électroniques et, en particulier, des matériels à traiter l'information, une bonne connaissance de l'évolution future de ces commandes, base d'une politique rationnelle d'équipement du secteur public, serait un facteur important du développement des entreprises électroniques des pays membres.

Cette constatation devrait inciter les gouvernements des États membres, d'abord, à établir aussitôt que possible de telles prévisions, à les confronter et à les communiquer aux entreprises de l'industrie électronique, pour aboutir ultérieurement à une rationalisation et à une coordination de leurs programmes d'équipement respectifs. L'interdépendance de plus en plus forte des besoins des États membres dans ce domaine devrait faciliter la mise en œuvre souhaitable d'une politique concertée des commandes publiques qui permettrait de promouvoir le développement des entreprises des pays membres engagées dans la conception et la production de matériels électroniques originaux.

Confrontation des programmes nationaux de recherche et de développement

35. Plusieurs États membres ont établi des programmes particuliers pour promouvoir le développement, la production et l'utilisation de matériels d'informatique. Il semblerait indiqué que les États membres procèdent incessamment à une confrontation des différentes mesures et programmes adoptés ou envisagés et que ceux qui ne l'ont pas encore fait établissent aussi rapidement que possible de tels programmes. Il convient de rappeler, à cet égard, que le Conseil, dans sa résolution du 31 octobre 1967, a chargé le groupe de travail « Politique de la recherche scientifique et technique » du comité de politique économique à moyen terme, de poursuivre, en général, la confrontation des programmes de recherche.

Les programmes devraient faire ressortir les objectifs envisagés et les moyens financiers mis en œuvre, permettant ainsi, sur le plan communautaire :

- de vérifier si, compte tenu de la dynamique propre du secteur, les moyens mis en œuvre par les États membres suffisent à assurer, à une échéance raisonnable, le développement d'une industrie électronique compétitive dans la Communauté ;
- de constater les lacunes des programmes de recherche existants ;
- d'éviter les doubles emplois inutiles ;
- d'instaurer une coopération dans les domaines complémentaires ;
- et d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources en personnel, capital et équipements prévues dans les programmes.

Par ailleurs, les États membres devraient s'informer mutuellement et régulièrement et, si possible, se concerter, sur les travaux de recherche et de développe-

ment confiés aux laboratoires publics ou sur des marchés d'études passés à l'industrie par leur intermédiaire. Il sera important, à cet égard, d'examiner les possibilités de déterminer les conditions d'une information mutuelle sur les résultats obtenus.

Enfin, les États membres devraient examiner si, et dans quels domaines, il serait souhaitable d'entreprendre des projets communs, eu égard, notamment, aux exigences d'autres projets internationaux, en matière, par exemple, d'exploration de l'espace ou de satellites de télécommunication, de réseau européen de transmissions de données, de micro-électronique, etc. Cet examen devrait s'étendre aux problèmes de financement et aux modalités d'exécution. Dans ce contexte, on devra également considérer les possibilités et l'opportunité d'une coopération éventuelle avec des pays tiers dans le domaine de la recherche et du développement.

Un premier pas dans cette voie a été accompli par le Conseil qui, dans sa résolution du 31 octobre 1967, a chargé le groupe de travail « Politique de la recherche scientifique et technique » du comité de politique économique à moyen terme d'examiner les possibilités de coopération dans différents domaines parmi lesquels l'informatique et les télécommunications.

Coopération entre instituts de recherche

36. Dans le même but, on devrait promouvoir la coopération entre les centres et instituts de recherche de la Communauté. Pour éviter des doubles emplois, pour diminuer les coûts et pour mieux utiliser les ressources intellectuelles et matérielles, il faudrait renforcer les contacts entre les instituts des États membres et les échanges en personnel scientifique et technique. En outre, il serait souhaitable d'examiner les possibilités de création d'instituts européens de recherche dans le domaine, non seulement de l'informatique, mais aussi d'autres techniques électroniques.

Dans ce contexte, une attention particulière devra être accordée à l'échange d'expériences en matière d'utilisation d'ordinateurs dans l'administration (centres d'information et de documentation, offices statistiques, offices de brevets, Interpol, télécommunications, etc.).

En outre, on devrait assurer une exploitation optimale des ordinateurs utilisés par les différentes administrations et centres de recherche, en examinant, entre autres, les possibilités de mettre les matériels qui, momentanément, ne sont pas pleinement utilisés, à la disposition d'autres instituts, y inclus ceux d'autres pays membres.

Études à envisager

37. Le développement en Europe d'une industrie électronique compétitive exige une analyse approfondie de son incidence sur l'ensemble des structures industrielles. Compte tenu du retard considérable que les pays membres accusent dans ce domaine, il faut poser en principe qu'il ne pourra s'agir d'imiter simplement ce que font les autres pays, et notamment les États-Unis, dans tous les domaines de l'électronique. Ce sera l'une des tâches confiées par la résolution du Conseil du 31 octobre 1967 au groupe de travail « Politique de la recherche scientifique et technique » du comité de politique économique à moyen terme que d'étudier dans quels domaines relatifs aux techniques clés de l'électronique les entreprises européennes auront une chance réelle de s'affirmer dans la compétition internationale.

Compte tenu de l'importance des nouveaux composants pour le développement des équipements électroniques, on devrait leur accorder une attention toute particulière. On devra examiner en commun, à cet égard, sur quels domaines les efforts de recherche et de développement devraient être concentrés afin de permettre à l'industrie européenne de participer à la production des nouvelles générations de composants qui se succèdent à intervalles de plus en plus courts. Ainsi, d'autres possibilités lui seraient offertes de tirer profit de l'expansion rapide des applications électroniques.

Dans ce contexte, les perspectives technologiques de l'utilisation de l'informatique devraient être analysées, notamment dans le domaine des télécommunications, des transports, de l'automation industrielle et administrative et des études de marché.

Par ailleurs, on devrait étudier dans quelle mesure il serait opportun de parvenir à une certaine spécialisation à l'intérieur de la Communauté et à une concentration des efforts sur les entreprises les plus compétitives et examiner les implications qu'une telle spécialisation pourrait entraîner sur le plan de la politique économique générale et de la politique de la recherche.

Étant donné qu'une grande partie des matériels d'informatique est mise à la disposition des utilisateurs par voie de location (« leasing »), on devrait également examiner dans quelle mesure l'incertitude actuelle concernant le traitement fiscal de tels contrats de location pourrait être levée.

Attendu, enfin, que la transmission des données à distance prend une importance croissante, il serait indiqué d'étudier quelles peuvent être à cet égard les répercussions des divers systèmes de tarification dans le domaine des télécommunications.

CHAPITRE IV

POLITIQUE AGRICOLE

1. L'amélioration de la productivité et de la compétitivité des économies des pays membres n'exigera pas seulement, au cours des prochaines années, des politiques de nature à stimuler efficacement l'adaptation structurelle de l'industrie et des services à l'évolution des conditions économiques et techniques. Elle demandera également une politique agricole tendant à la réalisation des mêmes objectifs. Tous les secteurs d'activité sont en effet solidaires dans la recherche d'une plus grande efficacité d'ensemble de l'économie et l'agriculture devra, à cette fin, accomplir des efforts particulièrement importants. Le présent chapitre décrit les orientations générales qu'il conviendra de suivre, au cours des années qui viennent, pour les favoriser.

Bien que ces orientations procèdent des mêmes exigences fondamentales que la politique préconisée pour le reste de l'économie, les problèmes de l'agriculture présentent une spécificité telle qu'il est apparu indispensable de leur consacrer un exposé distinct. Au reste, l'importance de leurs implications économiques générales et celle de leurs aspects sociaux leur confèrent une dimension exceptionnelle. Ils appellent, de la part des pouvoirs publics, une sollicitude d'autant plus grande que, dans le cas de l'agriculture, les mécanismes du marché abandonnés à eux-mêmes s'avèrent particulièrement inaptes à assurer, sans tensions sociales importantes, les adaptations nécessaires.

2. Si la politique agricole comporte ainsi, de par la nature des problèmes qu'elle doit résoudre, des modalités qui lui sont largement particulières, il n'en reste pas moins qu'elle ne peut être conçue hors du contexte de la politique économique et sociale générale. Cette insertion est d'autant plus nécessaire que, s'agissant en définitive de concilier les intérêts d'un secteur et ceux du reste de l'économie, les moyens de cette conciliation relèvent en partie d'autres politiques que la politique agricole et, notamment, de la politique de la formation professionnelle, de l'emploi et des transferts sociaux, de la politique régionale et de la politique des finances publiques.

La politique qu'il s'agit d'appliquer à l'agriculture doit, en effet, viser à permettre aux agriculteurs de jouir de conditions de vie plus proches de celles dont jouit le reste de la population, mais elle doit s'interdire de le faire par des moyens de nature à altérer

la compétitivité des économies. Or, ces deux exigences, qui seraient aisément compatibles si les perspectives d'augmentation de la demande de produits agricoles autorisaient l'agriculture de la Communauté à traduire les progrès de productivité considérables dont elle est capable en forts accroissements de production, risquent, au contraire, d'avoir beaucoup de peine à l'être étant donné la modeste expansion des débouchés prévus généralement pour les denrées alimentaires au cours des prochaines années. Il y a là une limite que la politique agricole ne peut ignorer sous peine de faire peser sur les économies, d'une manière ou d'une autre, des charges excessives. Elle s'imposera, par conséquent, à l'agriculture comme une contrainte théoriquement générale, mais de nature, en fait, à aggraver la situation relative des exploitations les moins compétitives par rapport à celles qui le sont le plus. Elle tendra donc à distinguer de plus en plus nettement trois catégories d'exploitations, auxquelles devra être appliquée une politique différenciée : des exploitations d'elles-mêmes assez productives pour s'accommoder de prix modérés ; des exploitations susceptibles de le devenir si des aides leur permettent les aménagements structurels nécessaires ; enfin des exploitations handicapées par des facteurs géographiques, démographiques ou structurels, qui ne peuvent espérer atteindre le seuil de compétitivité, et auxquelles se pose un problème de reconversion dont la solution devrait être recherchée, de préférence, dans le cadre régional.

3. Telles sont les données fondamentales du problème économique et social que la politique agricole des prochaines années va devoir résoudre au mieux de l'intérêt général, et selon des modalités qui soient, d'autre part, acceptables par ceux qu'elle concerne le plus directement. Il faudra ainsi mener de front, d'une part, une politique des marchés et des prix et une politique des structures agricoles, dont le coût soit tolérable pour l'économie générale et qui permette, néanmoins, une croissance suffisamment rapide du revenu des agriculteurs compétitifs et, d'autre part, une politique de reconversion de la main-d'œuvre et d'aide sociale qui améliore les conditions de départ de ceux qui ne sont pas en mesure de le devenir et aille même jusqu'à opérer en leur faveur, dans certains cas, des transferts de revenus. Mais si ces objectifs généraux sont aisés à énoncer, ils ne pourront être atteints que par un ensemble d'actions complexes et délicates, dont il y

aura lieu d'assurer, non seulement la cohérence mutuelle, mais encore les liaisons nécessaires avec les autres aspects de la politique économique générale, et leur compatibilité avec l'ensemble de celle-ci.

4. C'est bien dans cet esprit, déjà, que le traité de Rome a envisagé la solution des problèmes de l'agriculture dans la Communauté. Il a prévu, à cet effet, une politique agricole commune à laquelle il a fixé pour objectifs, à l'article 39 :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- c) de stabiliser les marchés ;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Jusqu'ici, cette politique s'est principalement attachée à l'établissement de prix communs et à la mise en place des mécanismes nécessaires à l'organisation commune des marchés, ce qui a conduit à la réalisation effective d'un marché commun des produits agricoles entre les pays membres. Elle doit désormais, non seulement orienter de manière appropriée, dans le cadre ainsi fixé, l'évolution des prix, mais encore engager d'importantes actions structurelles — intéressant tant la main-d'œuvre que les structures de production agricole — et qui ne sont pas moins indispensables à la réalisation de ses objectifs. Et il va de soi qu'il conviendra d'orienter ces actions en tenant compte, comme le traité le souligne, « de ce que l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'économie générale ». Cela implique qu'elles devront se relier étroitement aux autres politiques ayant pour objet de promouvoir les aménagements structurels nécessaires de l'économie et, par conséquent, s'inscrire dans le cadre de la politique économique à moyen terme qui a pour mission de les coordonner. Aussi le présent chapitre s'attache-t-il à tracer des orientations qui soient conformes, à la fois, aux objectifs généraux de la politique agricole commune et à ceux de la politique économique à moyen terme des prochaines années.

Si l'on considère les conditions d'application de ces orientations, il faut être, néanmoins, conscient du fait que les instruments de la politique agricole sont parvenus, au niveau communautaire, à un degré d'intégration dont ceux de la politique économique générale sont encore éloignés.

I. PRINCIPAUX RÉSULTATS DES PROJECTIONS AGRICOLES

5. Les développements ci-après présentent l'état le plus récent des projections agricoles pour la période 1965—1970 ⁽¹⁾. Elles ne sont pas exactement conformes aux projections de valeur ajoutée et d'emploi contenues dans le premier programme, du fait que des données observées se sont substituées, depuis, à des évaluations prévisionnelles. Par ailleurs, elles ne sont pas parfaitement homogènes entre pays, les méthodes suivies pour leur établissement différant encore sensiblement de l'un à l'autre. Elles ne tiennent pas compte, enfin, des effets possibles des décisions de prix arrêtées par le Conseil en 1964—1967.

Les chiffres produits n'ont qu'une valeur d'ordre de grandeur, mais ils n'en constituent pas moins une base de réflexion indispensable.

Consommation

6. Dans tous les pays membres, les dépenses de consommation alimentaire ⁽²⁾ devraient, entre 1965 et 1970, augmenter plus lentement que durant les cinq années antérieures. Pour l'ensemble de la Communauté, leur taux de progression annuel à prix constants fléchirait ainsi de 3,6 à 2,7 %.

Ce ralentissement s'explique non seulement par la baisse du rythme de croissance de la population (0,9 % de 1965 à 1970 contre 1,1 % de 1960 à 1965), mais encore par celle du rythme de croissance de la consommation privée par tête (3,2 % de 1965 à 1970 contre 4,1 % de 1960 à 1965) ⁽³⁾ et par la réduction progressive de la part des dépenses d'alimentation dans cette consommation.

Cette évolution aboutirait, en 1970, à un certain regroupement des parts des dépenses d'alimentation dans la consommation privée de la plupart des pays de la C.E.E. autour de 33 %, l'Italie faisant exception avec 42 %. C'est la France qui accuserait, au cours de la période, la baisse relative la plus importante.

⁽¹⁾ Elles ont été établies par un groupe ad hoc des projections agricoles composé d'experts des États membres et de la Commission.

⁽²⁾ Ont été retenus les produits de l'agriculture et de la pêche allant directement à la consommation privée ainsi que les produits agricoles entrant dans les industries agricoles et alimentaires suivantes : viandes et conserves de viandes, conserves autres que la viande, sucre, chocolat-cacao-confiserie, lait conditionné-produits laitiers, produits à base de céréales, produits alimentaires divers, boissons, corps gras d'origine animale ou végétale et tabacs.

⁽³⁾ Voir premier programme de politique économique à moyen terme, chapitre II.

Tableau 1

Consommation privée et consommation alimentaire des ménages

Taux d'accroissement annuels moyens 1960-1965, 1965-1970 et 1960-1970 aux prix à la consommation de 1960

	Consommation privée globale			Dépenses alimentaires globales		
	1960-1965	1965-1970	1960-1970	1960-1965	1965-1970	1960-1970
Allemagne (R.F.)	5,4	3,4	4,4	3,8	2,6 ⁽¹⁾	3,2
France	5,4	4,6	5,0	3,5	2,7	3,1
Italie	5,3	4,7	5,0	4,1	3,0	3,6
Pays-Bas	6,7	4,2	5,5	5,5	2,7	4,1
Belgique	3,9	3,7	3,8	2,7	2,2	2,5
Luxembourg	3,6	3,2	3,4	2,4	2,2	2,3
C.E.E.	5,2	4,1	4,7	3,6	2,7	3,2

⁽¹⁾ Pour l'Allemagne, des estimations plus récentes font état d'une progression un peu moindre, de l'ordre de 2,3 %.

7. En ce qui concerne le contenu agricole des dépenses d'alimentation — notion très importante car elle permet d'apprécier le bénéfice que les producteurs agricoles tirent de l'accroissement des dépenses alimentaires — une estimation indicative remontant à 1959 a permis d'établir qu'au niveau de la C.E.E. la valeur de ce contenu s'élevait à environ 40 %. Or, la journée continue, la recherche des loisirs, l'extension du travail féminin tendent à développer de plus en plus la demande de produits élaborés. En outre, grâce à des techniques nouvelles ou à des produits nouveaux, les industries alimentaires créent chez les consommateurs actuels ou potentiels des besoins nouveaux ou substituent des besoins nouveaux à des besoins anciens. On peut donc estimer que le con-

tenu agricole des dépenses d'alimentation, évalué à prix constants, tend encore à diminuer. Il en résulte, pour la production agricole, des perspectives un peu moins favorables que celles que paraît suggérer l'évolution de la consommation de produits alimentaires.

Production

8. Dans les hypothèses retenues, concernant, notamment, l'évolution des structures et des prix susceptibles de l'influencer, la production finale de l'agriculture, évaluée à prix constants, pourrait, pour l'ensemble de la Communauté, s'accroître de 1965 à 1970, à un rythme annuel pratiquement identique à celui des années 1960-1965, soit 2,8 %.

Tableau 2

Production finale, consommation intermédiaire et valeur ajoutée de l'agriculture ⁽¹⁾

Taux d'accroissement annuels moyens 1960-1965, 1965-1970 et 1960-1970 aux prix de 1960

	Production finale			Consommation intermédiaire			Valeur ajoutée brute		
	1960-1965	1965-1970	1960-1970	1960-1965	1965-1970	1960-1970	1960-1965	1965-1970	1960-1970
Allemagne (R.F.)	2,5	2,1	2,3	5,5	2,7	4,1	0,6	1,6	1,1
France	2,5	3,1	2,8	6,8	6,5	6,7	1,0	1,8	1,5
Italie	4,1	3,3	3,7	7,9	4,5	6,2	3,1	2,9	3,0
Pays-Bas	1,9	2,9	2,4	3,9	3,4	3,6	0,4	2,5	1,5
Belgique	2,1	2,0	2,0	7,6	2,7	5,1	— 1,0	1,4	0,2
Luxembourg	2,5	2,1	2,3	5,4	3,7	4,5	0,9	1,0	1,0
C.E.E.	2,8	2,8	2,8	6,2	4,3	5,2	1,4	2,1	1,8

⁽¹⁾ Non compris la sylviculture, y compris la pêche.

Seuls la France et les Pays-Bas prévoient un rythme d'accroissement supérieur de 1965 à 1970 à celui des cinq années antérieures. Sur la décade 1960 à 1970, on peut constater que les taux de croissance des productions finales de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg, très proches les uns des autres, se situeraient au-dessous de la moyenne communautaire. Le taux de croissance de la France, par contre, lui serait conforme et celui de l'Italie sensiblement supérieur, de telle sorte que le volume de sa production finale dépasserait, en 1970, celui de l'Allemagne. A cette date, la France participerait ainsi pour 35,2 % à la valeur, aux prix de 1960, de la production finale de la Communauté, l'Italie pour 26,6 %, l'Allemagne pour 26,0 %, les Pays-Bas pour 7,6 %, la Belgique pour 4,4 % et le Luxembourg pour 0,2 %.

9. La consommation intermédiaire — c'est-à-dire les achats courants de l'agriculture aux autres secteurs économiques (aliments de bétail, engrais, énergie, transport, services vétérinaires, etc.) à l'exclusion des achats d'équipement et des charges d'amortissement et d'intérêt — évolue de son côté d'une manière très difficile à prévoir en raison du grand nombre d'éléments aléatoires dont elle dépend. Sous cette réserve, il a été initialement admis qu'évaluée aux prix de 1960 elle tendrait à augmenter, entre 1965 et 1970, à un rythme inférieur à celui enregistré entre 1960 et 1965.

Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier cette prévision :

- dans certains cas, une partie de la diminution du rythme de croissance de la consommation intermédiaire s'expliquerait par l'affaiblissement du rythme d'accroissement de la production elle-même (cas de l'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg) ;
- par ailleurs, pour certains pays comme l'Allemagne et la Belgique, il y a lieu de tenir compte de variations accidentelles de la consommation intermédiaire d'aliments de bétail consécutives aux résultats particulièrement bons de la récolte fourragère de 1960 et particulièrement mauvais de celle de 1965 ;
- enfin, une autre explication pourrait être trouvée dans le fort accroissement prévisible, de 1965 à 1970, de certains secteurs de la production finale de l'agriculture nécessitant une plus faible consommation intermédiaire.

Il semble bien cependant, en tout cas, que les taux de croissance de la consommation intermédiaire indiqués ci-dessus doivent être considérés comme des minima. Les conditions économiques et, notamment, les nécessités de l'adaptation structurelle de l'agricul-

ture de la Communauté aux exigences d'un grand marché, pourraient entraîner l'agriculture à accroître ses charges de consommation intermédiaire dans une proportion plus forte que celle prévue ici. Les données statistiques disponibles pour les années 1966 et 1967 paraissent confirmer cette tendance.

L'évolution de la consommation intermédiaire appelle par ailleurs les remarques suivantes. En ce qui concerne tout d'abord, sa part dans la production finale, les projections font apparaître, pour 1970, un groupement de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg entre les valeurs de 42 à 46 %, alors qu'elle ne s'élèverait qu'à 32 % en France et 24 % en Italie. Cela suggère, dans ces deux pays, de larges possibilités d'intensification de la production. Si les prix des biens entrant dans la consommation intermédiaire augmentaient à l'avenir plus lentement que ceux des produits agricoles, ce qui a été parfois le cas dans le passé, les perspectives d'accroissement de la valeur ajoutée de l'agriculture apparaîtraient un peu plus favorables à prix courants qu'à prix constants.

10. En fin de compte, dans la mesure où les taux prévus de consommation intermédiaire s'avèreraient exacts, la valeur ajoutée de l'agriculture évaluée à prix constants pourrait, pour l'ensemble de la Communauté, s'accroître de 2,1 % par an entre 1965 et 1970 au lieu de 1,4 % entre 1960 et 1965. On observerait donc à cet égard, par rapport à la période précédente, une nette accélération à laquelle participeraient tous les pays à l'exception de l'Italie. Elle serait due principalement à une diminution du rythme de croissance de la consommation intermédiaire, suffisamment importante en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg pour entraîner une hausse des taux de croissance de la valeur ajoutée de 1965 à 1970, malgré la diminution prévue du rythme de croissance de la production finale. En revanche, la croissance de la consommation intermédiaire prévue en Italie ne se ralentira pas assez pour contre-balancer la baisse prévue du rythme de croissance de la production finale. Cependant, avec un taux annuel de 3 % pour la période 1960—1970, l'Italie réaliserait encore une croissance double de celle de la France ou des Pays-Bas.

Commerce extérieur

11. La Communauté est importatrice nette de produits agricoles ⁽¹⁾ et le demeurera en 1970. Son taux d'auto-provisionnement en 1965 a pu être estimé à 89,2 %. Étant donné qu'il a été prévu, de 1965 à

⁽¹⁾ Les produits considérés sont ceux dont la liste figure à la note 1 de la page 10.

1970, une croissance annuelle moyenne de 2,8 % de la production finale et de 2,7 % de la consommation, ce taux devrait s'élever à près de 90 % en 1970. Cette approche globale, pour indicative qu'elle soit, cache, cependant, un certain nombre de problèmes fondamentaux qui réapparaissent en partie dans l'approche par produit, d'une part, et dans l'approche en valeur, d'autre part.

Produit par produit, on peut admettre que la Communauté serait, à prix constants, en 1970, exportatrice nette de produits laitiers, de sucre et de blé tendre, proche de l'auto-suffisance en viande de porc, œufs et volaille, et importatrice nette de viande bovine, de blé dur, de blé de force, de céréales secondaires (au total) et de fruits et légumes, cette dernière catégorie incluant, il est vrai, tous les légumes et fruits exotiques. Dans l'ensemble, et bien que cela n'exclue pas certaines exceptions, les possibilités d'extension de la production dans les domaines déficitaires — lorsqu'elles sont économiquement, finan-

cièrement et pédologiquement possibles — paraissent limitées.

En outre, si l'on prend en considération l'incidence des décisions concernant les prix communs et les organisations de marchés, prises par le Conseil, notamment en décembre 1964, en juillet 1966 et en octobre 1967, on peut s'attendre à ce que la production de sucre, principalement, celle de produits laitiers, soient supérieure aux prévisions établies à prix relatifs constants, ce qui risque de poser de sérieux problèmes de débouchés.

Emploi et productivité

12. On peut s'attendre à ce que la population occupée dans l'agriculture continue de décroître dans les pays membres quoiqu'un net ralentissement soit prévu dans le taux de diminution des années 1965 à 1970 par rapport aux années 1960—1965.

Tableau 3

Évolution de la population occupée dans l'agriculture ⁽¹⁾ (1960—1970)

Chiffres en milliers et en % de la population occupée totale

	En milliers			En % de la population occupée totale		
	1960	1965	1970	1960	1965	1970
Allemagne (R.F.)	3.623	2.964	2.463	13,8	10,9	9,1
France	4.029	3.415	2.830	20,7	17,3	13,9
Italie	6.567	4.956	4.350	34,5	25,3	20,9
Pays-Bas	466	375	337	11,3	7,5	7,0
Belgique	257	205	176	7,7	5,0	4,8
Luxembourg	22	19	16	14,2	11,5	11,3
C.E.E.	14.964	11.934	10.172	20,7	16,0	13,2

⁽¹⁾ Sylviculture et pêche incluses.

La population occupée dans l'agriculture (pêche et sylviculture incluses) pour l'ensemble de la Communauté s'abaisserait ainsi de 11,9 millions en 1965 à 10,2 millions en 1970, (respectivement 11,7 et 9,9 millions sans la sylviculture). La part de l'emploi agricole dans l'emploi total fléchirait ainsi de 16 % à un peu plus de 13 %. Cette diminution de quelque 1,8 million correspondrait, pour un tiers environ, à des décès de personnes actives non remplacées, pour un autre tiers à une migration volontaire hors de l'agriculture et enfin pour le dernier tiers à des cessations d'activité de travailleurs de plus de 50 ans.

Dans ces conditions, l'apport de main-d'œuvre de l'agriculture aux autres secteurs d'activité pourrait n'être que de 600.000 personnes environ pour l'ensemble de la période 1965—1970.

13. Bien que les taux de croissance de la valeur ajoutée brute de l'agriculture soient appelés à demeurer très inférieurs à ceux des autres secteurs, la diminution escomptée de la population occupée devrait permettre à la productivité (valeur ajoutée par personne occupée) d'augmenter en moyenne, pour l'ensemble de la Communauté, de 5,6 % par an, soit un taux nettement supérieur à celui qui devrait être obtenu dans l'industrie.

Tableau 4

**Population occupée, valeur ajoutée et valeur ajoutée par personne occupée dans l'agriculture
(1960-1965 et 1965-1970)**

Taux de variation annuels moyens

	Population occupée ⁽¹⁾		Valeur ajoutée brute ⁽²⁾		Valeur ajoutée brute par personne occupée	
	1960-1965	1965-1970	1960-1965	1965-1970	1960-1965	1965-1970
Allemagne (R.F.)	— 3,9	— 3,6	0,6	1,6	4,7	5,3
France	— 3,3	— 3,7	1,0	1,8	4,6	5,7
Italie	— 5,5	— 2,6	3,1	2,9	9,1	5,7
Pays-Bas	— 4,2	— 2,1	0,4	2,5	4,9	4,7
Belgique	— 4,4	— 3,0	1,0	1,4	3,6	4,6
Luxembourg	— 3,2	— 3,0	0,9	1,0	3,9	4,5
C.E.E.	— 4,4	— 3,1	1,4	2,1	6,1	5,6

⁽¹⁾ Sylviculture et pêche incluses.

⁽²⁾ Non compris la sylviculture.

Tels sont les principaux résultats des projections qui ont pu être établies sur la base des éléments d'appréciation disponibles. Il n'a pas été possible d'aller plus loin et, notamment, d'indiquer d'ores et déjà les ordres de grandeur probables d'augmentation du revenu moyen des agriculteurs. L'évolution de la valeur ajoutée par personne active telle qu'elle est indiquée ci-dessus, ne saurait constituer une base valable à cet égard, et pour plusieurs raisons. D'une part, en effet, les chiffres reflètent des accroissements en volume, et non en valeur, faute d'éléments permettant d'évaluer la variation des prix relatifs des produits agricoles. D'autre part, la consommation intermédiaire venant en déduction des recettes ne tient pas compte, on l'a vu, des charges de capital, dont l'augmentation future n'a pu être évaluée, mais qui en raison même de la modernisation nécessaire des exploitations, sera certainement rapide. Les revenus réels tirés de l'exploitation agricole peuvent donc évoluer de manière sensiblement différente de la valeur ajoutée évaluée à prix constants.

II. PROBLÈMES ET OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE AGRICOLE DES PROCHAINES ANNÉES

Considérations générales

14. Les décisions prises en application des dispositions du traité ont permis de mettre en place certains

éléments essentiels d'une politique agricole commune. Il appartient maintenant à la Communauté de déterminer les orientations qu'elle entend lui donner dans le cadre de la politique économique à moyen terme et de prendre les dispositions nécessaires pour les mettre en œuvre.

Ce n'est pas là une tâche aisée, car les données à moyen terme de la politique agricole sont complexes et ses exigences parfois difficiles à concilier. Le traité fait obligation, entre autres, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole — notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture. Cela peut être théoriquement réalisé en recourant à l'un ou plusieurs des moyens suivants : élargissement des débouchés, hausses des prix relatifs des produits agricoles ou baisse des coûts de production, ce qui entraîne une majoration des revenus primaires des agriculteurs ; transferts directs de revenus sans lien avec la production, aboutissant à augmenter leurs revenus secondaires.

Or, un élargissement des débouchés impliquerait soit une réduction importante des importations, qui serait contraire aux exigences de la politique des échanges extérieurs, soit un accroissement des exportations, qui se heurte, pour la plupart des produits, à l'obstacle des coûts inhérents à la nécessité de compenser l'écart entre les prix communautaires et les prix mondiaux. Par ailleurs, l'augmentation relativement lente

de la demande de produits agricoles face à des progrès techniques qui, même à prix invariants, agissent dans le sens de l'accroissement de l'offre, impose à la politique des prix des limites relativement étroites. Étant donné, enfin, que les transferts de revenus ne peuvent entrer en considération qu'à titre d'aides d'adaptations strictement limitées dans le temps, la politique qu'il conviendra d'appliquer à l'agriculture devra nécessairement avoir pour principal objectif, au cours des prochaines années, de rationaliser la production et la commercialisation des denrées agricoles et d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre aussi bien que du capital foncier. Si elle ne tenait pas un compte suffisant de cette exigence, les économies risqueraient de subir un double préjudice : celui de l'excès des charges financières afférentes au soutien des prix et à l'écoulement des excédents agricoles, et celui qui résulterait de l'immobilisation dans le secteur agricole, au détriment d'autres secteurs à progrès potentiels plus élevés, d'un excès de facteurs de production.

Conséquences de la limitation des débouchés

15. La solution du problème de la hausse du revenu agricole serait évidemment beaucoup plus aisée si la demande globale de produits agricoles communautaires — c'est-à-dire la consommation intérieure diminuée des importations nettes — était appelée, au cours des années qui viennent, à évoluer de manière favorable, c'est-à-dire à s'accroître sensiblement plus vite que par le passé. Or, à moins d'une modification fondamentale de la situation actuelle du marché mondial des produits agricoles, il apparaît qu'il n'en sera pas généralement ainsi. C'est ce qu'indiquent, sous réserve de différences parfois importantes de produit à produit, les projections exposées ci-dessus, dont il ressort que la valeur ajoutée globale de l'agriculture ne devrait guère progresser, en volume, entre 1965 et 1970, de plus de 2 % par an.

On pourrait éventuellement envisager, pour élargir le champ laissé aux progrès de la production — et par conséquent de la productivité — de mettre en œuvre une politique visant à réduire le solde déficitaire des échanges extérieurs de produits agricoles entre la Communauté et le reste du monde, soit en diminuant les importations, soit en accroissant les exportations par rapport à leur volume prévu. Mais le taux d'autosuffisance de la Communauté en produits agricoles est déjà proche de 90 %, et il n'est pas question qu'elle envisage d'empêcher les pays tiers de participer à la couverture de ses besoins. Quant aux exportations, étant donné que les prix communautaires sont, pour la plupart des produits, plus élevés que les prix mondiaux, elles ne pourraient être accrues, pour ces produits, qu'en acceptant d'alourdir en proportion la charge financière que doit supporter

la collectivité pour toute vente effectuée sur ce marché. Il en résulte que la politique agricole ne devra pas chercher à réaliser son objectif de relèvement du revenu individuel des agriculteurs en favorisant un accroissement des quantités produites plus rapide que celui des quantités consommées, et cela d'autant plus que des excédents existent déjà pour plusieurs produits.

Limites et objectifs d'une politique des prix

16. On ne devra pas non plus chercher à atteindre cet objectif par le moyen d'une hausse des prix relatifs de l'agriculture. Sans doute, le revenu moyen des agriculteurs accuse-t-il, par rapport à celui du reste de la population active, un retard notable, qui est, cependant, dans l'état actuel des connaissances, difficile à mesurer. Étant donné qu'une fraction appréciable d'entre eux jouit de revenus nettement supérieurs à la moyenne, ce retard signifie que la situation de la majorité est nécessairement plus défavorable qu'il ne ressort de cette comparaison globale.

Il n'est pas possible, cependant, du point de vue de l'intérêt économique général, d'accélérer l'évolution du revenu agricole vers la parité en permettant une hausse importante du niveau moyen des prix agricoles. Des prix agricoles trop élevés ont, en effet, des incidences fâcheuses sur le coût de la vie et le niveau général des prix, ce qui aboutit en fin de compte, à détériorer à nouveau le rapport entre revenu agricole et revenu non-agricole. L'expérience prouve, d'ailleurs, qu'une politique de hauts prix agricoles est souvent suivie d'une accentuation de la tendance à la baisse des prix agricoles relatifs. Mais il faut surtout considérer qu'un niveau de prix trop élevé, assorti des garanties d'écoulement offertes, pour les principaux produits, par l'organisation commune des marchés, ne pourrait que donner des encouragements excessifs à la production et provoquer la formation de surplus structurels. Or, l'écoulement de ces surplus sur le marché mondial entraînera des charges appelées à croître, non seulement en fonction de leur volume, mais encore, de l'écart entre prix intérieur et prix mondial. Il en résulte qu'indépendamment des difficultés commerciales qu'elle susciterait par ailleurs, une hausse trop sensible des prix agricoles communautaires risquerait d'obérer gravement les finances publiques. Enfin, elle conduirait à accroître fortement les marges de profit des exploitations les plus compétitives, sans suffire à assurer un revenu acceptable à celles qui ne les ont pas, aggravant ainsi les importantes disparités de revenu qui existent dans le monde agricole.

Ainsi, porteuse de tensions irréductibles entre évolution des prix, de la production et des charges financières, sans apporter pour autant de solution valable

au problème social que posent les exploitations non compétitives, une politique de soutien des prix agricoles rencontrera assez rapidement ses limites économiques, financières et commerciales. La politique des prix agricoles devra donc être modérée dans sa ligne générale — puisque les risques de pléthore se révèlent importants pour la plupart des produits — tout en s'attachant à apporter à la structure des prix les corrections nécessaires pour assurer une meilleure adaptation de l'offre à la demande.

Objectifs d'une politique des structures

17. La politique agricole est nécessairement amenée dans ces conditions à rechercher la solution du problème du revenu des agriculteurs dans la baisse des coûts de production unitaire. Cette baisse peut être obtenue, soit par une diminution relative du montant des achats de l'agriculture aux autres secteurs, soit par une meilleure productivité des facteurs de production mis en œuvre.

Le premier élément n'est probablement pas appelé à jouer un rôle important, puisque la poursuite des progrès techniques dans l'agriculture se traduira par une augmentation du volume des achats de moyens de production aux autres secteurs et, notamment, de biens d'équipement. Cette augmentation pourrait compenser en grande partie l'évolution du prix de ces achats qui — à condition que la politique économique générale veille à ce qu'il en soit ainsi — devrait être normalement favorable à l'agriculture. Dès lors, le relèvement du revenu individuel des agriculteurs ne peut résulter que d'une meilleure combinaison des facteurs de production, c'est-à-dire d'une hausse de la productivité obtenue, simultanément, par une amélioration des structures et des conditions techniques de production et par une diminution corrélative du nombre des agriculteurs.

Il est urgent, dans ces conditions, de mettre en œuvre une politique des structures agricoles qui cherche, d'une part, à rendre compétitives des exploitations qui ne le sont pas et, d'autre part, à faciliter l'émigration de la main-d'œuvre hors de l'agriculture, en tenant compte des facteurs démographiques et psychologiques, ainsi que des actions économiques déployées à l'extérieur du secteur agricole. Cette politique aura donc à orienter de propres actions en vue de réaliser un meilleur emploi et une répartition par âge plus satisfaisante de la population active agricole. Il faudra, à cet égard, suivre d'assez près le mouvement de recul attendu de cette population, de manière à éviter que ne se produisent des départs massifs de jeunes de nature à compromettre l'avenir de certains terroirs.

Parmi les problèmes qui doivent être résolus par la politique des structures, la première place revient à

l'amélioration des structures de production des exploitations agricoles. En effet, tant pour des raisons économiques que sociales, l'amélioration des structures de la production constituera à l'avenir une des tâches les plus importantes de la politique agricole commune. La politique des structures devra être poursuivie tant sous l'angle des revenus que de l'amélioration du mode de vie des personnes occupées dans l'agriculture.

En fait, l'agriculture ne parviendra à assurer un revenu individuel convenable à ceux qu'elle occupe que dans la mesure où, grâce à des structures de production mieux adaptées, un rapport plus satisfaisant s'établira entre les superficies mises en valeur, les effectifs employés et les capitaux investis. Il convient d'observer que cette évolution conduira à une substitution de plus en plus marquée du capital au travail. Or, la plupart des unités de production existant dans l'agriculture, souvent trop petites (taille moyenne de toutes les exploitations de la Communauté de plus d'un hectare : 10,9 hectares de superficie agricole utile), ne disposent pas de capitaux leur permettant d'accéder aux dimensions qui leur permettraient d'obtenir un revenu équitable. En outre, le revenu qu'il est possible d'obtenir dans les exploitations agricoles ne suffit pas, dans la plupart des cas, à amortir les investissements nécessaires.

La réduction indispensable du nombre des personnes occupées dans l'agriculture entérine, également au niveau des entreprises, des difficultés sur le plan social. En effet, on constate, dès maintenant, dans quelques régions et pour divers types d'exploitations, que le nombre de personnes occupées par exploitation est déjà ramené à une seule unité. Bien que, dans ces exploitations, l'on puisse souvent observer que la productivité du travail est comparativement élevée et la situation des revenus satisfaisante, il faut, néanmoins, constater que le mode de vie des exploitants et de leurs familles est déjà, et risque encore davantage à l'avenir, d'être profondément insatisfaisant sur le plan social. Ils sont, ou restent pratiquement exclus, en effet, de nombreux avantages du progrès social : vacances, congés hebdomadaires, durée de travail limitée, etc. Dans de nombreux cas, la ménagère doit être intégrée dans le processus de production de l'exploitation, au détriment du ménage et de la famille.

Il convient, par conséquent, tant pour des raisons sociales que de productivité et de rentabilité, de s'efforcer d'élargir sensiblement les structures de production, ce qui peut être réalisé, soit par la constitution d'exploitations plus vastes, soit par des organisations interexploitations permettant tout à la fois aux agriculteurs d'obtenir une meilleure rentabilité et, grâce à des effectifs plus nombreux ou à une entraide entre exploitants, d'accéder effectivement à des conditions de vie comparables à celles des

autres travailleurs. Des études sur ces problèmes sont en cours au sein de la Commission.

Mutations professionnelles

18. Les conditions dans lesquelles la population active agricole tendra à diminuer, apparaissent aussi comme un élément très important de l'évolution de l'agriculture et du revenu agricole, et comme une donnée dont la politique agricole devra tenir grand compte. Mais dans la mesure où ce phénomène de diminution est conditionné par des facteurs en partie extérieurs à l'agriculture, c'est dans un cadre plus large que celui de la politique agricole qu'il conviendra de chercher à l'influencer en même temps qu'à l'entourer des garanties sociales indispensables.

Sans doute, en l'absence même de toute politique propre à le faciliter, le recul des effectifs occupés dans l'agriculture aurait-il naturellement tendance à se poursuivre durant de nombreuses années à un rythme soutenu, sous l'effet, à la fois, des caractéristiques propres de la structure démographique de la population agricole et de la persistance d'un courant d'émigration hors de l'agriculture motivé par la recherche de conditions de vie meilleures. Mais ce courant ne peut contribuer à l'amélioration des structures agricoles et, par voie de conséquence, des revenus agricoles, que si des mesures sont prises qui permettent d'en contrôler le développement. Aussi, une politique active en cette matière s'impose si l'on veut que le rythme et les modalités de sa régression numérique soient aussi conformes que possible à l'intérêt économique général et que, d'autre part, les conditions dans lesquelles elle s'opère soient humainement acceptables.

Cette politique est appelée à constituer un lien organique essentiel avec la politique économique générale. Elle aura des aspects proprement sociaux, puisqu'il s'agira d'adoucir les conditions de certaines mutations professionnelles indispensables en recourant aux instruments de la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de la politique des transferts sociaux. Mais elle présentera des aspects économiques non moins importants, puisque son objectif final, qui est celui d'un meilleur emploi, ne pourra être atteint sans la promotion systématique d'activité de substitution, particulièrement dans les régions retardées à excédent de population rurale et sous-emploi agricole latent.

Nécessité d'une coordination de l'ensemble des actions intéressant l'agriculture

19. C'est donc par la combinaison de ces actions, qui se situent en dehors du champ de la politique agricole proprement dite, qu'il conviendra de s'assu-

rer que l'évolution des effectifs employés dans l'agriculture s'effectue dans des conditions satisfaisantes pour l'accomplissement des objectifs assignés à cette politique. Mais en dépit des limites auxquelles elle se heurte, la politique agricole ne peut manquer, de son côté, d'influencer dans une certaine mesure les données du problème de l'emploi, dans les autres branches, de la main-d'œuvre en excédent en agriculture. Aussi est-il évident qu'il faudra établir entre ces politiques, dans le cadre de la politique économique générale, des liens de coordination s'ajoutant à ceux qui devront être, par ailleurs, assurés, dans le cadre de la politique agricole elle-même, entre la politique des prix et celle des structures. Il s'agit, à cet égard, en ce qui concerne la politique agricole et la politique d'adaptation de la main-d'œuvre disponible en agriculture, de fixer en commun les objectifs devant être poursuivis par ces politiques en matière d'emploi et d'examiner régulièrement si les instruments dont elles disposent sont adaptés à ces objectifs.

Il ne sera pas suffisant, cependant, de rechercher un accord sur un plan général. Il faudra, dans la plus large mesure possible, tenter de l'établir sur le terrain régional. C'est à ce niveau, en effet, que peuvent être le mieux perçues, non seulement l'incidence des décisions générales sur les situations particulières, mais encore la nature précise des relations entre le monde agricole et le contexte économique d'ensemble dans lequel il s'inscrit et auquel il s'agit de mieux l'intégrer. Le problème de cette insertion est en définitive un problème social : celui du mieux-être d'une certaine population et il est à tous égards indiqué d'en rechercher d'abord la solution dans le milieu auquel les intéressés sont légitimement attachés. Il conviendra donc que se développe, dans le cadre de la politique économique à moyen terme, et conformément aux orientations générales figurant à cet égard dans le premier programme, une politique régionale qui s'emploie efficacement à le résoudre autant que possible à ce niveau.

III. ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DES PROCHAINES ANNÉES

Principes généraux

20. On a exposé, dans les développements précédents, les problèmes généraux de la politique agricole des prochaines années, tels qu'ils peuvent être appréciés à la lumière des données propres à ce secteur et de celles de la politique économique et sociale générale. Il s'agit, pour l'essentiel, de rechercher une meilleure adaptation de la production à la demande et d'inciter en même temps l'agriculture à poursuivre un effort de rationalisation de ses structures qui assure des conditions de vie et un revenu acceptables à la population agricole.

Pour atteindre ces résultats, la politique agricole devra mettre en œuvre des types d'action différents, correspondant aux situations précédemment décrites : une politique des marchés et des prix, qui permette une rémunération satisfaisante des efforts des agriculteurs compétitifs ; une politique des structures agricoles, qui s'efforce d'aider certains agriculteurs, actuellement non compétitifs, à le devenir ; enfin, une politique de conversion de la main-d'œuvre et d'aide sociale, qui oriente vers des activités plus rentables pour eux les agriculteurs dont les exploitations sont définitivement inadéquates, ou, si cela n'apparaît pas possible pour une raison ou une autre, leur garantisse au moins des ressources équitables.

Dans cette ligne, la politique agricole commune a d'ores et déjà institué une organisation commune des marchés qui intéresse 90 % environ de la production agricole de la Communauté. Elle se base sur la fixation d'un niveau commun de prix, la libre circulation des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté, la formation des prix par le marché, assortie, pour certains produits, d'interventions garantissant l'écoulement de la production à un certain niveau de prix. Elle comporte, en vue d'accorder une préférence aux produits communautaires sur les produits en provenance des pays non membres, une protection assurée, à l'exclusion de toutes restrictions quantitatives, par des prélèvements ou des droits de douane. Elle comporte encore un financement communautaire des mesures de soutien des marchés. D'autre part, des actions spécifiques ont été prévues sur les plans national et communautaire, pour faire évoluer les structures agricoles. Il s'agira, au cours des prochaines années, de manier cet ensemble d'instruments de manière à la fois à assurer un bon équilibre entre la production et la demande et à favoriser la réalisation des plus grands progrès de productivité compatibles avec cet équilibre. Il faudra, d'autre part, les compléter par la mise en œuvre d'instruments appropriés, à finalité sociale.

Politique des marchés et des prix

21. C'est à l'organisation commune des marchés, instituée dans le cadre de la politique agricole commune, qu'il revient d'assurer, par les prix, une orientation satisfaisante et une rémunération adéquate des activités productives. C'est donc à elle qu'il appartient de veiller à ce qu'ils s'établissent à un niveau adéquat, c'est-à-dire qui ne soit trop bas — ce qui n'assurerait pas une rémunération suffisante aux exploitations compétitives et aggraverait la situation de celles qui ne le sont pas — ni trop élevé — ce qui ferait renchérir le coût de la vie, encouragerait la formation d'excédents structurels et risquerait de maintenir les agriculteurs non compétitifs dans l'illusion que la hausse des prix agricoles est de nature à leur permettre de surmonter progressive-

ment leurs difficultés dans le cadre de l'agriculture. Il y aura donc une juste mesure à observer dans les décisions de prix que les autorités communautaires seront amenées à prendre au cours des prochaines années.

La politique qu'elles auront à mener à cette fin apparaît d'autant plus délicate qu'il leur faudra satisfaire à des exigences d'équilibre général par des moyens qui devront être aussi diversifiés que l'exigera la situation particulière des différentes productions. Ce n'est, cependant, qu'en se différenciant ainsi pour se déterminer en fonction de l'évolution du marché de chaque produit, qu'elle pourra remplir efficacement sa fonction d'orientation de la production agricole. Il conviendra donc que les autorités communautaires apportent le plus grand soin à l'établissement annuel d'un éventail de prix relatifs visant à adapter le mieux possible l'offre à la demande escomptée. Il y aura lieu, bien entendu, à cet égard, de ne pas considérer seulement les données du marché communautaire, mais d'être également attentif à l'évolution des principaux marchés extérieurs. C'est sur les marchés mondiaux, en effet, que devront être écoulés, aux frais communs, les surplus éventuels — il en existe déjà en ce qui concerne le blé tendre, le sucre et les produits laitiers — et la charge financière des « restitutions » s'avérera d'autant plus lourde, on l'a vu, que l'écart sera plus important entre les prix intérieurs et les prix appliqués sur les différents marchés mondiaux. Il faudra donc veiller tout particulièrement à ne pas risquer, par une politique de prix inadéquate, de donner des encouragements excessifs à des productions excédentaires sur les marchés mondiaux et qui n'y obtiennent qu'une basse rémunération. Il ne faudra pas perdre de vue non plus, en cette matière, la contribution que la Communauté devrait apporter au développement des échanges internationaux de produits agricoles.

22. La hausse modérée du niveau des prix agricoles, à laquelle pourrait aboutir, à moyen terme, la mise en œuvre de la politique qui vient d'être décrite, n'assurera certainement pas la survie de toutes les entreprises qui se trouvent actuellement en situation marginale. Si certaines d'entre elles peuvent espérer accéder à la compétitivité moyennant des aides appropriées, beaucoup ne le pourront en aucun cas. Il ne conviendra pas, par conséquent, d'essayer d'atténuer la rigueur de ce fait en s'engageant dans la voie d'une politique qui consisterait, sous une forme ou sous une autre, à différencier les prix d'un même produit pour faire bénéficier les exploitations les moins rentables d'une rémunération unitaire plus élevée. Une telle politique, en effet, ne pourrait qu'entraver l'évolution nécessaire de l'agriculture vers des structures plus efficaces. La solution du problème posé par les agriculteurs non compétitifs devra être

cherchée dans d'autres voies, qui sont indiquées ci-après.

Il conviendra enfin, indépendamment de la fixation de niveaux de prix adéquats, de favoriser les initiatives des exploitants tendant — par exemple, au sein de groupements de producteurs — non seulement à amortir les oscillations de prix, mais encore à assurer un développement des productions correspondant aux possibilités d'écoulement.

Politique des structures agricoles

23. Parallèlement à la politique des prix, il conviendra de mener une politique des structures agricoles tendant à accroître l'efficacité des exploitations et, ce faisant, les perspectives de rémunération du travail des agriculteurs et d'amélioration de leur conditions de vie. Cette politique s'adresse essentiellement aux agriculteurs qui ne sont pas suffisamment compétitifs, mais qui sont susceptibles de le devenir si certains aménagements sont effectués afin de les y aider.

Comme la politique des prix, cette politique ne pourra se développer, néanmoins, que dans certaines limites. Il ne faudra pas, en effet, que dans ses efforts pour augmenter la productivité des facteurs de production en agriculture, elle en vienne à favoriser un accroissement excessif des quantités produites. Son coût, d'autre part, devra être supportable pour les finances publiques. Il en résulte que la politique des structures agricoles devra se montrer sélective, c'est-à-dire, non seulement ne favoriser que des progrès de productivité rationnels, mais encore choisir parmi eux, dans toute la mesure du possible, les plus rentables. Il conviendra donc de concentrer sur des objectifs prioritaires les moyens de financement publics qui leur seront consacrés, soit sous forme de dépense d'infrastructure, soit sous forme d'aides directes ou indirectes aux initiatives des agriculteurs eux-mêmes. Il y aura lieu, en outre, d'adopter, quant au champ et aux modalités d'administration de ces aides, une politique précise, qui tienne compte à la fois de la nécessité d'encourager certains efforts et des exigences de la concurrence.

Aménagement des structures d'exploitation

24. Il faudra, notamment, se préoccuper de l'utilité qui peut être attendue des aménagements fonciers au regard de leur coût, souvent important. On ne devra, en particulier, engager de travaux de bonification des terres (défrichement, irrigation, drainage, etc), que si les progrès de production qu'ils permettront apparaissent à la fois rationnels et rentables. Ce souci de rationalité pourra conduire, le cas échéant, à favoriser au contraire, par des interventions appropriées, l'abandon de la culture sur certaines terres marginales qu'il peut y avoir intérêt à convertir à d'autres usages et, notamment, à reboiser.

Il va de soi qu'il conviendra de veiller à ce que les efforts entrepris pour développer le remembrement des exploitations, promouvoir leur redimensionnement et favoriser la modernisation de l'habitat rural soient rationnels. Il faudra, notamment, éviter, s'agissant de l'aménagement des structures d'exploitation, d'affecter des moyens de financement publics à des opérations aboutissant à constituer des exploitations dont la taille ne serait pas suffisante pour garantir leur compétitivité à long terme. Il faudra donc que la politique qui sera menée à cet égard tienne tout le compte nécessaire de l'évolution prévisible des conditions économiques et techniques sur le seuil de dimension — nécessairement variable selon le système de culture envisagé — que les unités de production devront atteindre et, de préférence, dépasser, pour être durablement compétitives. Pour promouvoir la constitution de telles unités de production, il conviendra du reste de compter davantage sur l'orientation générale de la politique agricole et de la politique économique générale, dans un sens favorable à la mobilité des facteurs de production en agriculture, que sur des interventions spécifiques.

Équipement

25. On devra être très attentif également au problème de l'équipement des exploitations. L'augmentation de la productivité agricole est le plus souvent obtenue par une substitution de capital au travail. Il s'agit là d'une évolution souhaitable, mais dans laquelle il conviendra, néanmoins, d'observer une certaine mesure.

Dans la tendance actuelle à la mécanisation, on peut, en effet, constater certains excès dans le sens du suréquipement, qui ont pour effet d'altérer fortement la rentabilité des exploitations et de réduire d'autant le revenu des agriculteurs. Il conviendra donc de rechercher une meilleure adaptation des équipements aux nécessités actuelles et futures de la production. Il serait souhaitable, à cet égard, que les diverses formes d'utilisation commune de matériel d'exploitation — coopératives ou entreprises de « louage » — connaissent une plus grande extension : elles offrent, en effet, la possibilité de mettre les moyens techniques modernes à la disposition des petites exploitations sans les entraîner à un endettement excessif.

Il conviendra, par ailleurs, de veiller à ce que les équipements collectifs indispensables à la commercialisation des produits agricoles (silos, abattoirs, entrepôts frigorifiques, etc.) fassent l'objet d'un développement et d'une implantation rationnels.

Commercialisation

26. La politique des structures agricoles devra encore contribuer, pour sa part, à améliorer les possi-

bilités économiques des exploitations agricoles en les incitant à se préoccuper davantage des conditions de vente de leurs produits. Elle devra s'efforcer, à cet égard — en liaison avec la politique des prix —, de les orienter vers les productions de qualité — auxquelles l'élévation du niveau de vie général offre des perspectives de débouchés souvent meilleures qu'à celle des denrées courantes —, le conditionnement des denrées, la livraison au marché de produits plus élaborés ainsi que l'organisation de la vente elle-même. A cet égard, il serait opportun d'encourager par des aides de démarrage certaines initiatives visant à concentrer l'offre et à mieux l'adapter aux exigences du marché. Il pourra être utile, dans le même ordre d'idées, de favoriser le développement des engagements contractuels entre agriculteurs et entreprises de commercialisation ou de transformation de produits agricoles, quel que soit leur statut, car ces engagements constituent un facteur de stabilité pour le revenu des agriculteurs et de rationalisation des investissements.

Crédit agricole

27. La transformation des structures agricoles et la substitution du capital au travail qui l'accompagnera, entraîneront pour les agriculteurs d'importants besoins financiers. Il y aura lieu de déterminer, à la lumière des orientations exposées au chapitre VI ci-après, la mesure dans laquelle il conviendra de favoriser l'accès des agriculteurs au crédit. S'il importe, en effet, que les institutions de crédit agricole puissent mettre à la disposition des agriculteurs, à des conditions raisonnables, des moyens de financement suffisants, il n'en faudra pas moins veiller à ce que la politique qui sera suivie à cet égard concoure effectivement à promouvoir des structures d'exploitations rationnelles et évite d'entraîner les agriculteurs dans la voie d'un endettement excessif.

Formation professionnelle agricole, recherche et vulgarisation agronomiques

28. Afin que l'agriculture puisse tirer le plus grand profit des progrès accomplis dans les techniques agricoles, il conviendra d'intensifier les efforts tendant à améliorer la formation professionnelle des agriculteurs ainsi qu'à développer la recherche et la vulgarisation agronomiques. Conformément aux dispositions de l'article 41a) du traité, la coordination de ces efforts au niveau communautaire devra être renforcée. Il faudra, en même temps, mettre l'accent sur la formation commerciale et économique, de manière à développer chez les exploitants le sens d'une gestion rationnelle. Maîtrisant mieux les données naturelles conditionnant leur production, et mieux avertis des mécanismes économiques, les agriculteurs seraient en mesure d'améliorer leurs revenus et de contribuer à donner plus de plasticité aux structures et à la production agricoles.

Politique de conversion de la main-d'œuvre et d'aide sociale

29. La politique des prix et celle des structures agricoles ne pourront avoir les effets favorables qui en sont attendus que si elles s'accompagnent d'actions efficaces visant à obtenir que la diminution nécessaire de la population active agricole s'opère à une cadence et dans des conditions sociales satisfaisantes. Il s'agit là d'une condition fondamentale de la solution des problèmes agricoles.

La cessation d'activité des agriculteurs âgés — qui travaillent souvent sur des terres susceptibles de permettre une meilleure adaptation de la dimension des exploitations voisines — devrait être encouragée par l'octroi d'avantages pécuniaires. Ceux-ci pourraient prendre la forme de transferts sociaux, accompagnés éventuellement de primes d'installation, lorsque la cessation d'activité doit s'accompagner d'un changement de résidence.

D'autre part, pour permettre aux jeunes ruraux de trouver plus aisément, hors de l'agriculture, des emplois conformes à leurs capacités, il conviendra de veiller à ce qu'ils reçoivent une formation appropriée. Il y aura lieu, notamment, de promouvoir un plus large accès des adolescents des campagnes à un enseignement de qualité. Ces efforts devront, en outre, s'accompagner d'une orientation professionnelle correspondant aux besoins du marché du travail, notamment du marché régional.

En outre, les adultes dont le travail ne trouve dans l'agriculture qu'une rémunération insuffisante, devraient être aidés efficacement, dans toute la mesure où ils le désirent, à changer d'activité et, si nécessaire, de résidence. Dans ce but, il conviendra, notamment, de prévoir de plus larges moyens de formation professionnelle spécialement adaptés aux agriculteurs et, d'autre part, de les inciter à y recourir par l'octroi d'aides pécuniaires suffisantes quant à leur montant et à leur durée. En particulier, ces aides devraient, au cours de la période de formation, pouvoir être cumulées avec le salaire perçu, le cas échéant, dans un nouvel emploi. Il faudra examiner, en outre, dans ce contexte, les obstacles que les régimes de sécurité sociale peuvent opposer au passage d'activités agricoles à d'autres types d'activités.

Les orientations précédentes, qui constituent une application au cas de l'agriculture des orientations générales tracées au chapitre IV du premier programme, seront d'autant plus aisées à suivre que la mobilité géographique ne sera pas freinée par des problèmes de logement ou une insuffisance des structures d'accueil. L'octroi de primes d'installation ou de crédits personnels à taux d'intérêt très modéré pourrait favoriser, le cas échéant, la mobilité géographique nécessaire.

30. Une politique tendant à faciliter le passage nécessaire d'une partie de la population agricole à des activités non agricoles n'est pas, en soi, suffisante. Elle doit prendre appui sur une politique qui se préoccupe de la création, hors de l'agriculture, des emplois nécessaires et qui envisage ces problèmes dans une perspective régionale d'ensemble.

Cette politique, qui devrait être d'autant plus active que la main-d'œuvre agricole excède davantage celle correspondant aux vocations agricoles naturelles de la région, aura à encourager, dans la mesure nécessaire, l'installation ou le développement d'entreprises des secteurs de l'industrie et des services. Les plus grandes garanties devraient être prises, conformément aux orientations tracées au chapitre VI du premier programme, pour que ces entreprises soient compétitives.

Une telle politique répond à une double nécessité. Les agriculteurs très fortement attachés, en général, à leur lieu d'origine, changent d'emploi plus volontiers si leur nouvelle activité ne doit pas trop les en éloigner, de sorte que le développement sur place d'activités non agricoles favorise les évolutions structurelles souhaitées. D'autre part, l'emploi des anciens agriculteurs à proximité de leur résidence permettrait de freiner la croissance déjà trop rapide des grandes villes et des dépenses qui en résultent.

31. Dans certaines régions où, ni l'adaptation des structures agricoles, ni l'adaptation de la main-d'œuvre ne permettront une amélioration suffisante du revenu des agriculteurs restant sur place, il y aura lieu de prendre en considération les possibilités qu'offrent le développement des loisirs et la réalisation des parcs nécessaires. Comme les zones de détente sont souvent localisées dans des régions où l'activité agricole est en voie de régression rapide, les activités liées à l'aménagement du territoire pour le tourisme et les loisirs peuvent y aider à atténuer les conséquences du sous-emploi. Mais il conviendra de veiller aussi à ce que les agriculteurs aient les moyens de prendre des initiatives propres à les faire participer pleinement au développement de ces activités.

32. Enfin, les exploitants, trop âgés pour pouvoir se reconvertir à d'autres activités, mais trop jeunes pour bénéficier d'une retraite, devraient faire l'objet de mesures particulières. Il conviendrait d'envisager en leur faveur des formes d'aides temporaires à caractère personnel non liées au volume de la production ou à l'emploi des facteurs de production. Des mesures analogues pourraient intervenir en faveur des titulaires de certaines exploitations déshéritées, dont le maintien pourrait être jugé nécessaire pour des raisons d'aménagement du territoire, voire pour des motifs extra-économiques.

CHAPITRE V

POLITIQUE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

1. Dès son premier programme de politique économique à moyen terme, la Communauté a souligné l'importance de la recherche scientifique et technique pour le progrès de nos sociétés : « son niveau détermine à terme, précisait ce programme, la capacité, de développement et de concurrence des économies ».

La recherche prend une place croissante dans le développement des sociétés modernes par ses apports dans les domaines de l'économie et de la culture. Elle nourrit continuellement le dynamisme de l'innovation, levier majeur pour susciter les nouveaux besoins, les nouvelles exigences et les nouvelles méthodes que suppose le processus du développement ⁽¹⁾.

En même temps, l'innovation, à la fois effet et cause de l'expansion rapide des activités scientifiques au plan mondial, s'impose comme un facteur important dans les relations entre pays. Source de prospérité et de culture, mais aussi de rayonnement et d'influence, la connaissance scientifique et technique est ainsi une valeur économique qui suscite à la fois la concurrence et la coopération entre les nations.

Devant ce mouvement en accélération, les pays européens prennent conscience de leurs possibilités, mais aussi de leurs déficiences. Ils disposent de potentiels de qualité, d'un vaste marché en voie de formation, de moyens financiers publics et privés parfois dispersés, mais substantiels. Autant d'éléments qu'ils peuvent exploiter pour jouer un rôle important dans le mouvement mondial de développement par l'innovation et, en certains cas, pour l'infléchir.

⁽¹⁾ Ce chapitre a été établi à partir des travaux du groupe de travail « Politique de la recherche scientifique et technique » et plus spécialement du rapport élaboré par ce groupe.

Néanmoins, les pays européens — pris isolément ou dans leur communauté — présentent de graves faiblesses. Face, par exemple, au dynamisme de l'industrie et à l'ampleur des interventions gouvernementales en matière de science et de technologie aux États-Unis, le rapport des forces joue de plus en plus au désavantage des pays européens.

Ainsi, pour citer les dernières statistiques internationales établies sur des bases comparables, il apparaît qu'en 1964 les États-Unis ont dépensé pour la recherche et le développement 21 milliards de dollars alors que les pays de la Communauté n'en ont dépensé que 3,5 milliards.

Tableau I

	Année	Dépenses nationales brutes de recherche et développement			Chercheurs, ingénieurs ⁽²⁾ qualifiés et techniciens	
		en millions de dollars	par tête d'habitant	en % du P.N.B.	Nombre	sur 10.000 habitants
Allemagne	1964	1.436	24,6	1,4	105.010	18,0
France	1963	1.299	27,1	1,6	85.430	17,9
Italie	1963	291	5,7	0,6	30.280	6,0
Pays-Bas	1964	330	27,2	1,9	31.310	25,8
Belgique	1963	137	14,7	1,0	15.600	16,8
Communauté ⁽¹⁾		3.493			267.630	
U.S.A.	1963/1964	21.075	110,5	3,4	696.500	35,8
U.K.	1964/1965	2.160	39,8	2,3	159.538	29,4
Japon	1963	892	9,3	1,4	114.840	19,5

Source: O.C.D.E. « Ampleur et structure de l'effort global de la recherche-développement dans les pays membres de l'O.C.D.E. »

⁽¹⁾ Sans le Luxembourg.

⁽²⁾ En équivalent plein temps.

De plus, pour les mêmes problèmes, les mêmes programmes, les mêmes décisions à prendre, les pays de la Communauté connaissent souvent des délais de réponse sensiblement plus longs qu'aux États-Unis et ceci aux divers niveaux de décision et d'exécution.

Les pays membres n'ont pas encore accédé à toutes les exigences d'une économie fondée sur l'innovation et doivent entreprendre un effort considérable pour que, aux différents niveaux de responsabilité, les structures et les comportements permettent d'agir avec la rapidité et l'efficacité nécessaires.

Le redressement des pays européens est encore possible, mais il exigera une action en profondeur. Il ne dépend pas seulement de l'effort consenti pour développer les activités de recherche, mais tout autant de la place qui sera assignée au dynamisme de l'innovation comme moteur du progrès économique et social.

Il est particulièrement important que la recherche scientifique et technique prenne une direction qui assure à l'avenir aux pays de la Communauté un rôle important dans les domaines qui sont déterminants pour le progrès économique et technique.

Pour progresser dans cette voie, les pays de la Communauté se heurtent aux limites de leurs ressources individuelles. Les actions des pays de la Communauté seraient rapidement compromises si elles ne s'appuyaient pas sur une conjonction des efforts de chacun. La réalisation de l'union douanière et économique offrira à cet égard une base appropriée; elle devra, afin de stimuler davantage le progrès économique, avoir son prolongement dans une intense coopération scientifique et technologique — instrument déterminant, notamment à l'égard des secteurs de pointe.

Bref, l'importance de l'enjeu nécessite, comme l'a souligné le Conseil des Communautés lors de sa réunion du 31 octobre 1967, la mise en œuvre d'actions énergiques de redressement et de promotion de la recherche scientifique et technique et de l'innovation.

I. DONNÉES ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX

Innovation, croissance et recherche

2. La relation qui existe entre la recherche scientifique et technique, d'une part, et le développement

économique général des pays industriels, d'autre part, n'est pas facile à définir, parce qu'elle passe par les mécanismes délicats de l'innovation. Elle n'en est pas moins fondamentale.

La croissance économique et le développement général des pays membres reposent sur l'existence d'un actif mouvement d'innovation suscitant sans cesse de nouvelles demandes et de nouveaux moyens pour leur répondre, incitant chaque agent à rechercher l'adaptation à des conditions changeantes et aboutissant à la meilleure utilisation des ressources humaines et matérielles. Du point de vue économique, l'innovation se traduit par le renouvellement continu des produits et des processus de production et constitue l'une des sources majeures de l'accroissement du produit par habitant.

En effet, celui-ci provient, pour l'essentiel, de deux facteurs : le déplacement des ressources vers des secteurs à productivité plus élevée et le recours à l'intérieur d'un même secteur, à des procédés de fabrication moins coûteux. Si importantes que soient les possibilités ouvertes par la première de ces voies — elles ont été estimées à 1 % par an environ dans les pays de la Communauté —, une croissance satisfaisante suppose, en tout cas, un effort actif pour l'amélioration des procédés et le lancement de produits nouveaux. Un tel effort doit être alimenté par un rapport continu d'idées nouvelles, dont la recherche scientifique et technique constitue l'une des sources essentielles.

Dans les domaines qui se rattachent à des finalités débordant le cadre strict de l'économie (par exemple, la santé ou l'espace), la recherche constitue le principal outil permettant d'obtenir des prestations de meilleure qualité, voire d'ouvrir des perspectives entièrement nouvelles. Il importe alors que les progrès soient obtenus, puis diffusés vers les différents bénéficiaires potentiels, dans les meilleurs délais et aux moindres coûts. Ici encore, c'est de la manière dont se développe le processus d'innovation que dépendront les progrès réalisés.

A tous les niveaux, ce processus joue ainsi un rôle essentiel, à la fois pour mieux satisfaire aux besoins existants et pour stimuler la recherche, en suscitant le financement et les orientations.

Sous sa forme générale, l'innovation repose, d'une part, sur un effort constant des entreprises pour adapter au mieux leurs activités en fonction de l'évolution de la demande et des coûts, renouveler produits et procédés et se créer de nouveaux débouchés. Mais elle exige aussi que les pouvoirs publics aient

le souci d'organiser de manière appropriée le système éducatif et les services administratifs et de les adapter constamment à l'évolution des conditions économiques et techniques. Elle s'appuie enfin sur les incitations découlant du régime juridique et fiscal et sur les possibilités ouvertes par l'état de la science et de la technique — c'est-à-dire dans une grande mesure des conditions faites par les autorités publiques.

Dans les domaines de pointe, où les frais et les risques à engager sont souvent considérables, l'innovation revêt aujourd'hui des formes nouvelles, impliquant un effort systématique de longue durée. Les gouvernements y assument souvent un rôle spécifique (par exemple, pour les calculateurs ou les télécommunications) en contribuant à ouvrir des marchés nouveaux, précurseurs des débouchés à venir.

Ainsi, l'expansion de la recherche scientifique et technique est-elle étroitement liée au dynamisme de l'innovation, dont elle est à la fois la source et le débouché. L'effort à accomplir par les pays de la Communauté pour l'encourager doit donc largement déborder les problèmes spécifiques de la recherche.

Nécessité et urgence d'une politique d'ensemble

3. Trois changements substantiels sont intervenus depuis quelques années dans les conditions régissant la recherche et l'innovation dans les pays de la Communauté :

- le passage très rapide d'un nombre croissant de marchés à l'échelle mondiale — notamment dans les secteurs de pointe — et la multiplication corrélatrice des firmes pratiquant une stratégie industrielle ou commerciale à l'échelle du monde ;
- le rythme puissant imprimé par les États-Unis au développement de la science et de la technologie, grâce à une fréquente et efficace conjonction des efforts des grandes agences gouvernementales, des entreprises et des universités — que semble couronner aujourd'hui une politique de plus en plus systématique orientant l'effort national de recherche ;
- la constitution en Europe d'un vaste marché intérieur, levant un des obstacles principaux que les marchés nationaux présentaient trop souvent, notamment à la constitution d'entreprises importantes.

Ces changements renouvellent sans doute certains aspects essentiels du problème que pose la promotion

de la recherche et de l'innovation. Sans en modifier les caractères profonds, ils donnent à ce problème une acuité et une urgence particulières.

Profondément insérée dans la vie collective nationale et internationale, sans avoir perdu pour autant les caractères individuels inhérents à toute activités inventive, la recherche scientifique appelle aujourd'hui un appui des gouvernements que justifient son coût de plus en plus élevé et les contributions majeures qui en sont attendues. Cet appui doit faire l'objet d'une action cohérente, liant intimement le développement des connaissances et leur exploitation en vue de susciter un ample mouvement entraînant une adhésion générale.

La mise en place d'une politique active de la recherche scientifique et technique et de l'innovation devrait constituer l'une des préoccupations essentielles d'une politique de développement dans la Communauté.

Les pays de la Communauté, comme tous les pays industriels, font face aux difficiles problèmes d'organisation d'une telle politique. Peut-être, cependant, ont-ils, du fait même de la richesse de leurs traditions et de la solidité des structures héritées, plus de difficultés que d'autres, pour assurer les mutations nécessaires et, notamment, pour surmonter les rigidités ou les cloisonnements internes. Cela ne rend que plus nécessaires et plus urgentes les actions pour y remédier.

Nécessité des coopérations et rôle de la Communauté

4. Bridés par leurs propres dimensions, dans un domaine où les seuils critiques d'efficacité se sont considérablement relevés, les pays de la Communauté se trouvent confrontés en permanence au problème suivant : ou bien le volume déjà insuffisant des ressources consacrées à la recherche doit être distribué sur un front aussi étendu que possible — au risque d'être gaspillé —, ou bien il doit être concentré sur quelques domaines — au risque de coûteuses erreurs d'allocation (inhérentes à l'incertitude même de la recherche). Ce dilemme, vivement ressenti même dans les plus grands des pays membres, explique largement les difficultés rencontrées par tous dans l'élaboration de leur politique de recherche.

Dès lors, dans un nombre croissant de domaines, les pays de la Communauté sont appelés à recourir à des coopérations ou à des accords, au niveau des gouvernements comme au niveau des entreprises. Les formules expérimentées depuis quelques années et

les liens qu'elles ont permis d'établir sont encore loin de constituer une réponse satisfaisante au problème. Les coopérations pratiquées jusqu'ici — qu'elles soient bilatérales ou multilatérales — n'ont pas assuré une concentration de moyens et de débouchés suffisamment efficace pour répondre aux exigences du progrès technologique. Elles n'ont eu qu'une influence réduite sur les structures et le développement de l'industrie européenne. Il apparaît clairement que leur efficacité supposerait bien souvent l'établissement de liens plus étroits au niveau des entreprises comme au niveau des gouvernements.

La pression des problèmes que pose la compétitivité internationale dans les techniques de pointe place ainsi les pays membres devant la nécessité de ne pas se contenter d'agir isolément, par des actions spécialisées comportant un réseau plus ou moins diversifié d'accords « ad hoc » avec différents partenaires mais de mettre en œuvre progressivement une politique de la recherche valable pour l'ensemble de la Communauté.

Cette solution est nécessaire pour permettre, à terme, aux pays membres pris dans leur ensemble de préserver leurs chances dans la course engagée. En effet, la Communauté offre une base sans équivalent pour le soutien ou le développement d'actions technologiques en commun, grâce, notamment, à ses cadres institutionnels et à sa cohésion économique. Cette base ne saurait d'ailleurs, en aucun cas, être considérée comme un ensemble fermé : bien au contraire, il est indispensable de coopérer sur une base aussi large que possible avec les pays non membres.

Sans doute, la mise en œuvre d'une véritable politique commune de la recherche se heurte aujourd'hui à d'importants obstacles qui ne sont pas seulement de nature politique ou psychologique, mais qui relèvent aussi de l'organisation. Néanmoins, il est souhaitable et possible, dès à présent, de jeter les bases d'une telle politique.

Objectifs

5. La promotion de la recherche dans les pays membres ne pourra porter ses fruits que si les conditions nécessaires à l'exploitation de ses résultats sont réunies. Une meilleure compréhension des exigences de l'innovation permettra, dans les différents milieux, de stimuler l'expansion de la demande de recherche et de susciter une plus grande efficacité dans les activités de recherche. Cet objectif — qui déborde de beaucoup le cadre étroit de la politique de la recherche — suppose une profonde mutation des comportements et des structures, dans les do-

maines de l'économie, de l'enseignement et de la vie administrative.

Une intensification de l'effort de recherche des pays membres doit nécessairement accompagner cette action centrale. Les ressources dégagées au profit de la recherche devraient bénéficier, au cours des prochaines années, d'une priorité exprimée par la progression de leur part dans le produit national des pays membres. Cette priorité est justifiée par le rôle croissant de ces ressources dans le développement global : l'intensité scientifique tend à augmenter dans tous les secteurs ; de surcroît, les secteurs de pointe à forte intensité scientifique croissent dans l'ensemble plus rapidement que la moyenne. Elle s'impose aussi sur le plan international, si les pays de la Communauté veulent éviter que ne s'accroisse la détérioration relative de leur potentiel scientifique et technologique, atout majeur dans la concurrence internationale par l'innovation.

La priorité globale reconnue au profit de la recherche devrait être précisée par la définition des domaines scientifiques ou technologiques à privilégier. Certes, la sélection de ces domaines, toujours difficile en raison des aléas inhérents à la recherche et de l'incertitude des débouchés, est rendue plus difficile encore par le rythme qu'impose la concurrence internationale dans les techniques de pointe. Néanmoins, l'établissement d'orientations prioritaires reste un élément indispensable de la politique de recherche si l'on veut éviter une dispersion coûteuse et vaine des efforts.

Enfin, il est vivement recommandé que les choix effectués au niveau national et, le cas échéant, au niveau communautaire, soient opérés en fonction des objectifs de coopération industrielle à réaliser dans la Communauté : établissement de liens plus étroits entre entreprises de pays différents et, plus particulièrement, constitution d'unités de pointe capables d'assurer une utilisation optimale des ressources et d'exercer une action d'entraînement à l'égard des autres unités. Cet objectif nécessitera souvent que soit défini un intérêt commun aux pays membres et que sa mise en œuvre soit assurée par des mesures appropriées. Il supposera aussi que soient prises les grandes options économiques auxquelles sont subordonnées les objectifs technologiques.

Promotion générale de la recherche

6. Pour encourager la création scientifique et l'innovation technique à tous les niveaux, universités, entreprises et pouvoirs publics ont tous un rôle à jouer dans une politique dont l'efficacité dépend de l'aptitude de chacun des centres de décision, non

seulement de prendre ses responsabilités propres, mais aussi de contribuer, suivant l'expérience américaine, à l'indispensable concertation de la science avec l'économie et la politique.

Pour les entreprises des pays membres, l'accession rapide aux exigences d'une économie fondée sur l'innovation et sur la mutation permanentes est un impératif fondamental. Intervenant pour 50 à 70 %, selon les pays, dans l'exécution des travaux de recherche et de développement (et pour un pourcentage un peu inférieur dans leur financement), les entreprises ont généralement un rôle déterminant dans la transformation des connaissances scientifiques en applications utiles, voire et même de plus en plus dans l'orientation des recherches nouvelles. Sans doute, l'effort d'innovation des entreprises est-il souvent entravé par divers facteurs et, notamment, par le manque de ressources financières ou d'information technique et économique. Les orientations définies au chapitre II quant à la politique d'adaptation structurelle des entreprises — si elles sont mises en œuvre avec l'intensité requise — contribueraient fortement à accroître leur capacité d'innovation.

Pour s'affirmer pleinement, celle-ci exige également un effort propre de leur part. Des progrès doivent encore être réalisés dans les méthodes de gestion et dans les attitudes des dirigeants : recherche, production et commercialisation devraient faire l'objet d'une intégration poussée dans l'organisation interne de la firme. Certaines réticences à l'égard des regroupements ou des alliances nécessaires pour s'adapter au marché élargi doivent être surmontées. La petite et la moyenne entreprise, souvent capable d'un grand dynamisme dans l'innovation, doivent surmonter leurs handicaps en précisant leur spécialisation dans des voies prometteuses et en recourant à des groupements de recherche en commun.

Les universités occupent une place déterminante dans le processus de recherche, à la fois par leur apport irremplaçable au progrès des connaissances de base et par leur rôle dans la formation des nouvelles générations de scientifiques : les influences réciproques entre la recherche fondamentale et les applications sociales deviennent de plus en plus intenses et exigent un rapprochement étroit entre les travaux universitaires et les besoins de connaissances nouvelles dans l'économie et la société. Le dynamisme propre qu'elles ont à acquérir, pour jouer leur rôle comme source d'idées nouvelles dans une civilisation du changement, dépendra de la nature de leur expansion et de leurs mutations structurelles. La période d'expansion qu'elles connaissent actuellement dans tous les pays de la Communauté doit s'accompagner du développement d'un véritable esprit d'initiative et d'expérimentation.

tation dans des méthodes et des voies nouvelles, pour l'enseignement comme pour la recherche.

C'est des pouvoirs publics que dépend, dans une large mesure, la promotion de l'innovation et le soutien de la recherche, en dehors même des responsabilités directes qu'ils assument à cet égard par leurs interventions sélectives.

Promotion de l'innovation

7. La concurrence, si elle s'exerce dans des conditions satisfaisantes d'efficacité, constitue sans doute l'un des moteurs essentiels de l'innovation. Elle incite chaque firme à un effort permanent pour améliorer ses profits et sa position relative sur les marchés, par une assimilation rapide des techniques nouvelles. Aussi est-il important que les structures du marché puissent, en ce qui concerne la dimension et le nombre des entreprises présentes sur ce marché, offrir des conditions propices au dynamisme de l'innovation autant qu'à l'efficacité de la concurrence.

La politique de concurrence et la politique d'adaptation structurelle ont ainsi un rôle déterminant à jouer dans la stimulation de l'innovation. Il y a lieu de se référer à cet égard aux orientations présentées dans les chapitres précédents et plus particulièrement aux recommandations relatives aux adaptations structurelles et aux regroupements. Sur ce plan, il convient d'ajouter que le projet de société européenne présenterait des avantages spécifiques dans le domaine de la recherche. L'existence d'un tel cadre juridique faciliterait, en effet, la création de filiales communes de recherche et ouvrirait, en outre, des possibilités nouvelles pour résoudre ou dépasser le problème du « juste retour » dans les coopérations technologiques.

La législation de la propriété industrielle vise directement la promotion de la recherche et son exploitation. Ses deux objectifs majeurs consistent à protéger l'inventeur pour stimuler l'invention et à publier le brevet pour en favoriser la diffusion. Cette législation devrait être adaptée au rythme accéléré du progrès technique et aux conditions nouvelles qui découlent pour la concurrence dans le marché commun et sur le plan mondial.

De son côté, le régime fiscal peut exercer une grande influence sur la capacité et la volonté d'innovation des entreprises, notamment :

- en levant les obstacles financiers à l'investissement
- support principal de l'innovation ;

— en facilitant l'adaptation structurelle des entreprises et l'accroissement de leur capacité financière ;

— en encourageant chez l'entrepreneur la prise des risques susceptibles de conduire à des innovations.

Promotion de la recherche

8. Un second aspect de la responsabilité des pouvoirs publics concerne le soutien général aux activités de recherche.

La recherche universitaire, et les enseignements qui lui sont étroitement liés, dépendent essentiellement de l'action gouvernementale pour leur financement et, dans une large mesure, pour leur organisation. La politique d'expansion universitaire largement amorcée dans les pays de la Communauté devrait tendre, non seulement à accroître les capacités d'accueil, mais aussi à améliorer la condition du chercheur et à réaliser, lorsque ce n'est pas le cas, des structures universitaires plus flexibles, permettant de réaliser un effort permanent d'adaptation aux besoins de la collectivité.

Par ailleurs, la circulation des connaissances devrait faire l'objet d'une politique active en matière d'information et de documentation scientifique et technique. L'information scientifique, indispensable pour le chercheur et pour l'entreprise, est un facteur important d'efficacité permettant d'orienter la recherche vers les voies plus productives.

II. AMÉNAGEMENT DU CADRE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE

9. Les divers aspects de l'action d'ensemble à mener pour accéder à une économie fondée sur l'innovation, relèvent à la fois de la politique économique et de la politique de l'enseignement ; cette action devrait viser à une meilleure adaptation mutuelle de ces deux domaines et encourager des liaisons plus étroites entre l'université, l'économie et le gouvernement.

Mesures dans le domaine économique

10. Il y a lieu de souligner à nouveau l'importance que présentent, du point de vue de la promotion de la recherche et de l'innovation, les actions indiquées dans les chapitres précédents et, notamment, la réalisation de l'union économique sous ses divers aspects,

l'orientation de la politique économique générale, de la politique de concurrence et de la politique des structures, dans un sens favorisant l'expansion et l'innovation.

Ces efforts devraient, cependant, être complétés par des mesures spécifiques en faveur de la recherche, dans les domaines de la fiscalité, de la propriété industrielle et de la politique de concurrence.

La taxation des activités de recherche aurait à tenir dûment compte du coefficient de risque particulièrement élevé qui est attaché à leur rentabilité pour l'entreprise (en raison des risques d'obsolescence rapide ou de recherches infructueuses). L'amortissement du matériel et des constructions affectés aux travaux de recherche devrait ainsi faire l'objet d'un régime accéléré concentrant sur la première année une fraction substantielle de l'amortissement total autorisé, en évitant, toutefois, d'aboutir par cette voie à des subventions et sans dépasser la valeur réelle des installations. Les mesures prises dans les pays membres sur ce plan devraient s'inscrire dans le cadre de l'harmonisation générale des fiscalités.

Par ailleurs, il y aurait lieu d'examiner les modalités fiscales susceptibles d'encourager le développement des sociétés de recherche, d'une part, et des fondations, d'autre part.

En matière de propriété industrielle, la création d'un brevet européen permettrait à tout inventeur d'obtenir, à la suite d'une démarche unique, une protection s'étendant à l'ensemble du territoire de la Communauté; ainsi seraient sensiblement allégés les problèmes de gestion que les brevets posent tant aux entreprises de toutes dimensions qu'aux offices nationaux de brevets. Un accord sur ce point devrait être réalisé dans les meilleurs délais. Il serait en tout cas souhaitable que les législations nationales s'orientent vers l'adoption du système dit « à examen différé », qui permet de réduire l'engorgement des offices de brevets tout en maintenant le principe de l'examen, qui précise et garantit la portée des droits du déposant. En outre, l'intérêt de la clause de « licence obligatoire » pour prévenir d'éventuels abus de la protection industrielle appellerait un examen approfondi des possibilités et des modalités de sa mise en œuvre.

Les problèmes posés par les contrats de concession de licence revêtent une importance considérable dans la Communauté, principalement du point de vue des relations avec des entreprises de pays tiers. Ces problèmes devraient être abordés d'une manière approfondie pour mieux connaître les conditions qui ré-

gissent les concessions de licence. En particulier, les autorités nationales et communautaires devraient veiller à ce que les contrats de concession de licences ne comportent pas de clauses qui limitent abusivement le jeu normal de la concurrence. D'autre part, le rôle croissant des recherches financées sur fonds publics justifierait que soit recherchée — entre les pays membres, d'abord, puis avec les pays tiers (notamment les U.S.A.) — la possibilité d'ouvrir l'accès d'entreprises non nationales aux brevets et aux connaissances issus de telles recherches.

La politique de concurrence, telle qu'elle est conçue par les législations nationales et communautaires, est en principe favorable aux accords de recherche en commun entre les entreprises. Toutefois, pour lever les incertitudes qui subsistent, il serait à tout le moins souhaitable de préciser l'interprétation des règles de concurrence fixées par le traité. Il y aurait lieu, notamment, de préciser les cas où ces accords sont autorisés sans réserve et de confirmer le principe suivant lequel de tels accords sont licites pour autant qu'ils ne comportent pas de restrictions de concurrence (en particulier, à l'égard de l'exploitation autonome des résultats de chacun des contractants). Il serait souhaitable, dans le cadre de la réglementation communautaire, d'informer les entreprises de cette situation et d'encourager leurs efforts pour la recherche en commun, en dispensant de tels accords de la déclaration obligatoire et en accélérant la procédure de dispense.

Mesures dans le domaine universitaire

11. La politique d'expansion universitaire engagée dans les pays de la Communauté permettra d'améliorer le potentiel scientifique et technique de la Communauté. A cet effet, il serait souhaitable — dans la ligne générale définie ci-dessus — que l'expansion quantitative du personnel et des équipements soit complétée sur le plan qualitatif ayant en vue les objectifs suivants :

- adapter la formation des hommes à l'évolution des besoins ;
- améliorer les conditions de travail du chercheur ;
- promouvoir les programmes de recherche et d'enseignement interdisciplinaires ;
- développer les liaisons plus actives entre centres universitaires et entreprises ;

- encourager la mobilité des chercheurs, notamment entre les pays européens ;
- parvenir à une meilleure comparabilité des formations et assurer la reconnaissance mutuelle des diplômes ;
- favoriser la spécialisation des centres de recherche et la concentration des équipements au plan national puis, progressivement, au plan européen.

III. ORIENTATIONS DES INTERVENTIONS SPÉCIFIQUES DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE RECHERCHE

12. L'orientation du développement scientifique et technologique par des choix appropriés, en fonction des possibilités et des besoins à venir, constitue l'une des tâches essentielles d'une politique de recherche. Elle suppose le recours à des interventions publiques dont les conséquences devraient être appréciées différemment selon qu'elles intéressent la recherche universitaire ou la recherche industrielle. Il est indispensable que l'ensemble des interventions envisagées s'insère dans un cadre cohérent et qu'elles soient mises en œuvre selon des priorités justifiées et des modalités efficaces. À l'égard de la recherche industrielle, priorités et modalités devraient tenir compte des orientations définies ci-dessus pour la politique des structures sectorielles.

Cadre d'ensemble des interventions publiques

13. La diversité des centres de décision publics et privés dont relèvent le financement et l'exécution de la recherche est une caractéristique essentielle, qui reflète la multiplicité de ses fonctions dans une société moderne : elle conditionne en bien des cas l'efficacité des résultats. Néanmoins, cette diversité comporte des risques d'allocations erronées ou incohérentes — notamment en ce qui concerne les fonds publics — s'il n'y est pas remédié par un effort constant de coordination. La mise en place d'organes nationaux de coordination et de concentration — déjà réalisée dans plusieurs pays membres — constitue un élément indispensable pour pouvoir viser à une répartition optimale des dépenses de recherche et à une information réciproque sur les orientations envisagées.

Les orientations définies par les pouvoirs publics seraient à formuler dans le cadre de programmes

pluriannuels couvrant l'ensemble du secteur public et s'insérant dans une programmation générale des finances publiques.

Ces programmes devraient déterminer, dans le cadre des options politiques, économiques et scientifiques, le volume global des dépenses courantes et d'équipement que les pouvoirs publics entendent consacrer à la recherche, ainsi que leur ventilation pluriannuelle par projet ou par domaine. Ceux-ci pourraient comporter un noyau important d'engagements fermes et un montant conditionnel subordonné aux possibilités budgétaires ou au succès des phases antérieures de la recherche. Des possibilités de remaniement dans l'ordre des priorités seraient, toutefois, à ménager dans le cas où, en cours de développement, des faits nouveaux modifieraient sensiblement l'intérêt de certains projets retenus.

Pour les aides publiques à la recherche dans les entreprises, des orientations générales devraient être fixées sur une base pluriannuelle, mais à titre indicatif.

La recherche d'une politique cohérente des interventions sélectives dépasse, dès à présent, le seul cadre national. La perspective prochaine de l'union économique rendra indispensable une concentration communautaire sur les critères, les instruments et les choix des pays membres — tant pour pallier les conséquences des distorsions de concurrence, que pour éviter des surenchères coûteuses et amorcer une division du travail en matière scientifique et technologique par les voies de la coordination et de la coopération. La mise en place d'un dispositif de confrontation et de concertation au plan communautaire constitue, dès à présent, le prolongement nécessaire des politiques nationales, en même temps que le préalable à des actions en commun.

Les priorités

14. Les orientations majeures devraient être déterminées à partir d'une vue d'ensemble du développement scientifique et technologique à long terme et des possibilités propres à chaque pays. Tout en tenant compte des décisions prises dans les pays avancés, ces orientations devraient s'efforcer de perdre progressivement leur caractère fréquent de réaction (voire parfois d'imitation) à ces décisions, pour acquérir une plus grande autonomie par l'exploration approfondie des diverses alternatives.

Il y aurait lieu de fonder le choix de ces orientations sur deux séries de critères complémentaires :

a) *des critères de caractère technologique* fondés sur l'importance intrinsèque du domaine considéré au regard du développement à long terme :

- points de passage « obligés » pour le développement à venir (par exemple, les calculateurs) ;
- zones de recherche prometteuses par l'ampleur des innovations qu'elles permettraient de réaliser dans des secteurs où les besoins économiques sont importants (nouveaux systèmes de transports, océanographie) ;
- domaines technologiques caractérisés par la diversité des disciplines scientifiques stimulées (recherche spatiale, océanographie).

b) *des critères de caractère économique* visant la compétitivité à terme plus rapproché.

Si, notamment, la volonté de réduire les écarts technologiques par rapport aux États-Unis était seulement appréciée secteur par secteur et que les actions à entreprendre étaient déterminées par cette seule approche, les résultats s'avèreraient bien vite décevants. Le redressement ne peut être effectif que s'il est conçu comme un ensemble en tenant compte des possibilités propres aux pays européens dans chaque domaine. Dans cet éclairage, et à titre d'exemple, un secteur où certains pays de la Communauté sont en avance devrait être jugé prioritaire si ses perspectives de croissance sont favorables ; un secteur en retard n'appellerait un appui particulier que dans la mesure où il constitue un secteur clé ou que son potentiel propre (en chercheurs et en dynamisme) permet d'espérer une remontée rapide.

Les orientations ainsi définies devraient respecter une répartition équilibrée de l'effort global entre recherche fondamentale, recherche appliquée et développement et viser aux complémentarités nécessaires entre ces différents niveaux.

Les instruments

15. La mise en œuvre des priorités devrait s'effectuer en recourant à une gamme d'instruments adaptée aux différents types d'interventions recherchées.

L'emploi de ces instruments s'effectuerait dans un cadre général comportant les éléments suivants :

- des opérations de grande envergure axées sur les options technologiques majeures à long terme : ces opérations s'appuieraient essentiellement sur l'achat de produits technologiques nouveaux,

combinant le recours aux marchés d'État et aux contrats de recherche. Elles devraient comporter un recours systématique à la sous-traitance vers l'industrie et l'université, afin de jouer effectivement leur rôle mobilisateur à l'égard de l'ensemble de la recherche. Les contrats de recherche et les commandes publiques devraient être utilisés pour influencer les structures industrielles nationales et européennes en stimulant leur adaptation aux conditions nouvelles de la compétition internationale ;

- des opérations des dimensions moyennes, au bénéfice d'initiatives industrielles impliquant un investissement long et risqué dans un domaine nouveau : l'aide au développement et le contrat de recherche constituent alors les instruments les mieux appropriés ;

- le recours aux subventions simples devrait être limité en matière industrielle, au soutien de la recherche coopérative.

Une telle conception permettrait d'ordonner dans chaque pays les diverses interventions sélectives et de préciser leurs rôles respectifs. Elle devrait tout naturellement se prolonger par un dispositif de confrontation entre les pays membres complétant la concertation des priorités. Un tel dispositif aurait plusieurs missions à assurer :

- elle constaterait les lacunes existant dans les mesures envisagées ;
- dans le cadre de l'union économique, elle tendrait à définir progressivement des critères communs à l'égard des aides à la recherche susceptibles d'affecter les conditions de concurrence ;
- dans la perspective d'une politique commune en matière de recherche et de technologie, elle viserait :
 - à jumeler des opérations de dimension moyenne envisagées dans deux ou plusieurs pays, en encourageant ainsi la coopération entre les entreprises de nationalités différentes, au niveau de la recherche et surtout du développement ;
 - à rechercher les possibilités de coopération sur les actions de grande envergure, soit par extension à plusieurs pays d'un projet initialement envisagé au plan national, soit par lancement d'un projet nouveau résultant d'une initiative commune.

Ces propositions ont encore un caractère très général ; il importerait, pour les rendre plus précises, de

procéder à des études approfondies consacrées au mécanisme des diverses interventions sélectives.

IV. PERSPECTIVES POUR UN DÉVELOPPEMENT DES COOPÉRATIONS DANS LE CADRE COMMUNAUTAIRE

16. La coopération entre les pays membres, au moyen d'actions communes ou coordonnées, devrait constituer le moteur essentiel d'une politique commune de la recherche. Prolongement naturel des mesures sélectives envisagées au plan national, elle revêt une importance déterminante pour orienter le développement scientifique et technique des pays membres, qui se heurtent trop souvent aux limites de leurs possibilités individuelles.

Cependant, les modèles de coopération suivis à ce jour en Europe — actions bilatérales et trilatérales, actions associant les six pays membres, actions multilatérales plus larges — ne semblent pas de nature à constituer la réplique vigoureuse qu'exige l'importance de l'enjeu. Aussi, il paraît indispensable de poursuivre, en l'approfondissant, l'examen entamé dans le cadre des travaux préparatoires au présent programme sur les conditions d'efficacité de la coopération technologique et scientifique. Sans remettre en cause les engagements ou accords internationaux déjà conclus, cette analyse approfondie aiderait à mettre en lumière, notamment, les erreurs à ne pas reproduire et les voies dans lesquelles pourraient être utilement cherchées de nouvelles solutions.

D'ores et déjà, l'examen engagé a permis de cerner quelques-uns des obstacles rencontrés.

Le plus fréquemment évoqué est la question du « juste retour » qui n'a pas reçu à ce jour de solution satisfaisante. Difficile sinon impossible à résoudre dans les limites de chaque projet, faute d'une gamme suffisante d'éléments de compensation, c'est sans doute au niveau d'un ensemble d'actions de coopération scientifique et technique — ou sur un ensemble d'opérations si possible plus large encore — que cette question devrait être envisagée.

D'autres obstacles résultent de l'isolement des actions entreprises : isolement par rapport aux prolongements industriels, liens insuffisants avec les programmes nationaux correspondants...

D'autres encore proviennent d'une adaptation insuffisante de l'instrument de coopération (institution multinationale ou accord bilatéral) à la mission assignée.

Ces premiers résultats confirment l'intérêt qu'il y aurait à considérer la Communauté comme une base

appropriée pour engager de nouvelles coopérations, sans que celles-ci doivent pour autant s'arrêter à ses frontières.

Ils suggèrent, cependant, que de telles coopérations fassent l'objet d'une préparation particulièrement attentive qui :

- s'appuie sur une confrontation systématique des programmes et des budgets nationaux ;
- prévoit les dispositions concernant l'exploitation en commun des résultats, au moyen d'alliances industrielles ;
- comporte l'examen des possibilités d'harmonisation et de concertation de commandes publiques ;
- permette de résoudre le problème des retours, c'est-à-dire des compensations, sur une base aussi large que possible.

En outre, une grande souplesse devrait être donnée au départ quant aux formules de coopération (projets communs, actions concertées, ou simple ouverture des centres nationaux à des chercheurs des pays partenaires) et quant au nombre des pays membres participants — sans pour autant négliger la cohérence nécessaire entre les diverses actions.

Les conditions à réunir

17. Le développement de la coopération scientifique et technique dans le cadre de la Communauté européenne suppose que les États membres expriment, au niveau politique, leur volonté d'y recourir, qu'ils en précisent les objectifs et les moyens et qu'ils en arrêtent les normes.

Toute action de coopération devra trouver son point de départ dans une confrontation des programmes et des budgets nationaux ainsi que, le cas échéant, des programmes envisagés ou engagés conjointement par certains des États membres. Cette confrontation devrait permettre de formuler ou d'élargir les possibilités de coopération sous la forme d'actions communes ou coordonnées dans des domaines ou pour des opérations déterminées en fonction des intérêts des pays membres de la Communauté.

Pour la définition des actions de coopération, il importera de préciser les procédures et modalités susceptibles d'assurer des conditions satisfaisantes d'efficacité et d'équité. A cet égard, il serait nécessaire que, de pair avec la sélection des projets de coopération au niveau des experts, des orientations générales soient rapidement dégagées au niveau politique en ce

qui concerne ces procédures et modalités. Ces orientations pourraient, sans revêtir un caractère trop rigide, s'inspirer des principes suivants :

- pour les domaines ou opérations intéressant l'ensemble des pays membres, des programmes communs devraient autant que possible être établis et mis en œuvre ;
- pour les domaines ou opérations auxquels certains seulement des États membres seraient disposés à participer directement, il sera indispensable de définir la manière dont seront pris en compte les intérêts des États membres non participants et du développement communautaire dans son ensemble.

Dans tous les cas, la coopération engagée entre les pays membres devrait s'accompagner de dispositions permettant de concerter les commandes publiques liées au programme engagé et de faciliter la réalisation des accords ou groupements entre les entreprises chargées de son exécution.

Les opérations à engager

18. Dans la perspective esquissée ci-dessus, les gouvernements des pays membres devraient, d'ores et déjà, faire porter leurs efforts sur une confrontation systématique des potentiels, des programmes et des orientations de chaque pays ainsi que sur l'établissement d'un bilan des coopérations en cours. Ces opérations s'accompagneraient de la définition progressive d'un mécanisme communautaire de consultation et de préparation des décisions scientifiques et technologiques « d'intérêt européen », ainsi que des modalités de compensation entre programmes pour répondre au problème des « retours ». L'opportunité d'un financement communautaire serait plus aisée à apprécier à mesure que se développerait une telle procédure.

D'ores et déjà, il apparaît souhaitable :

- de définir une procédure régulière de confrontation des programmes nationaux ;
- d'établir un bilan des coopérations existantes et de préciser les domaines ou les voies dans lesquelles des actions concertées ou de nouvelles actions de coopération pourraient être envisagées.

Confrontation des programmes

19. Ainsi que l'a explicitement confirmé le Conseil, lors de sa réunion du 31 octobre 1967, les confron-

tations régulières des plans, programmes et budgets nationaux seraient à poursuivre. Au niveau des orientations générales, elles tendraient à une information réciproque sur les options fondamentales prises par chaque pays afin d'en rechercher l'harmonisation progressive. Au niveau des domaines particuliers de la recherche et de la technologie, elles auraient pour objet d'identifier plus précisément les objectifs et les programmes et de déterminer ceux qui, développés en coopération, permettraient d'utiliser au mieux les ressources disponibles. Ces confrontations associeraient, dans certains cas, experts gouvernementaux, scientifiques et représentants de l'industrie. Elles s'appuieraient sur un inventaire permanent des moyens nationaux de recherche, prolongeant les bilans établis par les pays membres et par l'O.C.D.E.

Enfin, il serait souhaitable que des études prospectives soient lancées pour éclairer ces confrontations par des réflexions à long terme.

Concertation et coopération

20. Sans attendre le résultat des confrontations évoquées ci-dessus, une tâche immédiate serait à entreprendre : assurer un examen approfondi des programmes de coopération engagés dans les domaines de l'atome (déjà coordonnés pour partie dans le cadre du traité de la C.E.E.A.), de l'espace et de l'aéronautique. Les examens, sans remettre en cause les accords internationaux en vigueur, permettraient de dresser un bilan global des opérations développées à ce jour et de situer les obstacles rencontrés et les questions n'ayant point trouvé encore de solutions satisfaisantes pour les pays associés. Ils pourraient, par ailleurs, fournir aux États membres la possibilité d'établir des orientations communes à l'égard des objectifs visés par ces programmes, de préciser les prolongements industriels à prévoir et les modalités de gestion à adopter. Il conviendrait, en particulier, de considérer dans ces domaines les moyens de favoriser la convergence des aspirations et intérêts nationaux, bi- ou plurinationaux et communautaires. De même, seraient à débattre les questions liées au marché potentiel que représente la Communauté ainsi que la définition à Six d'options technologiques complémentaires aux actions bi- ou plurinationales existantes.

21. Simultanément, l'examen de nouveaux domaines offrant de larges possibilités de coordination et de coopération demanderait à être entrepris. Pour arrêter ses propositions de secteurs, le groupe de travail « Politique de la recherche scientifique et technique » du Comité de politique économique à moyen

terme a procédé à une large consultation auprès des pays membres et confronté les suggestions présentées, en tenant essentiellement compte de trois critères :

- convergence des propositions présentées par les pays ;
- intérêt communautaire manifeste à court et à moyen terme ;
- opportunité particulière (duplication évidente de certains programmes de recherche dans les pays membres, décisions internationales proches : télécommunications, par exemple).

Sur la base du rapport du groupe de travail qui a été transmis par le Comité au Conseil, celui-ci a retenu sept domaines à examiner en priorité :

- Informatique,
- Télécommunications,
- Nouveaux moyens de transport,
- Océanographie,
- Métallurgie,
- Nuisances,
- Météorologie.

22. Par ailleurs, deux autres champs d'opération importants sont susceptibles d'être rapidement ouverts à la coopération.

L'action la plus décisive devrait porter sur les commandes publiques, levier important du développement technologique. On devrait examiner avec la

plus grande attention la possibilité de s'engager dans la voie d'une politique concertée des commandes publiques dans les secteurs qui recourent largement à la recherche et au développement ⁽¹⁾.

Un autre champ d'action est ouvert par la coordination sinon la concentration des centres publics de recherche dont les travaux portent sur des problèmes d'intérêt général : ponts et chaussées, sécurité industrielle, urbanisme, recherche médicale...

23. D'autre part, il serait urgent de mettre en place un réseau européen de documentation et d'information visant à mettre les éléments collectés à la disposition des industriels sous une forme adaptée à leurs besoins. Un système européen de collecte, de traitement et de diffusion des données devrait être progressivement défini (en particulier, au moyen de normes et de classifications) en s'appuyant sur les centres existant au plan national et européen (notamment, dans le cadre d'Euratom et d'E.S.R.O.). Ce système devrait être conçu de manière à rendre les informations accessibles aux utilisateurs de tous les secteurs : la création d'un centre européen de « mise en valeur des techniques avancées » serait tout spécialement à examiner.

24. Il faudra enfin, comme le Conseil l'a décidé, envisager les moyens de coordonner des efforts de formation et d'intensifier les échanges de chercheurs. Pourrait être éventuellement examinée, à cet égard, l'opportunité de créer une université européenne qui pourrait jouer un rôle important pour stimuler le développement de la recherche fondamentale dans les pays de la Communauté.

CHAPITRE VI

POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉPARGNE ET DU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

I. DONNÉES ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉPARGNE

Nécessité d'accroître l'épargne globale

1. La réalisation, au cours des prochaines années, d'une croissance à la fois vigoureuse et équilibrée, dépendra, dans une mesure importante, de la possibilité d'affecter au financement des investissements qu'elle exigera des ressources d'épargne suffisantes.

D'après le dernier état des projections nationales pour la période 1966—1970, les investissements directement productifs, dont dépendent dans une très large mesure la croissance des économies, leur modernisation et leur compétitivité à l'égard des pays tiers, devraient progresser, en volume, à un rythme moyen annuel compris entre 3,7 et 5,9 % pour la plupart des pays, et qui atteindrait même 13,1 % pour l'Italie. Cette catégorie d'investissements devrait

⁽¹⁾ Voir paragraphe 16 du chapitre III.

donc augmenter à un taux dépassant plus ou moins sensiblement le taux d'accroissement du produit intérieur brut. La progression des investissements publics serait, de son côté, plus importante encore, puisqu'elle se situerait entre 5,3 et 9,7 % pour la plupart des pays, et atteindrait 17,7 % pour l'Italie, soit, dans l'ensemble, un rythme d'accroissement deux fois plus rapide que celui de ce même produit intérieur. Seule la construction de logements se développerait à une cadence relativement lente, mais sans que l'évolution des prix dans ce secteur permette d'affirmer qu'il ne soulèverait pas lui-même des problèmes de financement d'une certaine acuité, au moins dans certains pays.

Il se pose ainsi un problème fondamental : celui de l'équilibre à assurer entre des besoins d'investisse-

ment en vive croissance et l'épargne nécessaire pour en assurer le financement. Le maintien de la stabilité intérieure et de l'équilibre des paiements extérieurs à un niveau d'emploi élevé exigera donc, au cours de la période considérée, une croissance de la consommation moins rapide que celle du produit national brut. Dans ces conditions, une politique de développement quantitatif de l'épargne globale présente un caractère essentiel. En raison de l'ampleur des besoins de financement aussi bien que de leur composition, cette politique devra s'attacher à développer, en principe, toutes les sources de formation de l'épargne et viser à accroître, à la fois, l'épargne des administrations publiques, celle des entreprises et celle des ménages, leurs rythmes respectifs de développement pouvant varier, cependant, selon la diversité des situations nationales.

Tableau 1

Formation intérieure brute de capital et son financement — Moyenne 1962-1966

(En milliards de dollars)

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg ⁽¹⁾	Royaume-Uni	États-Unis
1. Secteur administrations publiques								
Formation brute de capital fixe	4,54	2,47	1,47	0,80	0,43	28,09	3,76	17,38
Épargne brute	7,27	3,57	1,26	0,74	0,18	37,62	2,57	19,81
Capacité (+) ou besoin (—) de financement du secteur	+ 2,73	+ 1,10	— 0,21	— 0,06	— 0,25	+ 9,53	— 1,19	+ 2,43
2. Secteur sociétés et ménages								
Formation brute de capital	23,20	16,74	10,03	3,67	2,90	154,96	13,86	96,87
Épargne brute des sociétés	11,38	9,47	5,15	2,22	1,74	81,97	10,04	76,91
Épargne brute des ménages	8,96	5,54	6,02	1,59	1,42	54,04	4,81	24,93
Capacité (+) ou besoin (—) de financement du secteur	— 2,86	1,73	+ 1,14	+ 0,14	+ 0,26	— 18,95	+ 0,99	+ 4,97
3. Ensemble de l'économie								
Formation brute de capital	27,74	19,21	11,50	4,47	3,33	183,05	17,62	114,25
(dont logement)	(5,87)	(5,14)	(3,60)	(0,78)	(0,82)	(.)	(3,16)	(26,12)
Épargne nationale brute	27,61	18,58	12,43	4,55	3,34	173,63	17,42	121,65
Capacité (+) ou besoin (—) de financement de l'ensemble de l'économie	— 0,13	— 0,63	+ 0,93	+ 0,08	+ 0,01	— 9,42	— 0,20	+ 7,40

Sources : O.S.C.E. Comptes nationaux 1957-1966, Édition 1968 ; Royaume-Uni : National Income and Expenditure 1967 ; États-Unis : O.C.D.E. Comptes nationaux 1956-1966.

⁽¹⁾ En millions de dollars, moyenne 1962-1964.

Tableau 2

Épargne en pourcentage de la formation brute de capital et du produit national brut — Moyenne 1962-1966

	Allemagne		France		Italie		Pays-Bas		Belgique		Luxembourg ⁽¹⁾		Royaume-Uni		États-Unis	
	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.	% de la F.B.C.	% du P.N.B.
1. Secteur administrations publiques																
Formation brute de capital fixe	16,37	4,38	12,86	2,83	12,78	2,81	17,90	4,71	12,91	2,77	15,3	5,0	21,34	4,06	15,21	2,69
Épargne brute	26,21	7,01	18,58	4,09	10,96	2,41	16,55	4,35	5,41	1,16	20,5	6,6	14,58	2,78	17,34	3,05
Capacité (+) ou besoin (-) de financement du secteur	+9,84	+2,63	+5,72	+1,26	-1,82	-0,40	-1,35	-0,36	-7,50	-1,61	+5,2	+1,6	-6,76	-1,28	+2,13	+0,36
2. Secteur sociétés et ménages																
Formation brute de capital	83,63	22,36	87,14	19,19	87,22	19,16	82,10	21,59	87,09	18,70	84,7	27,4	78,66	14,98	84,79	14,93
(dont logement)	(21,16)	(5,66)	(26,76)	(5,89)	(31,30)	(6,88)	(17,45)	(4,59)	(24,62)	(5,29)	(.)	(.)	(18,14)	(3,42)	(22,86)	(4,02)
Épargne brute des sociétés	41,02	10,97	49,30	10,86	44,78	9,84	49,66	13,06	52,25	11,22	44,8	14,5	56,98	10,85	67,92	11,85
Épargne brute des ménages	32,30	8,64	28,84	6,35	52,35	11,50	35,57	9,35	42,64	9,15	29,5	9,5	27,30	5,20	21,82	3,84
Capacité (+) ou besoin (-) de financement du secteur	-10,31	-2,75	-9,00	-1,98	+9,91	+2,18	+3,13	+0,82	+7,80	+1,67	-10,4	-3,4	+5,62	+1,07	+4,35	+0,76
3. Épargne nationale brute																
Capacité (+) ou besoin (-) de financement de l'ensemble de l'économie	-0,47	-0,12	-3,28	-0,72	+8,9	+1,78	+1,78	+0,46	+0,30	+0,06	-5,2	-1,8	-1,14	-0,21	+6,48	+1,12

Sources: O.S.C.E. Comptes nationaux 1957-1966; Édition 1968: Royaume-Uni: National Income and Expenditure 1967; États-Unis: O.C.D.E. Comptes nationaux 1956-1966.

(¹) Moyenne 1962-1964.

Tableau 3

Taux de couverture des investissements des administrations publiques par leur épargne brute — (en %)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
I. Avant transferts en capital ⁽¹⁾							
Allemagne	247	245	202	166	166	139	142
France	177	172	120	136	163	152	144
Italie	112	138	139	122	131	33	26
Pays-Bas	145	145	111	86	81	93	97
Belgique	(¹)	18	41	17	69	30	46
Luxembourg	164	206	129	134	138	.	.
Royaume-Uni	61	69	92	46	52	62	88
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
II. Après transferts en capital ⁽²⁾							
Allemagne	199	187	138	122	124	90	96
France	114	121	73	85	108	103	93
Italie	90	94	97	83	95	(¹)	(¹)
Pays-Bas	118	102	88	72	70	80	82

Sources: O.S.C.E. Comptes nationaux 1957-1966; Édition 1968: Royaume-Uni: National Income and Expenditure 1967; États-Unis: O.C.D.E. Comptes nationaux 1956-1966.

(¹) Chiffre négatif.

(²) Pour la Belgique, le Luxembourg, le Royaume-Uni et les États-Unis les transferts en capital ne peuvent être isolés.

Conditions et limites du développement de l'épargne publique

2. A fiscalité supposée constante, entraînant, comme indiqué dans le premier programme ⁽¹⁾, une progression des recettes fiscales un peu supérieure à celle du produit intérieur brut, le taux d'épargne des administrations ⁽²⁾ ne pourra augmenter que si leurs dépenses courantes ne s'accroissent pas elles-mêmes à un rythme plus rapide. Sans doute les pouvoirs publics s'emploieront-ils, comme le premier programme les y invite, à modérer la progression de ces dépenses, mais il apparaît que beaucoup d'entre elles ne pourront l'être que dans certaines limites, qu'il s'agisse, par exemple, des dépenses d'enseignement ou de recherche, essentielles à l'adaptation structurelle de l'économie, des dépenses de fonctionnement liées au développement des équipements collectifs ou des dépenses de transferts sociaux. L'épargne publique

pourrait éventuellement être accrue par une majoration des taux d'imposition, mais une telle politique rencontrerait rapidement ses limites économiques et psychologiques.

Dans ces conditions, et étant donné la progression exceptionnellement forte des investissements publics qui est prévue dans la plupart des États membres pour la période 1966-1970, il n'est pas certain que l'épargne publique pourra toujours augmenter à un rythme suffisant pour les financer intégralement. Les administrations risquent en tout état de cause de ne plus disposer, comme cela a été le cas jusqu'en 1962 dans la plupart des pays, et en Allemagne et en France encore jusqu'en 1965, d'excédents de financement leur permettant de contribuer au financement des investissements des autres secteurs ⁽³⁾. Comme elles ne pourront pas ne pas continuer à opérer certains transferts en capital au profit des ménages et des entreprises — et notamment des entreprises publiques, malgré la nécessité, soulignée dans le premier programme, d'une évolution progressive de leurs comptes vers l'équilibre —, il est probable qu'elles

(¹) Chapitre V.

(²) Entendues au sens de la comptabilité nationale: État, collectivités locales et sécurité sociale, à l'exclusion des entreprises publiques (chemins de fer, postes, régies, entreprises nationalisées, etc.)

(³) Voir tableau I.

Tableau 4

Répartition des placements financiers nets des secteurs non financiers
(pourcentage moyen pour la période)

	Allemagne (1960-1964)	France (1959-1963)	Italie (1963-1965)	Pays-Bas (1960-1964)	Belgique (1959-1963)	Royaume- Uni (1962-1965)	États- Unis (1960-1964)
1. Fonds confiés au marché des valeurs mobilières dont:	19,3	15,3	22,0	14,0	31,8	— 9,0	10,7
— achat de valeurs à revenu fixe	12,8	8,5	11,0	.	21,1	.	11,8
— achat d'actions	6,5	6,8	11,0	.	10,6	.	— 1,1
2. Fonds confiés au système bancaire dont:	32,7	40,5	58,0	23,6	35,2	35,0	31,0
— numéraire	12,0	31,5	6,0	7,9	19,5	35,0	6,1
— dépôts à vue	1,8	.	23,0	7,0	5,0	.	.
— dépôts à terme	4,3	6,4	25,0	3,7	4,5	.	24,9
— dépôts d'épargne	.	.	.	4,9	.	.	.
— autres fonds confiés aux banques (à l'exception des achats de valeurs mobilières)	14,6	2,6	4,0	0,1	6,3	.	.
3. Fonds confiés au secteur public financier (à l'exception des achats de valeurs mobilières) ⁽¹⁾ dont:	— 2,5	17,9	.	— 1,3	.	9,0	9,2
— bons du Trésor	.	5,7	.	— 0,8	0,1	— 0,3	.
4. Fonds confiés aux autres intermédiaires financiers (à l'exception des achats de valeurs mobilières) dont:	33,0	26,3	20,0	61,8	32,9	65,0	49,0
— fonds confiés aux organismes d'épargne	18,4	20,0	8,0	22,7	15,7	5,0	27,2
— fonds confiés aux institutions de crédit spécialisées	5,0	3,6	5,0	.	2,7	22,0	1,5
— fonds confiés aux fonds de pension et aux compagnies d'assurance	9,6	2,7	7,0	39,1	14,4	38,0	20,3
5. Divers	17,5 ⁽²⁾	.	.	1,8	.	.	.
6. Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: O.C.D.E. C.T.I.; pour l'Allemagne et la France une ventilation a été effectuée afin de distinguer les fonds confiés aux organismes d'épargne de ceux confiés au système bancaire et aux institutions de crédit spécialisées.

⁽¹⁾ La définition du secteur public financier varie de pays à pays.

⁽²⁾ Représente essentiellement les fonds que le secteur public met à la disposition des constructeurs de logements par l'intermédiaire d'organismes publics financiers.

ne parviendront pas dans tous les pays membres, à s'acquitter de l'ensemble des charges d'investissement pesant directement ou indirectement sur elles sans recourir dans une mesure importante à des moyens de financement externes. Et si l'on veut éviter que ces moyens ne soient pas inflationnistes, il faudra nécessairement qu'elles se procurent les ressources dont elles auront besoin en empruntant sur les marchés des capitaux.

Conditions et limites du développement de l'épargne des entreprises

3. Il est souhaitable que l'épargne des entreprises, de son côté, connaisse au cours des prochaines années une évolution plus favorable que dans le passé récent. S'il n'en était pas ainsi, en effet, il est douteux

que leurs investissements puissent progresser au rythme prévu par les projections. Les taux d'épargne des entreprises ne pourront guère, cependant, être augmentés par le moyen d'une rétention accrue des bénéfices. Cette rétention, en effet, est généralement déjà assez poussée et elle ne peut excéder certaines limites sous peine, notamment, de rendre difficile aux entreprises de forme sociétaire l'émission éventuelle de nouvelles actions dans le public. Dans ces conditions, l'amélioration de l'autofinancement ne peut provenir que de l'accroissement des profits et des marges bénéficiaires. Il faudra que les entreprises fassent, au cours des prochaines années, les efforts nécessaires dans ce sens. Elles devront viser sans cesse pour cela à une plus grande efficacité et, notamment, faire preuve d'une plus grande aptitude à innover, source par excellence du profit. Ces efforts, néan-

moins, devraient être d'autant mieux accomplis qu'ils trouveront un important soutien dans les actions préconisées dans différents chapitres du présent programme, dont l'un des objectifs essentiels est de tracer les voies d'un concours actif des pouvoirs publics au renforcement de la compétitivité des entreprises.

C'est à ces conditions seulement que l'on peut espérer, à moyen terme, une amélioration des marges bénéficiaires des entreprises et, partant, malgré la croissance assez forte de leurs besoins d'investissement, une tendance au relèvement des taux d'auto-financement. En toute hypothèse, cependant, ces taux ne se redresseront que progressivement et à partir d'un niveau initial très bas. Il en résulte que le secteur des entreprises ne pourra se dispenser, au cours des années qui viennent, de recourir encore largement à des sources de financement externes, c'est-à-dire de faire appel, sous une forme ou sous une autre, au marché des capitaux.

Accroissement de l'épargne des ménages et rôle du marché des capitaux

4. Le secteur des ménages présente la caractéristique de dégager des excédents de ressources susceptibles de concourir au financement des autres secteurs. Elles doivent pour cela transiter par le marché des capitaux — défini comme l'ensemble des mécanismes visant à assurer la collecte des épargnes disponibles et leur répartition entre les diverses catégories d'utilisateurs — dont le secteur des ménages est de loin le principal pourvoyeur. Or on peut douter, à la lumière de l'expérience des dernières années, que les marchés de capitaux des pays membres soient en état d'assumer de manière satisfaisante les tâches de financement qui les attendent si l'on ne s'attache pas à en améliorer le fonctionnement dans le but, à la fois, d'y attirer un volume suffisant d'épargne émanant des ménages et de leur permettre de réaliser l'allocation optimale des ressources qu'ils drainent.

Certes, le taux d'épargne des ménages est, dans la Communauté, relativement élevé. Mais, face aux perspectives d'investissement des prochaines années, il apparaît nécessaire de le majorer encore. La structure de cette épargne présente, en outre, des défauts importants qu'il importe de corriger. Tout d'abord, dans la plupart des États membres, une part sans doute excessive en est thésaurisée, au lieu d'être constituée en épargne financière, c'est-à-dire laissée à la disposition du système monétaire et financier. Cette épargne financière elle-même, d'autre part, se caractérise dans tous les pays membres par une forte liquidité. Elle prend de préférence, en général, la forme de dépôts confiés aux organismes d'épargne, au système bancaire ou à certaines institutions spécialisées de crédit, plutôt que de placements en valeurs mobilières ou d'épargne contractuelle. Il résulte que

face aux besoins de financement à moyen et à long terme, le volume de l'épargne directement disponible est en général insuffisant, et qu'à cette insuffisance s'ajoute une composition défectueuse des placements stables eux-mêmes. La part relativement faible des placements à risques, en particulier, pose des problèmes au moment où la nécessité de renforcer la structure financière des entreprises exigerait qu'elles s'adressent plus fréquemment au marché des actions, ou à telle ou telle autre source de capitaux en participation, pour se procurer les moyens de financement externes dont elles auront besoin.

D'importants défauts d'adaptation apparaissent ainsi, en général, dans les pays membres, entre l'offre et la demande de moyens de financement telles qu'elles tendent à se manifester sur le marché. Ils tiennent sans doute, entre autres, au fait que, sous l'effet de l'évolution des conditions économiques et sociales qui s'est produite depuis le début du siècle, les caractéristiques de la population épargnante se sont profondément transformées. Or, aux changements qui en ont résulté dans les comportements d'épargne n'a pas répondu un effort d'adaptation suffisant des instruments de placement aux goûts du public. Il n'a pas été assez fait, notamment, en général, pour lui offrir des formes de placement liées à la satisfaction de besoins ou à la couverture de risques déterminés (par exemple, l'acquisition d'un logement ou le risque de décès). On ne s'est pas assez attaché non plus à diversifier les formules de placement permettant de rencontrer le double souci de préservation et de mobilisation qui anime les détenteurs d'épargnes à court terme. Ces données expliquent à titre principal que, dans les conditions présentes, les marchés de capitaux de la Communauté, ne soient pas généralement en mesure d'assurer de façon satisfaisante les équilibres de financement indispensables.

5. Tels qu'ils fonctionnent actuellement, les différents marchés contribuent, néanmoins, dans une proportion importante et sensiblement similaire dans tous les États membres, au financement de la formation intérieure brute de capital. Mais cet état de choses tient au large recours fait à des techniques d'ajustement mises en œuvre par divers intermédiaires financiers. Leur rôle se borne parfois à une fonction de redistribution, qui consiste à recueillir, sous une forme ou une autre, sur le marché, des ressources longues qu'ils affectent à des financements de leur choix. C'est le rôle que jouent, notamment, les organismes spécialisés dans la collecte d'épargnes constituées à des fins de prévoyance : compagnies d'assurances, caisses de retraite complémentaires, fonds de pension d'entreprises, qui répartissent entre divers placements financiers et non financiers les réserves techniques qu'ils ont pour mission de gérer. De même, certaines institutions spécialisées de crédit, voire parfois encore le Trésor public lui-même, col-

lectent des fonds sur les marchés de valeurs mobilières et les redistribuent entre certains utilisateurs — entreprises, ou collectivités publiques — qui ne peuvent s'adresser directement au marché ou y accéder dans de bonnes conditions. Mais l'insuffisance globale des ressources longues disponibles face à l'ensemble des besoins de financement à moyen et long terme conduit certains intermédiaires financiers à effectuer des opérations de « transformation » portant sur la durée de l'épargne, c'est-à-dire à utiliser des ressources qui leur sont confiées à vue ou à court terme pour effectuer des financements de moyenne ou de longue durée. Les banques et, parfois, aussi le Trésor public, pratiquent cette transformation, qui est, par ailleurs, la fonction essentielle des caisses d'épargne. Or il va de soi que cette catégorie d'opérations ne peut, sans danger pour le système monétaire et financier, excéder certaines limites.

6. On constate encore que les divers circuits par lesquels transite ainsi la plus grosse partie des épargnes offertes sur les marchés de capitaux des pays membres sont généralement spécialisés de manière assez étroite dans telle ou telle fonction. Il en résulte que ces marchés sont divisés en de multiples compartiments, séparés par des cloisons plus ou moins étanches. Cette spécialisation s'accompagne, dans certains cas, pour les intermédiaires financiers qui animent ces circuits, de privilèges de divers ordres destinés à leur faciliter le financement d'investissements jugés prioritaires. Ces privilèges s'ajoutent à ceux dont bénéficient souvent les administrations et les entreprises publiques quant aux conditions de leur accès au marché des capitaux. Ainsi, bien que la situation diffère d'un État membre à l'autre, dans aucun d'entre eux la rencontre de l'offre et de la demande de moyens de financement ne se réalise intégralement dans les conditions d'un véritable marché. Offre et demande sont parfois infléchies afin que soient assurés en priorité certains financements déterminés par les pouvoirs publics. Des ressources échappent largement aux contraintes de l'ajustement de la demande à l'offre de moyens de financement, contraintes que les demandeurs non privilégiés subissent, de ce fait, avec une rigueur renforcée. Aussi peut-on se demander si, dans les conditions actuelles, ces cloisonnements et ces privilèges ont encore toute l'utilité qu'ils ont pu avoir autrefois et si la force d'attraction des marchés de capitaux, ainsi que leur efficacité en tant qu'instruments d'allocation des moyens de financement entre les différentes catégories d'utilisateurs, ne gagneraient pas à leur assouplissement. Cette interrogation a une portée d'autant plus grande que, selon toute probabilité, la pression des emprunteurs publics sur les marchés de capitaux des pays membres risque, comme on l'a vu, d'aller en s'accroissant au cours des prochaines années.

7. A côté de leurs cloisonnements internes, les marchés de capitaux des pays membres présentent enfin des cloisonnements externes qui empêchent que s'établissent entre eux les libres communications exigées par le fonctionnement d'une véritable union économique. Outre que l'élargissement des marchés ne peut que constituer un facteur technique favorable à un meilleur ajustement entre l'offre et la demande de moyens de financement, la réalisation de l'union douanière, la libre circulation des personnes et la libre prestation des services, ainsi que la mise en œuvre de politiques communes, rendent en tout état de cause nécessaire, comme le traité du reste le prévoit, le développement des liaisons entre marchés des capitaux des pays membres, et leur interpénétration progressive. On ne conçoit pas, notamment, que les entreprises à implantation plurinationale — dont la nécessité est soulignée au chapitre II ci-dessus — ne puissent asseoir librement leur financement sur une base correspondante. Le fait que les obstacles au libre mouvement des capitaux entre pays de la Communauté tendent de plus en plus, sous une forme ou sous une autre, à être contournés, et ce, parfois, au détriment des institutions financières de la Communauté et des États, souligne l'urgence de réaliser les conditions permettant d'évoluer progressivement vers un marché européen des capitaux et de développer une politique commune à l'égard des relations avec les pays non membres.

8. L'ensemble des données qui viennent d'être exposées montre que plusieurs problèmes, étroitement liés, devront être résolus. Il sera en particulier nécessaire d'accroître l'offre d'épargne émanant des ménages, afin de mettre davantage de ressources à long terme à la disposition des investisseurs, et d'améliorer le fonctionnement des marchés des capitaux sur le plan national et communautaire, en vue de réaliser le meilleur emploi possible des ressources dégagées.

9. Ces adaptations devront être poursuivies de façon parallèle et concertée entre les divers États membres. La similitude des principaux problèmes que connaissent leurs marchés des capitaux s'accompagne d'une grande diversité dans l'organisation de ces marchés. Entre autres, l'ajustement entre capacités et besoins de financement des administrations publiques, des entreprises et des ménages diffère d'un pays à l'autre et le fonctionnement des marchés en est, de ce fait, diversement affecté. Par ailleurs, malgré les limitations qui subsistent, les opérations financières internationales se sont déjà considérablement développées. C'est dire que beaucoup de mesures prises dans le cadre national ont désormais une influence directe sur le fonctionnement des marchés des capitaux des autres pays membres. Cette situation nouvelle impose une conception commune et une

mise en œuvre conjointe des aménagements à entreprendre.

Une coordination apparaît d'autant plus nécessaire que la politique du marché des capitaux peut, dans une importante mesure, contribuer à assurer l'ajustement et la cohérence des différentes politiques définies par les programmes de politique économique à moyen terme en vue d'assurer une croissance vigoureuse et équilibrée. Ces politiques, rappelons-le, visent, d'une part, à accroître les possibilités de l'offre de biens et de services, d'autre part, à assurer la maîtrise du développement de la demande monétaire. La politique à mettre en œuvre en vue d'accroître l'efficacité des mécanismes de financement se rattache directement aux premières, ayant pour objectif d'augmenter le volume, la « qualité » et la mobilité des capitaux disponibles. Elle se relie, par ailleurs, étroitement aux secondes dans la mesure où — couplée avec la politique des revenus — elle vise à distraire de la consommation des ménages une fraction accrue de leur pouvoir d'achat et à en faciliter l'affectation au financement des investissements.

II. AMÉLIORATION DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS DE CAPITAUX

Incitations directes à l'épargne financière des ménages

10. La réalisation des investissements nécessaires demandera, au cours des prochaines années, que les pouvoirs publics se préoccupent, non seulement de stimuler l'épargne des ménages, mais encore d'augmenter leur épargne financière au détriment de la thésaurisation, et, parmi les placements, d'encourager plus particulièrement les placements stables.

Un taux de croissance élevé, entraînant une augmentation rapide des revenus individuels, devrait, si la stabilité des prix est maintenue, entraîner une tendance à l'accroissement du taux d'épargne des ménages. Ces conditions devraient être réunies si la politique économique générale des États membres se conforme aux orientations tracées dans les deux premiers programmes. Il n'est pas certain, néanmoins, qu'elles soient suffisantes pour entraîner l'accroissement voulu de l'épargne financière des ménages, et encore moins pour modifier sa structure au profit des placements stables, car la propension des ménages à effectuer de tels placements ne s'accroît pas automatiquement avec l'élévation de leurs revenus réels. Aussi, la question se pose-t-elle de savoir si les États membres ne devront pas poursuivre, voire accentuer, leurs politiques d'encouragement direct à l'épargne financière, plus particulièrement aux placements stables.

Ces politiques recourent à certains stimulants financiers : avantages fiscaux, primes en capital, taux d'intérêt préférentiels, dont l'emploi est habituellement subordonné à des conditions de délai d'immobilisation de l'épargne, le plafond d'avantages ou encore de plafond de revenu, destinées à limiter leur coût ou à en restreindre le bénéfice à des couches sociales déterminées. Elles obéissent, en effet, à des motivations qui ne sont pas exclusivement financières et qui relèvent aussi, entre autres, de considérations d'ordre social. Elles tendent, d'autre part, souvent, à encourager sélectivement certains types de placement.

L'évaluation de leurs résultats, cependant, se heurte à des difficultés malaisément surmontables. Cela tient, en premier lieu, à l'impossibilité de déterminer l'influence directe des stimulants financiers sur le comportement de l'épargnant, donc sur la création nette d'épargne financière. Cela tient aussi au fait que les charges ou moins-values budgétaires qu'ils occasionnent doivent être équilibrées par des moyens de financement dont le dégageant pèse nécessairement sur les revenus des divers agents économiques et, par suite, sur le comportement en tant qu'épargnants. Il semble acquis, néanmoins, que la stimulation de certains types de placements ait pu, dans certains cas, déterminer une augmentation nette de l'épargne financière et n'avoir pas eu pour unique conséquence de modifier son affectation. C'est ainsi, par exemple, que les encouragements financiers — principalement fiscaux — utilisés pour développer l'assurance-vie, se sont révélés efficaces. Une même efficacité caractérise les subventions à la formation de l'épargne destinée au financement de la construction de logement : les primes et les avantages fiscaux consentis ont entraîné — les expériences allemande et française paraissent probantes à cet égard — un effort additionnel d'épargne de la part de leurs bénéficiaires. En se fondant sur les résultats ainsi obtenus dans des cas où l'attribution des stimulants financiers a été liée à la satisfaction d'un besoin particulier (logement, protection contre certains risques), de nouvelles formules de collecte, tablant sur des motivations précises, pourraient sans doute être mises au point.

A l'exception des cas précités, les politiques d'encouragement à l'épargne des ménages telles qu'elles ont été pratiquées paraissent avoir agi surtout au niveau de la structure des placements. Aussi, conviendrait-il d'orienter désormais ces politiques de manière, en principe, à ne pas privilégier un type de placement plutôt que l'autre et à ne retenir comme critère financier de sélectivité des mesures de stimulation que celui de la durée, de manière à favoriser systématiquement l'épargne à long terme. Ainsi qu'on le verra plus loin, une sélectivité des mesures d'encouragement selon le type de placement n'est pas sans

présenter des inconvénients du point de vue d'un bon fonctionnement du marché des capitaux. On pourrait, cependant, y recourir, éventuellement, dans le cas où une telle sélectivité apparaîtrait indispensable pour assurer la formation d'une épargne supplémentaire. Il va de soi qu'une politique d'incitation à l'épargne ne doit pas être menée sans égard aux objectifs de la politique sociale. Il convient de se reporter sur ce point aux développements figurant au paragraphe 26 du chapitre VII ci-après.

Accroissement du rôle des investisseurs institutionnels

11. Les mesures destinées à stimuler directement l'épargne financière des ménages et, plus précisément, ses formes les plus stables, comportent des contraintes qui limitent leur emploi et, par conséquent, leur efficacité; il est, en revanche, des moyens indirects d'atteindre ces objectifs auxquels on pourrait recourir beaucoup plus largement. Ainsi la réticence des épargnants à l'égard des placements à long terme provient, sans doute, pour une large part, du sentiment d'insécurité qu'inspire cette sorte de placements: les créances à revenu fixe, en raison des risques de dépréciation monétaire, et les participations au capital des entreprises en raison de l'évolution souvent déconcertante des cours sur les marchés de valeurs à revenu variable. Instruits des inconvénients de ces formes classiques — ou directes — de placements à long terme, les épargnants sont, en revanche, peu conscients des garanties et des avantages de formes de placements indirectes offertes par les investisseurs institutionnels. Or, une implantation solidement assise pour la plupart d'entre eux, ainsi que le fait que les services qu'ils offrent au public répondent à des besoins en extension, leur donnent la possibilité de favoriser la constitution de ressources additionnelles d'épargne, et de contribuer ainsi à améliorer l'offre de capitaux sur le marché. Cependant, le rôle de ces investisseurs, particulièrement important aux Pays-Bas et sur les principaux marchés des capitaux des pays tiers est encore insuffisant dans la plupart des pays membres. Il est indispensable de chercher à y développer rapidement leurs activités. En dépit du fait que les systèmes de sécurité sociale assurent une très large couverture des risques de l'existence, des stimulants financiers sélectifs visant à accroître les placements du public auprès des investisseurs institutionnels, ainsi que l'élargissement de l'éventail de leurs opérations, pourraient contribuer à obtenir ce résultat. Mais il sera surtout le fruit des efforts qu'ils déploieront eux-mêmes pour offrir au public des formes de placement sûres et attrayantes.

12. Au-delà d'un développement régulier de l'offre de moyens de financement, l'extension des opérations

des investisseurs institutionnels pourra permettre de réduire les déséquilibres de structure du marché des capitaux. Elle permettra, tout d'abord, de l'alimenter de manière plus régulière et d'assurer ainsi plus de continuité dans le financement des investissements. Elle permettra, en outre, de réanimer le marché des valeurs à revenu variable. S'agissant des compagnies d'assurances et des fonds de pension, qui recueillent une épargne émanant des ménages ou constituée pour leur compte, les réserves techniques qu'ils ont pour mission de gérer peuvent être affectées à des emplois divers: dans le cadre de cette gestion, ils opèrent donc une redistribution de l'épargne contractuelle qu'ils ont recueillie. En raison de l'importance du volume des fonds qu'ils sont amenés à placer, ces organismes sont ainsi à même d'agir efficacement sur l'évolution de secteurs déterminés du marché des capitaux. Des possibilités du même ordre s'offrent aux intermédiaires qui recueillent les épargnes liquides et procèdent à la « transformation » de ces dernières en financements à moyen et à long terme, ainsi qu'en placements en valeurs mobilières. Bien que leur fonction essentielle consiste à réaliser une adaptation de l'offre à la demande de capitaux du point de vue strict de la durée d'immobilisation des fonds, leurs choix de placement peuvent, dans ce cadre, concourir directement à assurer un développement plus équilibré des divers secteurs du marché.

Ces possibilités communes à tous les investisseurs institutionnels devront être utilisées, notamment, pour élargir le marché des valeurs à revenu variable. Sans doute, des stimulants financiers pourraient-ils contribuer à réduire la réticence des épargnants individuels à l'égard de ces titres. Néanmoins, l'emploi de tels stimulants peut se heurter à certaines difficultés — techniques, sociales, voire politiques — qui risquent d'en contrebalancer les avantages attendus. Pour atteindre le résultat recherché, il conviendra donc de tabler surtout sur le développement des opérations des investisseurs institutionnels. Il est certain, en effet, que ces derniers constituent des instruments de choix pour gérer les épargnes de toute une partie du public qui n'a pas la possibilité d'effectuer directement des placements raisonnés. Cependant, par suite essentiellement des réglementations qui régissent leurs opérations, ces organismes se trouvent trop souvent limités, tant du côté de la collecte des épargnes que de leur emploi. Un aménagement de ces réglementations s'impose donc, dans lequel il faudra tenir compte des aspects particuliers — entre autres en matière de solvabilité — que revêt l'activité de chaque catégorie d'entre eux.

13. Ainsi, dans plusieurs pays membres, les sociétés d'assurance et de prévoyance et, notamment, les

compagnies d'assurance-vie voient encore leurs placements en valeurs à revenu variable limités par des règles de gestion qui, fondées sur la recherche nécessaire de la protection de l'épargnant, favorisent, cependant, à l'excès les placements en valeur à revenu fixe et limitent de ce fait les possibilités d'arbitrage que les sociétés considérées pourraient utilement effectuer entre les divers secteurs du marché financier. Dans la mesure où cette protection ne semble pas devoir être toujours la mieux assurée par de tels placements, aussi solides soient-ils, il conviendrait que plus de souplesse soit introduite dans ces règles de gestion. L'apport des sociétés d'assurance et de prévoyance au marché des valeurs à revenu variable pourrait vraisemblablement, en particulier, être accru si on autorisait ces sociétés à offrir — en plus des formules actuelles — des contrats liés à des placements en action ou en parts de fonds communs de placement.

14. Les sociétés d'investissement ouvertes et les fonds communs de placement procèdent avec les capitaux qu'ils rassemblent à des placements en valeurs mobilières et en créances de diverse nature qui, en général, sont effectués sur la base de calculs économiques plus rationnels que ceux sur lesquels se fondent les placements du même type effectués directement par l'épargnant. Les épargnes placées auprès de ces intermédiaires offrent, en outre, l'avantage d'être aisément réalisables. La vocation principale des sociétés d'investissement et des fonds communs de placement a été et demeure d'effectuer des placements en valeurs à revenu variable. Pour cette raison, et par suite de l'importance des capitaux qu'ils sont amenés à gérer, ils peuvent assurer une fonction essentielle de régulation du marché de ces valeurs. Il conviendrait, en conséquence, de faciliter au maximum la diffusion de leurs propres titres — principalement des certificats de fonds communs de placement — diffusion qui est encore freinée, dans certains États membres, par de nombreux obstacles. Il conviendra ainsi, en priorité, de faire en sorte que les revenus transmis par ces organismes à d'autres personnes ne subissent pas de pénalisation fiscale et qu'ils leur parviennent comme si elles avaient effectué directement ces placements. Cette neutralité fiscale devrait être assurée sur le plan interne comme sur le plan communautaire.

15. A l'inverse des sociétés d'investissement et fonds communs de placement, les caisses d'épargne voient leurs possibilités de détenir des actions strictement limitées. Tout en maintenant au premier rang les préoccupations de sécurité des épargnants, il conviendrait d'examiner si un assouplissement de ces réglementations limitatives ne pourrait pas d'ores et déjà intervenir pour les caisses d'épargne à structure centralisée et pour les organismes centraux des ré-

seaux des caisses locales, lorsque des réglementations limitatives existent encore.

16. Les efforts destinés à combattre certains déséquilibres sur le marché des actions et à renforcer les bases de ce marché devront aller de pair avec des actions propres à améliorer le fonctionnement du marché des valeurs à revenu fixe. Ainsi, dans certains États membres où les capacités d'absorption de ce marché dépendent largement des décisions de placement de certains investisseurs institutionnels, notamment des banques, il pourrait être nécessaire de développer la propension des épargnants individuels à acquérir des valeurs à revenu fixe : dans les conditions actuelles, l'évolution des taux d'émission et des cours de ces valeurs est en effet largement fonction des fluctuations de la liquidité bancaire et l'expérience montre que, par suite, le marché est soumis à des perturbations qui compromettent son bon fonctionnement. C'est pourquoi les États membres devraient examiner si les conditions d'émission des emprunts, ainsi que les méthodes de placement utilisées, ne pourraient pas être mieux adaptées aux besoins des épargnants.

Étant donné la préférence pour la liquidité manifestée par les ménages, la durée des emprunts émis ne devrait pas être trop longue. Les titres, d'autre part, devraient être offerts par coupures de montant assez réduit pour permettre leur acquisition par de petits épargnants. Pour leur assurer un rendement constamment élevé, on pourrait, par ailleurs, envisager, dans certains cas, un abandon des formules de remboursement ou de conversion anticipés. On pourrait enfin étudier si, par l'établissement de prix d'émission et de remboursement diversifiés, ainsi que par la fixation de taux d'intérêt différenciés en fonction de la durée des emprunts, il ne conviendrait pas de graduer leur rendement de manière à l'adapter aux préférences des différentes catégories d'épargnants et intermédiaires financiers.

Les pouvoirs publics pourraient donner l'exemple, par leurs actions en vue d'améliorer l'efficacité du marché des fonds publics. Si, en effet, les émetteurs publics réussissent à adapter au mieux les conditions d'émission de leurs emprunts et les méthodes d'introduction utilisées aux besoins des épargnants, le comportement des autres demandeurs de capitaux pourrait en être influencé. Une contribution essentielle serait ainsi apportée à l'amélioration du fonctionnement des marchés des valeurs à revenu fixe dans les États membres.

Assouplissement des structures de financement

17. Compte tenu des limites inévitables de l'offre globale de moyens de financement, il faudra recher-

cher les moyens d'une meilleure utilisation des fonds drainés par le marché. C'est ainsi qu'il faudra s'efforcer d'élargir les bases de la transformation. En effet, malgré les efforts qui seront déployés pour développer les placements stables, la préférence générale des épargnants pour les placements liquides constitue un facteur qui ne semble pas devoir se modifier rapidement. Dès lors, la « transformation » demeurera, compte tenu des données qui caractérisent et continueront pour l'essentiel à caractériser la formation de l'épargne dans les économies monétaires complexes, comme une des fonctions du système financier, au même titre que son rôle de collecte et de redistribution.

Dans certains pays, pour des raisons historiques, les opérations de transformation s'effectuent en grande partie au sein de circuits de financement privilégiés. Une participation plus active des autres circuits à ces opérations apparaît indiquée, à condition d'être entourée de toutes les précautions nécessaires. Elle permettra, en particulier, de contribuer à la réduction — souhaitable à d'autres égards comme on le montrera par la suite — des cloisonnements entre les différents circuits : non seulement les risques de perte de moyens financiers à long terme que pourrait comporter un décloisonnement prématuré seront alors évités, mais le volume total des moyens disponibles pourra se trouver accru. Dans ce but, il appartiendra aux pouvoirs publics de favoriser une telle évolution. Celle-ci pourra nécessiter dans certains cas, pour les organismes concernés, l'assouplissement de certaines règles de gestion et la mise au point de nouveaux mécanismes adaptés au but poursuivi. En outre, comme on le verra plus loin, une imbrication plus poussée des marchés de capitaux nationaux permettrait d'élargir encore davantage les bases de la transformation.

18. Le développement des capacités d'épargne des ménages est de nature, en outre, à modifier les conditions d'une utilisation optimale des capitaux disponibles. Les facteurs qui justifiaient une répartition étroitement contrôlée des ressources s'étant atténués, une confrontation plus large et plus libre de l'offre et de la demande de capitaux devrait — lorsque ce n'est pas encore le cas — être désormais recherchée. En respectant certaines priorités, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'accroître la fluidité des capitaux entre circuits financiers et d'atténuer les cloisonnements résultant de l'existence de circuits privilégiés. Sans doute, les mesures à prendre dans ce domaine devront-elles être progressives. En effet, si un marché des capitaux efficient doit pouvoir constituer, à l'avenir, l'un des instruments indispensables de la politique sectorielle et régionale, on peut craindre que, survenant sans transition, le rétablissement de la liberté de concurrence et la restitution au marché de sa fonction d'allocation des ressources ne compro-

mettent la réalisation de certains investissements prioritaires.

19. Le dégagement des moyens de financement nécessaires à la réalisation des investissements des administrations et des entreprises publiques est facilité, dans la plupart des pays membres, par l'existence d'intermédiaires financiers à caractère public ou semi-public et par un recours direct au marché financier s'effectuant suivant des modalités particulières. L'émission et la diffusion des titres des administrations et des entreprises publiques bénéficient en effet, dans ces pays, d'avantages : exonérations fiscales, place privilégiée dans le calendrier général des émissions, assurance d'une insertion automatique dans les portefeuilles des investisseurs institutionnels, qui ont pour objet de faciliter leur placement.

Plusieurs raisons peuvent être avancées en faveur d'une atténuation progressive de ces privilèges. Sans qu'il soit nécessaire d'y recourir, en effet, la nature et la taille des emprunteurs publics assureront toujours à leurs titres, dans la plupart des pays membres, une supériorité sur les obligations du secteur privé. Cette supériorité tient en particulier à la sécurité qu'ils offrent et qui — la stabilité monétaire étant maintenue — devrait leur permettre de bénéficier par eux-mêmes d'une faveur suffisante. Mais, étant donné l'importance que continuera à revêtir, pour les pouvoirs publics, le financement par voie d'emprunt, il conviendrait que l'abandon progressif des privilèges précités s'accompagne — comme on l'a vu — d'une amélioration des conditions de fonctionnement du marché des valeurs à revenu fixe et que soit obtenue une plus large diffusion des titres publics auprès des épargnants.

20. Des circuits privilégiés d'une autre catégorie existent dans tous les États membres, liés à l'utilisation par ces derniers de certains instruments de nature financière dans le cadre de politiques d'orientation des investissements. L'ensemble des instruments financiers auxquels il est recouru — et qui ne sont d'ailleurs pas exclusifs d'autres moyens d'orientation, entre autres l'attribution sélective de commandes publiques — peut à cet égard être divisé en deux catégories :

- a) La première — prime d'équipement, bonifications d'intérêt, garanties de bonne fin des crédits, avantages fiscaux — tend à encourager la demande de capitaux des investisseurs mais n'affecte pas les choix de ces investisseurs entre les diverses sources de financement. L'emploi de ces instruments n'a donc que des répercussions limitées sur la structure des marchés des capitaux et n'aboutit pas, en particulier, à la constitution de circuits de financement cloisonnés.

b) La seconde — prêts de l'État, prêts d'institutions spécialisées de crédit (elles-mêmes en partie privilégiées quant aux conditions de leur approvisionnement en capitaux), directives aux établissements de crédit, octroi d'une priorité d'accès au marché financier — implique une modification directe de la répartition des moyens de financement que tendrait à réaliser le marché, et la constitution de circuits de financement isolés. L'atténuation des cloisonnements du marché des capitaux, qui est à rechercher, suppose, en conséquence, un réexamen de certaines de ces techniques.

21. Dans le cadre de cette action et en tenant compte de la nécessité d'atteindre les objectifs prioritaires que se sont assignés les États membres, notamment dans le cadre de la programmation à moyen terme, il serait souhaitable qu'à une intervention directe sur la répartition des capitaux soit progressivement substituée, comme il est indiqué sous 20 a), une stimulation sélective de la demande de moyens de financement émanant des investisseurs. Pour réduire les cloisonnements qui, même dans ce cas, pourraient subsister lorsque la gestion des avantages de nature financière consentis par les pouvoirs publics est confiée de façon exclusive à une catégorie particulière d'institutions, il pourrait être opportun de répartir cette gestion entre divers intermédiaires. Enfin, si seule l'utilisation de subventions à la demande de fonds des investisseurs s'avérait insuffisamment efficace pour assurer la réalisation des objectifs régionaux et sectoriels poursuivis, il serait nécessaire, dans le recours complémentaire à d'autres instruments financiers d'un effet plus direct, de tenir compte dans toute la mesure du possible des impératifs de bon fonctionnement du marché des capitaux.

Il conviendrait en tout cas que, lorsque les capitaux nécessaires à l'octroi de prêts par l'État ou pour des institutions spécialisées de crédit à caractère public ou semi-public sont fournis par l'emprunt, ces capitaux soient prélevés sur le marché dans les conditions les plus proches possible de celles qui s'appliquent aux autres émetteurs.

22. Au même titre que les mesures d'orientation des investissements, les politiques de stimulation de l'épargne peuvent aboutir à renforcer les cloisonnements intérieurs de chaque marché des capitaux, dans la mesure où l'encouragement sélectif de tel ou tel type de placement entraîne une canalisation de l'épargne financière vers des emplois prédéterminés. Dans la recherche d'un élargissement des circuits de financement, un réaménagement des techniques de stimulation habituellement utilisées et l'observation d'une plus grande neutralité entre les diverses formes de placement encouragées devront être envisagés. La réalisation d'une telle neutralité ne pourra sans doute être atteinte que par étapes, mais elle ne devrait pas

se heurter à des obstacles importants : qu'il s'agisse de développer la constitution de patrimoines dans certaines couches sociales ou de freiner l'expansion de la consommation, le bénéfice des avantages financiers pourrait être accordé quel que soit le type de placement à long terme auquel aboutit l'épargne « subventionnée ».

En tout état de cause, certaines exceptions à ce principe de neutralité devront, comme on l'a vu, être admises, tout en veillant constamment, cependant, à ce qu'elles s'accordent avec les priorités de la politique économique. Dans le cadre général des actions à entreprendre en vue de réduire la préférence des épargnants pour les placements liquides, des encouragements sélectifs pourront ainsi être utilisés pour modifier les attitudes à l'égard des achats de valeurs à revenu variable et des placements d'épargne contractuelle. Ceci d'autant plus que ces stimulants entraîneront en outre une augmentation nette des ressources de financement. Il demeure néanmoins que le risque de voir ces « techniques » susciter l'apparition et la consolidation de nouveaux cloisonnements des marchés, tant sur le plan intérieur qu'extérieur (dans la mesure où le bénéfice des avantages consentis serait réservé aux seuls résidents), devra être pris en considération. Sur ce point, l'élargissement des possibilités de placement des organismes auxquels peuvent aboutir ces épargnes privilégiées apparaît souhaitable.

III. AMÉLIORATION DES MODALITÉS DE RÉGULATION DES MARCHÉS DE CAPITAUX

23. Étant donné la forte pression que, selon toute probabilité, les emprunteurs publics et privés tendront à exercer, au cours des prochaines années, sur les marchés des capitaux des pays membres, les efforts visant à stimuler l'épargne financière des ménages et à améliorer le fonctionnement des marchés ne dispenseront pas de rechercher, en outre, les moyens d'en améliorer la régulation. Il faudra ainsi s'attacher, par une politique à la fois quantitative et qualitative de la demande de capitaux, à prévenir les déséquilibres qu'entraîneraient des recours excessifs ou désordonnés au marché, c'est-à-dire à contenir la demande globale des administrations publiques et des entreprises à un niveau compatible avec les possibilités de l'offre. Par ailleurs, il sera opportun de rechercher dans quelle mesure le comportement des demandeurs de capitaux peut être à l'origine de l'apparition ou de l'aggravation de certains déséquilibres de structure du marché, tels que la désaffection à l'égard du marché des actions et le recours excessif au marché obligataire. Enfin, dans la mesure où la dimension trop étroite des marchés des capitaux nationaux constitue une des données essentielles de l'inadaptation entre offre et demande de fonds, il

conviendra de mettre en œuvre des mesures propres à assurer l'interpénétration progressive des marchés de capitaux nationaux, ainsi qu'un développement harmonieux des liaisons financières internationales.

Autodiscipline des demandeurs de capitaux

24. La maîtrise de l'accroissement de la demande globale de capitaux des administrations publiques et des entreprises et le maintien de cette demande à un niveau compatible avec les possibilités de l'offre constituent une première nécessité impérative. Dans la situation de tension que l'on peut prévoir, les seules régulations du marché seront incapables, en effet, de répartir équitablement l'offre de fonds entre demandeurs publics et privés concurrents, car le coût des capitaux, qui conditionne largement la demande des entreprises privées, affecte de manière plus limitée les décisions d'emprunt des administrations et des entreprises publiques. De ce fait, en l'absence d'une politique de la demande de fonds définissant les équilibres globaux de financement à assurer et, en corollaire, l'autodiscipline que les divers emprunteurs devraient s'imposer, l'essentiel de l'ajustement pèserait sur le secteur privé, dont une large partie des besoins de capitaux demeurerait insatisfaite. Les répercussions négatives d'un tel choix sur le niveau des investissements productifs exigent donc qu'une répartition plus équilibrée des contraintes de financement soit réalisée. Cette répartition devra tenir compte à la fois des autres sources de financement auxquelles pourraient recourir les demandeurs de capitaux s'abstenant de recourir au marché et de la nécessité, en tout état de cause, d'assurer certains financements prioritaires.

52. Les entreprises disposent sans doute, dans les limites exposées ci-dessus, de diverses sources de financement : elles pourront, par exemple, pour s'auto-financer plus largement, chercher à conserver une plus large part du bénéfice de leurs efforts de productivité. Les principaux éléments d'élasticité se trouvent néanmoins, à cet égard, du côté des emprunteurs publics. En raison de ces données, une responsabilité particulière ne peut qu'incomber à ces derniers dans la sauvegarde d'un bon équilibre de fonctionnement du marché des capitaux. Ceci est conforme d'ailleurs aux orientations que les États membres se sont fixées en matière de finances publiques dans le premier programme ⁽¹⁾, qui préconise, en outre, l'établissement de prévisions ou de programmations pluriannuelles des finances publiques, l'agencement des dépenses suivant un ordre de priorité, une coordination plus étroite des politiques budgétaires des diverses administrations publiques, enfin le

retour à un meilleur équilibre financier des entreprises publiques. Soit en ayant pour effet de réduire l'appel des emprunteurs publics à l'épargne privée, soit en introduisant une plus grande flexibilité dans la politique des finances publiques, la mise en œuvre de ces mesures pourra contribuer efficacement à la réalisation ou à la sauvegarde des équilibres recherchés.

Modification et diversification des formes de recours au marché

26. Les interventions sur la structure de l'offre de capitaux et, plus précisément, les actions destinées à réactiver le marché des actions, n'atteindront leur pleine efficacité que si elles s'accompagnent sur le plan de la demande, de mesures propres à atténuer les réticences que manifestent aussi, parfois, les émetteurs. La préférence donnée par les dirigeants des entreprises à l'emprunt plutôt qu'à l'émission d'actions peut partiellement s'expliquer par des considérations tenant à la fiscalité, à l'évolution monétaire, à la charge excessive des frais d'émission ou encore à la crainte d'une perte de contrôle. Il conviendra, à cet égard, d'examiner quelles dispositions pourraient être prises pour supprimer ces obstacles et si, notamment, le recours à des actions privilégiées à droit de vote limité et, sous certaines conditions, à des actions à vote plural protégeant contre les pertes éventuelles de contrôle, ne pourrait pas aider à réduire certaines résistances.

On pourrait également étudier s'il ne conviendrait pas d'inviter les entreprises à offrir des titres intermédiaires entre l'action et l'obligation — par exemple, des obligations convertibles ou participantes — susceptibles de présenter certains avantages de coût pour l'émetteur et, pour le public, de réaliser le meilleur compromis possible entre les attraits respectifs de la sécurité et de la valorisation.

S'agissant des entreprises publiques, dont le financement exclusivement obligataire peut contribuer à aggraver les déséquilibres de structure du marché financier, un même souci de diversification des formes d'appel au marché pourrait conduire — lorsque la forme de société anonyme de l'entreprise le permet — à émettre des titres présentant certaines caractéristiques des actions auxquelles les souscripteurs sont habitués, mais dont la diffusion dans des mains privées ne risquerait, cependant, pas de remettre en cause le contrôle public.

Développement d'un marché européen des capitaux

27. Des raisons analogues à celles qui appellent une réduction des cloisonnements à l'intérieur des marchés des capitaux peuvent être invoquées en fa-

⁽¹⁾ Chapitre V.

veur d'un abaissement des cloisonnements entre marchés nationaux. Les ajustements défectueux des offres et des demandes de capitaux peuvent s'expliquer aussi par l'étroitesse de ces derniers : l'extension des transactions financières intracommunautaires et le développement d'un marché européen des capitaux pourraient apporter de ce fait une contribution importante à l'amélioration des mécanismes de financement actuels.

Sans doute, l'interpénétration souhaitée des marchés de capitaux nationaux ne peut-elle être que progressive. Sur ce point, il convient de tenir compte, cependant, du fait qu'en pratique les liaisons entre marchés de capitaux nationaux se sont déjà développées de façon substantielle et irréversible, alors même que les obstacles institutionnels et réglementaires à ces liaisons étaient maintenus. Les mesures à prendre pour les éliminer revêtent de ce fait une grande urgence.

28. Les mesures aptes à faciliter l'interpénétration progressive des marchés de capitaux nationaux ont, pour l'essentiel, les mêmes objectifs que celles préconisées pour améliorer le fonctionnement de ces marchés.

Souvent trop anciennes et, de ce fait, s'opposant aux évolutions en cours, certaines dispositions réglementant l'activité des investisseurs institutionnels devraient être révisées : en particulier, devraient être progressivement levés les obstacles qui freinent la réalisation, par ces institutions, d'un plus vaste éventail d'opérations de placement sur les marchés des autres pays membres.

Les réglementations des changes portant sur les mouvements de capitaux devraient également faire l'objet d'un réexamen, en tenant compte du régime de convertibilité intégrale déjà atteint dans les transactions courantes. Un tel réexamen permettrait d'apprécier, d'une part, l'efficacité des contrôles en vigueur, d'autre part, l'importance des barrières que ces réglementations dressent devant un développement ordonné des liaisons financières intracommunautaires.

Le problème de l'information des épargnants revêt lui aussi une importance particulière dans la perspective d'une interpénétration progressive des marchés de capitaux nationaux. Afin d'élargir l'horizon des participants aux divers marchés nationaux actuels et de mettre à leur disposition des renseignements suffisants et aussi homogènes que possible sur les valeurs mobilières négociées sur d'autres marchés, il conviendrait d'améliorer et d'harmoniser — aussi bien du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif — l'ensemble des réglementations relatives à l'information du public.

Sur le plan fiscal, enfin, il serait souhaitable d'examiner — en vue de dégager des solutions concertées — les problèmes que posent :

- l'élimination complète des doubles impositions internationales qui peuvent encore subsister dans les rapports entre les six pays ;
- l'adaptation au cadre européen de certaines mesures d'allègement fiscal prises sur un plan strictement national pour inciter aux investissements en valeurs mobilières ;
- les différences existant entre les modalités d'imposition et, le cas échéant, les conditions de contrôle des revenus de capitaux d'un pays membre à l'autre, qui peuvent provoquer des distorsions sur les marchés.

Pour atteindre ces objectifs, des mesures d'harmonisation sont nécessaires qui concernent spécialement l'imposition des dividendes et des intérêts dans les six pays. Des travaux dans ce sens ont été déjà engagés au sein de la Communauté.

29. Au fur et à mesure de l'interpénétration progressive des marchés de capitaux nationaux, la multiplication des placements offerts aux épargnants individuels et aux investisseurs institutionnels amènera sur le marché des ressources qui auparavant, faute de trouver un emploi satisfaisant, étaient consommées, thésaurisées, affectées à des opérations spéculatives ou encore exportées vers les marchés de capitaux de pays tiers pour la seule raison que ne se trouvaient pas encore remplies les conditions institutionnelles mentionnées au paragraphe 27. Le développement de la concurrence entre les intermédiaires financiers des États membres permettra de solliciter plus efficacement les investisseurs potentiels et, par suite, d'accroître aussi le volume global de l'épargne financière disposée à se placer à long terme. Les conditions de la « transformation » seront elles-mêmes consolidées et ceci est important car — quelle que soit l'ampleur des améliorations qu'apporteront les mesures préconisées aux mécanismes actuels de financement — il sera nécessaire, comme on l'a vu, de recourir largement à de telles opérations pour répondre aux besoins. Or, celles-ci trouvent une limite dans la prudence qui — compte tenu de l'instabilité des fonds sur lesquels ils opèrent — s'impose aux établissements financiers. L'exigence de prudence est d'autant plus contraignante que le volume des fonds susceptibles d'être transformés est plus réduit : la réalisation d'un système financier de dimension européenne accroîtra vraisemblablement, grâce à l'extension des possibilités d'action des établissements et à l'intensification des échanges financiers, les possibilités globales de transformation d'un volume donné d'épargnes liquides. D'ores et déjà, afin d'in-

roduire le maximum de souplesse dans ces opérations et d'accroître leur sécurité, il serait souhaitable d'offrir aux organismes « transformateurs » une gamme de placements mieux adaptée. Quoiqu'elles doivent être développées, les interventions de ces organismes sur le marché des actions demeureront nécessairement limitées. De ce fait, les adaptations préconisées plus haut, et portant sur la forme et la durée des titres à revenu fixe, présentent une importance particulière.

La libération des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté devra aller de pair avec le renforcement de la coordination des politiques économiques, financières et monétaires, à l'inclusion des politiques visant à améliorer le fonctionnement des marchés de capitaux nationaux.

30. L'expérience montre que le développement d'un grand marché des capitaux est lié, non seulement à l'aménagement d'un cadre institutionnel adéquat, mais encore à l'existence de relations ouvertes avec d'autres marchés, tant du côté de la demande que de l'offre. Le resserrement des relations financières entre les pays membres ne devrait donc pas s'effectuer au détriment de celles que chacun d'eux entretient déjà avec les marchés tiers, sous peine de renoncer à l'un des facteurs potentiels de l'équilibre des financements dans la Communauté. Il y aura lieu de tenir compte de ces nécessités lorsque l'on évoluera vers une attitude commune à l'égard des relations financières avec les pays non membres. Par ses dimensions, en effet, un marché des capitaux à l'échelle des Six se trouverait mieux protégé contre les déséquilibres de puissance que les marchés de capitaux des pays membres pris individuellement.

CHAPITRE VII

POLITIQUE DES REVENUS

I. OBJECTIFS ET IMPORTANCE DE LA POLITIQUE DES REVENUS

Objectifs de la politique des revenus

1. Ainsi que le premier programme le soulignait déjà ⁽¹⁾, les objectifs de la politique des revenus sont d'ordre économique et d'ordre social. Elle a pour tâche, en particulier :

- de concilier un taux de croissance aussi élevé que possible et un haut niveau d'emploi avec le maintien nécessaire de la stabilité du niveau général des prix et de l'équilibre des échanges extérieurs ;
- d'améliorer délibérément la répartition du revenu global et de promouvoir la constitution de patrimoines dans de larges couches sociales, en particulier parmi les salariés.

Ces objectifs importants impliquent la nécessité, à la fois, de maintenir un rythme socialement satisfaisant de hausse du revenu disponible des diverses catégories sociales et d'assurer l'augmentation requise des investissements des entreprises et des administrations.

Importance d'une politique des revenus

2. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les pays de la Communauté, aussi bien que les pays non membres, ont, en effet, éprouvé nettement de très grandes difficultés à concilier ces objectifs économiques et sociaux, que se proposent la plupart des pays hautement industrialisés et qui constituent aussi

les buts généraux du traité de Rome. De fait, et particulièrement durant les périodes de haute conjoncture, la hausse globale des revenus nominaux a constamment dépassé celle du produit réel, ce qui a contribué à entretenir des pressions inflationnistes s'exerçant tant par le coût que par la demande. Aussi, au cours des dernières années, plusieurs États membres se sont-ils trouvés à différentes reprises dans l'obligation, notamment pour préserver leur compétitivité internationale, de prendre des mesures de stabilisation énergiques, qui ont entraîné des pertes de croissance, ont fait réapparaître un certain chômage et ralenti, de ce fait, l'élévation du niveau de vie général.

Pour concilier une croissance rapide et continue avec le maintien de la stabilité intérieure et extérieure, tout en assurant un haut degré d'emploi, il est nécessaire d'insérer plus strictement dans le cadre de la politique économique et sociale générale l'ensemble des décisions des pouvoirs publics et des autres agents économiques visant à influencer sur les diverses catégories de revenus. Comme plusieurs pays en ont fait l'expérience, une politique des revenus ainsi comprise soulève encore de sérieux problèmes. Ils ont trait, d'une part, à la conception générale de la politique des revenus et aux rôles respectifs des pouvoirs publics et des partenaires sociaux dans la détermination et l'exécution de ses orientations et, d'autre part, aux conditions économiques et sociales nécessaires pour que la politique des revenus puisse remplir sa fonction.

3. Il faut souligner que ce n'est pas seulement au moment où apparaissent de fortes tensions conjonc-

⁽¹⁾ Chapitre III paragraphe 15.

turelles que la politique des revenus doit être placée au premier plan des préoccupations. Elle doit, en effet, contribuer, à prévenir des hausses excessives de revenus nominaux et donc à maintenir un équilibre satisfaisant dans la croissance économique. Elle doit également être mise en œuvre, en cas de ralentissement de l'activité, pour favoriser la reprise de la demande globale et assurer le maintien d'un haut niveau d'emploi.

Quelles que soient ces modalités, cependant, la politique des revenus n'a de chances de succès que si on la conçoit comme une partie intégrante de la politique économique et sociale générale. Il ne faut pas espérer qu'elle permette d'atteindre à elle seule les objectifs économiques et sociaux que l'on vise, ni a plus forte raison qu'elle restaure à elle seule un équilibre économique rompu. La politique des revenus ne peut aider à les réaliser plus complètement que si on l'accorde avec les autres instruments de la politique économique et sociale, notamment avec la politique pratiquée en matière de prix, de concurrence, de monnaie, de crédit, de finances publiques et d'emploi, d'autant plus que les mesures prises dans ces différents domaines influencent l'évolution des revenus dans une mesure considérable. Cette coordination s'impose surtout lorsque la situation du marché du travail est tendue, condamnant à l'échec une politique des revenus réduite à ses seuls moyens.

Si, cependant, les dispositions nécessaires à la conduite d'une politique moderne des revenus n'étaient pas prises et si, par exemple, on ne réussissait pas à concilier la hausse des revenus nominaux avec la stabilité nécessaire des coûts et des prix, les États membres devraient alors, comme le déclare déjà le premier programme de politique économique à moyen terme et comme le confirment des expériences répétées faites aussi bien dans la Communauté qu'en dehors d'elle, recourir à des mesures dont les effets seraient beaucoup plus restrictifs. Ils entraîneraient nécessairement un ralentissement de l'activité économique et, par voie de conséquence, de l'augmentation des revenus réels. Mais, en période d'affaiblissement conjoncturel, le défaut d'une politique des revenus adéquate peut également accentuer les tendances récessives et entraîner inutilement des pertes de croissance.

4. Pour atteindre ses objectifs, la politique des revenus réclame l'étroite coopération de tous ses agents. Les différentes catégories sociales doivent se convaincre qu'une telle collaboration ne peut que favoriser, au mieux, l'élévation régulière de leur niveau de vie et l'amélioration de leur condition. Aussi la politique des revenus aura-t-elle un rôle essentiel à jouer dans la recherche d'une évolution équilibrée des revenus des différentes catégories sociales et des diverses régions de la Communauté. Il faudra à cet égard qu'elle s'efforce, en même temps,

de réaliser une répartition des revenus plus favorable aux catégories de la population aux plus bas revenus.

Les perspectives de succès de la politique des revenus seraient sensiblement améliorées si l'on s'efforçait de promouvoir en même temps, de manière délibérée, une répartition plus satisfaisante de l'accroissement des patrimoines, c'est-à-dire la participation de larges couches de la population, notamment parmi les salariés, à cet enrichissement. Étant donné que les possibilités de la politique des patrimoines dépendent largement des modalités de la politique des revenus, elles devraient être mises en œuvre en étroite liaison l'une avec l'autre. Certains États membres, du reste, considèrent déjà la première comme partie intégrante de la seconde. Ils y comprennent essentiellement la stimulation de l'épargne volontaire des ménages, les systèmes de salaire-investissement et les systèmes de participation aux résultats des entreprises.

5. La poursuite simultanée de ces différents objectifs peut, cependant, donner naissance à certains conflits. Aussi faudra-t-il se concentrer sur ceux qui apparaîtront les plus menacés à chaque moment de l'évolution économique et sociale. Il résulte, en outre, des multiples et difficiles conditions auxquelles est soumise la politique des revenus que cet instrument ne devra être mis en œuvre qu'avec beaucoup de précaution, en ayant égard aux données structurelles, institutionnelles et sociologiques, ainsi qu'aux habitudes de comportement des agents économiques. Il conviendra, à cet égard, de procéder de manière pragmatique.

Même dans le cas limite où l'on n'ajouterait rien aux instruments de politique économique actuels, le seul fait de faire entrer systématiquement en ligne de compte dans les décisions de politique économique et sociale les incidences des décisions susceptibles d'affecter l'évolution des revenus augmentera les chances d'une réalisation satisfaisante des objectifs généraux poursuivis.

Responsabilité des pouvoirs publics en matière d'évolution et de répartition des revenus

6. Étant donné que la plupart des décisions intéressant les revenus relèvent des entreprises, de leurs groupements, des syndicats de travailleurs ou des organisations représentatives de certaines professions ou catégories sociales, ce sont eux qui déterminent en premier lieu l'évolution de la plus grande partie des revenus. Les pouvoirs publics n'en ont pas moins une responsabilité très importante en cette matière. D'une part, ce sont eux qui, par la politique économique générale, disposent de moyens d'influencer le comportement des autres agents économiques et c'est sur eux que pèse, notamment, l'obligation de combattre les tendances inflationnistes ou déflationnistes qui s'exercent tant par les coûts que par la demande.

D'autre part, dans tous les États modernes, une fraction considérable du produit national procède des responsabilités publiques (administration, éducation, recherche, santé publique, justice, défense, etc). Enfin, la politique, suivie en matière de sécurité sociale et de transferts au profit de certaines catégories sociales ou secteurs économiques constitue un moyen puissant de redistribution des revenus.

Les politiques des revenus des États membres présentent encore d'importantes différences, liées aux traditions, aux structures sociales et politiques et à la diversité des comportements. C'est ainsi que les Pays-Bas ont élaboré, pour faire échec aux tendances inflationnistes, une politique des revenus, étroitement liée à une politique des prix, qu'ils considèrent comme un élément particulièrement important de leur politique économique générale. Dans certains d'entre eux, les politiques de revenus sont encore en gestation, ou en cours de révision, tandis que dans d'autres elles n'ont donné lieu qu'à des mesures d'application partielles.

Interdépendance croissante des politiques des revenus des États membres

7. La libre circulation des marchandises sur un marché intérieur plus vaste et la plus grande mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux consécutives à l'établissement du marché commun, auront pour effet que les négociations collectives qui se dérouleront dans un État membre seront de plus en plus fortement influencées par l'évolution des salaires dans les autres. Il en sera de même, d'ailleurs, pour les autres catégories de revenus. Aussi, comme le montrent les statistiques, les coûts globaux de main-d'œuvre (salaires et charges sociales) et les prix se sont-ils déjà sensiblement rapprochés, dans les différents secteurs, d'un État membre à un autre.

Si, dans ces conditions, un État membre ne fait rien pour enrayer un processus d'inflation ou de récession on ne pourra guère éviter que les autres États membres n'en subissent à leur tour les effets, le danger apparaissant ainsi, à l'intérieur de la Communauté, de processus cumulatifs.

En outre, les États membres ne pourront plus désormais instituer ou modifier unilatéralement toute une série d'instruments de politique économique tels que les droits de douane ou les prix agricoles. Comme il ne leur sera pas toujours possible de réaliser isolément, en disposant d'instruments de politique économique moins nombreux et plus limités, un développement économique plus satisfaisant ou un plus grand nombre d'objectifs que par le passé, il faudra donc qu'ils examinent de plus en plus attentivement, au niveau européen, et de préférence dans le cadre de la coordination de leurs politiques économiques générales à court et à moyen terme, les moyens d'influen-

cer les revenus, les coûts et les prix par une politique des revenus. A cet égard, il y aurait grand intérêt à procéder à une comparaison régulière et systématique, au niveau de la Communauté, des perspectives d'évolution à moyen terme des différentes catégories de revenus et de coûts.

Il est également important d'observer que les pouvoirs publics pourront éviter d'autant plus facilement de recourir à des mesures restrictives de caractère global que des progrès plus importants auront été accomplis dans la voie de l'harmonisation des politiques économiques à court et à moyen terme des États membres.

On pourrait concevoir que tous les États membres suivent des politiques de revenus des modalités semblables. Étant donné les différences de conditions structurelles et institutionnelles qui existent encore entre eux, une politique uniforme serait cependant prématurée. L'important est qu'ils réalisent, dans une large mesure, un rapprochement dans les objectifs et dans les effets de leurs politiques, ce qui n'implique pas nécessairement similitude de leurs modalités. Il apparaît indiqué, dès lors, d'approfondir les travaux visant à déterminer quelle serait la meilleure manière de coordonner des pratiques différentes. Les orientations exposées ci-après se borneront donc à imprimer une certaine direction aux actions que les États membres devront exercer, en vue d'assurer un développement économique plus satisfaisant, sur l'évolution et la structure des revenus. Elles faciliteront, ce faisant, la coordination de ce secteur aussi de la politique économique.

II. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE À SUIVRE

Caractère global de la politique des revenus

8. Si l'on veut que la politique des revenus connaisse un succès durable, il faut qu'elle s'étende à l'intégralité des revenus primaires et secondaires, c'est-à-dire, d'une part, à tous les revenus du travail salarié, du capital, et des activités indépendantes, et d'autre part, aux opérations de redistribution effectuées par les budgets publics et la sécurité sociale, dont dépend le montant des revenus finalement disponibles. La politique des revenus devrait également englober des éléments complémentaires de revenus, et, notamment, les avantages en nature sous forme de prestations gratuites ou à prix réduits, même lorsque les dépenses correspondantes sont comptabilisées par les entreprises ou les administrations comme frais généraux d'exploitation.

Fixation de normes indicatives

9. Une politique des revenus moderne n'est possible que si ses divers agents (administrations, entre-

prises et groupements d'entreprises, syndicats, organisations représentatives de professions ou catégories sociales) prennent leurs décisions intéressant les revenus en pleine connaissance des possibilités effectives de croissance des diverses catégories de revenus. Il convient donc qu'ils disposent, à cette fin, de normes de caractère indicatif, susceptibles de guider leurs décisions. Les conceptions et les pratiques présentent encore de notables différences, d'un État membre à un autre, quant au choix de ces normes et à leur rôle. Les conceptions en cette matière sont néanmoins en voie de se rapprocher. Il y a lieu de poursuivre l'étude de ce problème, prenant en considération les expériences faites et les méthodes diverses employées dans les États membres. Il serait souhaitable qu'elle conduise à arrêter une position commune sur le problème des normes quantitatives. Cela constituerait une étape essentielle dans la voie de l'élaboration d'une politique des revenus dans la Communauté.

La difficulté d'établir des normes quantitatives tient largement au fait qu'il convient, d'une part, de conférer autant de souplesse que possible à la politique économique et sociale et, de ce fait, à la politique des revenus elle-même et, d'autre part, de déterminer des critères d'évolution des revenus qui soient intelligibles et aisés à établir. On reconnaît en général comme utile le critère de la productivité globale moyenne du travail, soit le produit intérieur brut par personne occupée. Ce choix procède essentiellement de la constatation que la croissance globale des revenus nominaux a nettement dépassé, en général, au cours des années récentes, celle du produit intérieur brut en termes réels. Aussi espère-t-on qu'une évolution des différentes catégories de revenus mieux en rapport avec les progrès de la productivité globale moyenne du travail contribuerait à assurer un équilibre économique général plus satisfaisant et à tempérer les tendances à la hausse des prix. Ce serait le cas, en particulier, si ce critère faisait l'objet d'une plus large application internationale. Le danger existe, cependant, que ce critère fasse, en pratique, l'objet d'une application unilatérale aux salaires, car la plupart des autres revenus ne peuvent pas être considérés comme étant fonction de la productivité globale moyenne du travail et ne peuvent être influencés pour une grande partie que par une politique des prix et une politique fiscale appropriées.

Une norme quantitative unique, toutefois, ne peut prendre en considération, d'une manière suffisante, la multiplicité des données économiques et leurs fluctuations. On s'en rend compte, en particulier, lorsque l'on cherche à définir des normes applicables à l'évolution des revenus des différents secteurs économiques, régions et catégories de titulaires de revenus.

Il apparaît ainsi nécessaire de faire intervenir des critères complémentaires tels que la situation du marché du travail, celle des marchés d'exportation, l'intensité de capital, la rentabilité, etc. La prise en considération d'autres critères adaptés à la situation du moment conduit en fin de compte à l'idée que le critère décisif de l'évolution des différentes catégories de revenus devrait être la situation économique générale. C'est en élaborant des données prévisionnelles sur l'évolution des revenus et des patrimoines qu'on pourra le mieux tenir compte de l'évolution économique générale, présente et future, et prendre en considération avec une souplesse suffisante les différentes normes indicatives. Les normes ne devraient pas porter seulement sur des grandeurs réelles, mais aussi sur l'évolution à prix courants. Il faudra intensifier les travaux nécessaires à cette fin.

Les normes indicatives devront s'inscrire dans une vision globale cohérente. Celle-ci devra tenir compte des intentions des pouvoirs publics dans les autres domaines de la politique économique et sociale, notamment la politique monétaire, celle du crédit, celle des finances publiques et celle de l'emploi. Ainsi, les relations entre l'évolution future des revenus et les principales mesures prises ou envisagées devront apparaître d'une manière aussi claire que possible.

Lorsqu'il s'agira d'établir ces normes, il sera indiqué de se référer à la programmation à moyen terme. Celle-ci, en effet, présente l'avantage de ne pas seulement prendre en considération l'amélioration de la productivité, mais aussi les autres éléments de la situation économique et sociale, ainsi que les objectifs de croissance poursuivis, tels que l'accroissement désiré des investissements directement productifs ou des investissements collectifs et sociaux, ou le désir de corriger certaines inégalités dans la répartition du revenu ou des patrimoines. Bien entendu, ces critères devront être adaptés annuellement selon l'évolution effective de l'économie et ses perspectives à court terme, sans pour autant perdre les objectifs à moyen terme.

Confrontation de l'évolution effective des revenus et des normes indicatives

10. L'observation des normes quantitatives dont il est question au paragraphe précédent pourrait conduire à mieux accorder les objectifs de politique économique et sociale poursuivis par les pouvoirs publics, d'un côté et les autres agents de la politique des revenus, de l'autre. Par là même se trouverait améliorées les chances d'une croissance économique et d'une évolution sociale équilibrées.

Dans la mesure où, toutefois, l'évolution des revenus s'écarterait notablement des normes indicatives fixées, il faudrait envisager des mesures correctrices.

Il sera nécessaire, à cette fin, de mettre régulièrement en parallèle l'évolution effective et l'évolution escomptée, à moyen terme, des différentes catégories de revenus et des patrimoines. Sur la base de cette comparaison, tous les responsables de la politique des revenus seront à même de décider, en toute circonstance, du choix des instruments de politique économique et sociale à utiliser pour corriger les tendances qui leur apparaîtront fâcheuses.

Instance chargée de l'élaboration de normes indicatives

11. Les normes d'accroissement des différents revenus primaires et secondaires, et des patrimoines, devraient être aussi solidement fondées que possible et présenter un degré élevé de réalisme. Aussi est-il souhaitable que les informations et les méthodes de prévision servant à établir ces normes soient, dans toute la mesure du possible, convenues entre toutes les parties intéressées.

Quelle que soit la forme d'organisation que les États membres choisiront, il faudra, dans tous les cas, que l'instance chargée d'élaborer les normes indicatives prenne en considération l'ensemble des aspects de la politique économique et sociale. Elle sera ainsi en mesure de dégager clairement les hypothèses économiques de base et d'indiquer nettement à toutes les parties en cause l'évolution des revenus qu'elle juge souhaitable.

Afin de faciliter les décisions des divers agents privés de la politique des revenus, il serait indiqué, en outre, que l'instance chargée d'élaborer les normes indicatives prenne également en considération d'autres hypothèses conformes aux vues de ces agents et mette en évidence les conséquences qu'auraient des décisions de politique des revenus orientées autrement. Une vue claire de ces conséquences devrait contribuer à rationaliser les décisions en cette matière.

Enfin, vis-à-vis de l'opinion, et notamment des partenaires sociaux, la portée psychologique des normes élaborées par cette instance serait probablement plus grande si des experts ayant la confiance des partenaires sociaux participaient à leur élaboration.

D'autres organismes peuvent, bien entendu, procéder de leur côté, et de manière indépendante, à des réflexions quantitatives sur l'évolution future des différentes catégories de revenus. Il serait donc souhaitable que, par exemple, les partenaires sociaux concrétisent, le cas échéant, leurs vues en cette matière, sous forme d'une perspective quantitative globale à moyen terme.

Les réflexions quantitatives faites à ce sujet dans les États membres devraient encore être confrontées au niveau de la Communauté afin de parvenir à une synthèse cohérente.

Concertation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux

12. Le cadre institutionnel appelé à présider à la formation des revenus soulève un problème particulièrement important. Ce cadre dépendra, bien entendu, de la forme des politiques des revenus qui seront pratiquées. Il s'agit d'un domaine délicat, qui touche à l'histoire, à la politique et à la psychologie. Il y a là cependant une condition essentielle de succès de la politique des revenus. Il est encore nécessaire, dans certains pays membres, d'approfondir l'étude de ce problème.

Quelle que soit la forme que doive prendre la politique des revenus, il paraît en tout cas nécessaire que les consultations au sommet aient lieu régulièrement entre les pouvoirs publics et les autres agents de la politique des revenus sur la base de projections quantitatives. Ces consultations devraient permettre de replacer dans le cadre de la croissance économique envisagée les divers objectifs de politique économique et sociale — notamment en matière d'évolution des différentes catégories de revenus — et de discuter des moyens à employer pour les atteindre. De telles consultations pourraient aider à améliorer les relations entre les différents agents de la politique des revenus à l'échelon central et conduire à une meilleure compréhension mutuelle de toutes les préoccupations en cause. Permettant une meilleure entente sur les objectifs à poursuivre, elles pourraient conduire les pouvoirs publics et les autres agents de la politique des revenus à se mettre d'accord pour établir le cadre dans lequel, eu égard aux objectifs en question, les diverses catégories de revenus devraient évoluer. Il sera très utile d'explorer les moyens de fonder davantage la politique des revenus sur le libre consentement.

Eu égard à l'interdépendance croissante qui caractérise l'évolution des différentes catégories de revenus, des prix et des coûts, il est important que les États membres confrontent régulièrement, dans le cadre de la Communauté, leurs vues en matière de politique des revenus.

Il serait par ailleurs souhaitable que les partenaires sociaux des différents pays tiennent, eux aussi, le plus grand compte de cette interdépendance accrue et s'informent réciproquement, d'une manière plus complète, de leurs problèmes et de la manière dont ils souhaiteraient les voir abordés et résolus. A cet effet, il pourrait s'avérer opportun qu'un dialogue s'instaure dans le cadre des institutions de la Communauté, notamment au sein du Comité économique et social, à l'occasion de la consultation de cet organisme sur les programmes à moyen terme de la Communauté.

Informations statistiques nécessaires à la politique des revenus

13. Pour concevoir, élaborer conjointement et exécuter une politique des revenus dont on puisse espérer le succès, il faut pouvoir disposer d'une information rapide, précise et objective sur l'évolution effective et l'évolution possible des différents revenus primaires et secondaires et la porter à la connaissance des agents de la politique des revenus et de l'opinion. Cela exige l'élaboration d'une documentation qui permette de prendre une vue approfondie de l'ensemble du contexte économique et mette en évidence autant que possible les objectifs, les moyens et les normes indicatives de la politique des revenus, ainsi que les interrelations entre tous ces éléments.

Dans tous les États membres, les revenus primaires non salariaux sont beaucoup moins bien connus que les salaires et traitements. Les travaux futurs en matière de statistique des revenus devront donc accorder la priorité à une meilleure connaissance des revenus primaires non salariaux dans leur ensemble et dans leurs principales composantes.

En outre, la connaissance de la manière dont revenu et épargne se répartissent par groupes socio-économiques et tranches de revenus est insuffisante. Il y a donc lieu de réunir, aussi rapidement que possible, une meilleure information statistique en ce domaine, ainsi que sur le cumul de plusieurs revenus dans un même ménage.

Des obstacles s'opposent encore souvent à un examen de l'évolution des revenus au niveau de la Communauté. Leurs différentes catégories font l'objet, en effet, dans chaque État membre, de définitions et de méthodes d'identification différentes. Cette observation vaut, en particulier, pour les revenus des activités indépendantes (entrepreneurs individuels, agriculteurs, professions libérales) et pour les profits. Aussi devrait-on, en complément des travaux visant à l'établissement d'un système communautaire de comptabilité nationale, procéder à une étude fondamentale de concepts en matière de revenus, en vue d'une certaine harmonisation des définitions et des méthodes d'identification.

Dans le domaine de la statistique des revenus, enfin, une grande prudence s'impose dans l'interprétation de l'évolution des grands agrégats — comme la masse salariale — et de leurs éléments constitutifs. Si l'on veut réduire de façon sensible et durable certaines disparités, et anomalies qui n'apparaissent pas au vu des moyennes il conviendra de procéder à des analyses statistiques plus approfondies.

La mise en œuvre d'une politique de formation de patrimoines efficace est entravée par la quasi-inexistence, dans les États membres, d'une documentation statistique sur les patrimoines détenus par les

ménages, répartis eux-mêmes par tranches de revenu et groupes socio-économiques. Il est donc recommandé d'entreprendre, dès que possible, l'élaboration des statistiques en question.

De nombreuses informations statistiques perdent beaucoup de leur intérêt du fait de leur publication tardive. Pour mener une politique des revenus moderne, l'établissement et la diffusion des informations statistiques doivent être coordonnés de manière à permettre de procéder directement, et à intervalles périodiques, à un calcul rapide de l'ensemble des flux de revenus, en recourant aux moyens modernes de traitement de l'information.

Pour procéder à des comparaisons internationales, il sera utile que les travaux de statistiques qui viennent d'être évoqués soient accomplis par les instituts nationaux de statistique, en collaboration aussi étroite que possible avec l'Office statistique des Communautés européennes. Celui-ci a plus particulièrement pour tâche de concilier entre elles des statistiques émanant d'instances différentes, et de les harmoniser sur le plan communautaire.

III. POLITIQUE APPLICABLE AUX DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE REVENUS

14. S'il est important que la politique des revenus embrasse l'ensemble des revenus, il ne l'est pas moins que, dans son application, il soit tenu compte des particularités de chaque catégorie de revenus et la diversité des structures économiques, sociales et juridiques des pays membres. Sans doute, la politique des salaires constitue-t-elle une part essentielle de la politique des revenus, puisque les revenus salariaux représentent entre les deux tiers et les trois-cinquièmes du revenu national.

Les revenus non salariaux n'en méritent pas moins une grande attention, même s'ils soulèvent des problèmes particuliers. Au demeurant, le succès de la politique des revenus dans le domaine des salaires dépendra largement de son aptitude à atteindre ses objectifs en matière de revenus non salariaux. Elle devra, elle-même, tenir compte de ce que, malgré leur large interdépendance, les salaires du secteur privé et ceux du secteur public se forment dans des conditions différentes.

Politique des salaires

Formation des salaires dans le secteur privé

15. En ce qui concerne la formation des salaires dans le secteur privé, les pouvoirs publics devront, en coopération avec les partenaires sociaux et dans le respect de leur autonomie telle qu'on la pratique dans chaque pays, tracer un cadre général qui per-

mette à ceux-ci de conclure leurs conventions collectives en tenant compte des possibilités économiques d'ensemble. Les mesures relatives à l'évolution économique générale, telle qu'elle sera jugée possible et en même temps souhaitable, d'un point de vue économique et social, indiqueront la pente à laquelle la masse salariale devra se conformer pour être compatible avec les objectifs économiques retenus. L'élaboration concertée de ces normes constituera, en même temps, la condition d'un comportement concordant des parties en cause.

Bien qu'on puisse assurément escompter que l'élaboration commune de telles normes par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux exercera une influence favorable sur les comportements, les hausses de salaires seront néanmoins largement déterminées, en définitive, par la situation du marché du travail. Il importe donc à un succès durable de la politique des revenus que les tensions conjoncturelles, notamment sur le marché du travail, ne soient pas excessives. On ne devra pas, cependant, accepter purement et simplement la situation telle qu'elle existera sur ce marché. On devra, au contraire, s'employer activement à concilier une croissance économique rapide et un haut niveau d'emploi avec le maintien de l'équilibre intérieur et extérieur.

Les partenaires sociaux, en l'espèce les syndicats et leurs adhérents, devront en outre être confiants dans l'aptitude de la politique des revenus à améliorer la situation matérielle des salaires dans les conditions les plus satisfaisantes possibles. La politique des pouvoirs publics sera d'autant plus efficace à cet égard qu'ils se concerteront plus étroitement avec les partenaires sociaux.

Les conceptions diffèrent encore entre les États membres sur la manière dont les pouvoirs publics doivent exercer leur influence qui est nécessaire sur les négociations collectives et sur le degré de cette influence. Il est reconnu unanimement cependant que les parties aux conventions collectives doivent conserver la responsabilité de la fixation des salaires. Il faudra examiner le plus vite possible, à cet égard, comment, vu la diversité des modes d'action auxquels recourent les États membres en cette matière, une coordination plus poussée des politiques économiques pourra être obtenue et quelles mesures devraient être prises pour éviter que les différences de situations sociologiques et institutionnelles n'entraînent des conséquences indésirables.

16. Les taux de salaires fixés dans les conventions collectives du secteur privé sont, en règle générale, des taux minima qui, dans la plupart des pays membres, sont parfois largement dépassés par les salaires effectifs. Or, c'est l'évolution des salaires effectifs, bien plus que les modifications apportées aux taux de salaires minima, qui influence l'évolution

économique générale. Aussi, en concluant des conventions collectives, devra-t-on se préoccuper davantage, à l'avenir, de l'évolution des salaires effectifs qui en résultera. Il est par ailleurs conforme aux exigences d'une politique des salaires visant des objectifs économiques généraux que l'on puisse mieux déterminer les incidences quantitatives des décisions arrêtées dans les conventions collectives sur le montant de la masse salariale globale. Aussi serait-il souhaitable que les partenaires sociaux s'efforcent, compte tenu du niveau d'emploi atteint, d'évaluer les incidences des nouvelles conventions sur la masse salariale et de la maintenir dans les limites compatibles avec les normes indicatives la concernant.

A cet égard, il y aura lieu de tenir compte également des répercussions sur la masse salariale des réductions conventionnelles de la durée du travail, qui entraînent fréquemment une diminution de l'offre globale de produits lorsqu'elles ne sont pas compensées par des efforts de rationalisation équivalents.

Il faudra examiner encore dans quelle mesure le fait de passer à des conventions collectives de plus longue durée permettrait de mieux réaliser les objectifs de la politique des revenus. De telles conventions supposent cependant un degré élevé de stabilité des prix. Il se pose également, dans ce contexte, le problème de l'indexation des salaires conventionnels et celui de l'introduction de clauses de renégociations dans les conventions à long terme.

Ces problèmes ne sont pas encore résolus et ils exigeront des études ultérieures.

17. La politique des salaires devrait, conformément aux orientations tracées aux chapitres II et III, stimuler la mobilité de la main-d'œuvre entre entreprises et secteurs, et faciliter ainsi les modifications structurelles nécessaires de l'économie. C'est pourquoi, on devrait éviter que l'évolution des salaires se fasse dans un sens qui risque de conduire à retenir trop de travailleurs dans les secteurs en régression, aux perspectives de croissance peu favorables, tandis que les besoins de main-d'œuvre des secteurs de croissance ne seraient que partiellement satisfaits.

18. De nombreux salariés — notamment parmi les titulaires de revenus relativement élevés — jouissent d'éléments complémentaires de rémunération qu'il est généralement difficile de connaître exactement, alors qu'ils sont souvent, en fait, très importants. La multiplicité de ces éléments complémentaires empêche souvent de se faire une idée exacte des salaires et traitements effectifs de leurs bénéficiaires, ce qui nuit à la clarté du marché du travail. Ils devraient faire l'objet d'évaluations aussi précises que possible afin qu'il puisse en être tenu compte de façon appropriée.

Il existe, par ailleurs, dans plusieurs États membres, une réglementation des salaires minima garantis en

faveur des titulaires de bas revenus. Pour qu'ils puissent remplir efficacement leur rôle de protection sociale, ils devront être constamment adaptés à la situation de fait.

Formation des salaires dans le secteur public

19. Ainsi que le prévoit déjà le premier programme de politique économique à moyen terme, l'adaptation des rémunérations du personnel des administrations publiques devrait s'effectuer à un rythme régulier, qui évite aussi bien les retards que les réajustements brusques qui risquent d'en être la conséquence.

Afin que les normes indicatives fixées pour l'accroissement futur des différents revenus trouvent l'écho qui convient parmi les autres responsables de la politique des revenus, les pouvoirs publics devront les accepter pour eux-mêmes et les appliquer aux rémunérations de leurs agents ainsi qu'au personnel des entreprises publiques.

Politique relative aux revenus primaires non salariaux

20. La politique applicable aux revenus primaires non salariaux concerne un grand nombre de revenus de nature très diverse (revenus de l'agriculture, bénéfices des entreprises, honoraires des professions libérales, loyers, intérêts, dividendes, etc.). Elle est en général plus difficile encore à concevoir et à appliquer que la politique des salaires. Cela tient essentiellement à la grande variété des revenus primaires non salariaux, à la multiplicité de leurs sources, et au fait qu'il s'agit fréquemment de revenus résiduels⁽¹⁾. Il y a lieu de considérer, d'autre part, que seuls certains de ces revenus sont susceptibles d'être plus ou moins directement influencés par les pouvoirs publics alors que les autres ne peuvent l'être qu'indirectement, par le jeu combiné d'une politique des salaires, des prix, de la concurrence et de la fiscalité.

Influence directe des pouvoirs publics sur les revenus primaires non salariaux

21. Les moyens permettant d'influencer plus ou moins directement certains revenus primaires non salariaux (marges commerciales, honoraires de certaines professions libérales, revenu des agriculteurs, loyer, etc.) sont relativement différents de pays à pays et on y recourt dans une mesure variable. Il sera de plus en plus nécessaire que ces instruments, adoptés à l'origine pour des motifs très différents, soient désormais conçus de manière à influencer les revenus primaires non salariaux dans un sens conforme aux normes établies pour leur croissance.

(¹) On entend par revenus résiduels des revenus — il s'agit principalement de profits — qui ne peuvent être constatés que comme soldes comptables au terme d'une certaine période. Ils sont, dans une large mesure, déterminés par l'évolution des coûts et des prix.

Il conviendra, en outre, d'aménager certaines dispositions exerçant une influence directe sur l'évolution et l'affectation des profits — telles les possibilités d'amortissement fiscal — de manière qu'elles tiennent compte des objectifs généraux de la politique des revenus. De même, il faudra combattre les profits spéculatifs non justifiés du point de vue de l'intérêt économique général — notamment dans le secteur immobilier — les frais de représentation excessifs, l'inclusion dans les frais généraux de dépenses à caractère personnel, et autres abus du même ordre.

Politique combinée des salaires, des prix, de la concurrence et de la fiscalité

22. L'évolution des profits échappe dans une large mesure à l'influence directe des pouvoirs publics. Il importe à cet égard de ne pas perdre de vue que toute mesure qui tendrait à la réglementer risque de porter atteinte au ressort de la libre entreprise, fondement essentiel du développement économique et, notamment, de décourager l'innovation. Il est néanmoins nécessaire que, lorsqu'il n'en existe pas encore, les États membres mettent en place des instruments qui leur permettent éventuellement d'influencer, au moins indirectement, l'évolution des profits par une politique combinée des salaires, des prix, de la concurrence et de la fiscalité. Une telle politique devra essayer d'agir sur le montant des profits à la fois par les coûts et par les prix de vente. Ces différentes politiques, quoique largement solidaires dans leurs effets, son encore aujourd'hui, dans la plupart des États membres, placées sous des responsabilités diverses. Le succès de leur application aux profits dépend largement du degré de coordination qu'on parviendra à assurer entre elles. Il conviendra, à ce sujet, de se reporter également aux chapitres II, relatif à la politique de l'adaptation structurelle des entreprises, et VI, relatif à la politique du développement de l'épargne et du financement des investissements du présent programme.

23. En ce qui concerne la politique des prix, il faut admettre que lorsque la concurrence joue largement, et en particulier sur les prix, elle offre — ainsi que le souligne le premier programme de politique économique à moyen terme — la meilleure garantie contre des hausses de prix injustifiées, pour autant qu'il n'y ait pas excédent de la demande globale. Il ne faut cependant jamais perdre de vue le fait que la concurrence tend fréquemment à se limiter, voire à se supprimer elle-même. Aussi les pouvoirs publics devront-ils user de tous les moyens à leur disposition pour combattre cette tendance à l'autolimitation. On ne peut guère s'attendre, de la part des syndicats, à une modération de leurs revendications salariales, si les pouvoirs publics tolèrent par ailleurs des pratiques restrictives en matière de prix. C'est pourquoi des mesures efficaces s'imposeront contre les ententes conduisant à des prétentions exorbitantes en cette

matière. Il faudra, en outre, combattre énergiquement les abus de position dominante. A cette fin, il conviendra d'observer constamment l'évolution des prix, et de manière d'autant plus systématique et sévère que la situation du marché se rapprochera davantage du monopole. Il faudra, en outre, empêcher que certaines entreprises fassent obstacle, par une publicité massive et insistante, à la pénétration de concurrents sur leur marché et échappent ainsi à la menace d'une concurrence plus active. Aussi devra-t-on examiner s'il n'est pas possible de limiter les dépenses de publicité déductibles du bénéfice imposable, sans pour autant fausser les conditions de la concurrence entre entreprises.

Dans les nombreux secteurs de l'économie où, cependant, la concurrence ne fonctionne pas d'une manière satisfaisante, les pouvoirs publics assument une responsabilité particulière quant à l'évolution des prix. Cette observation s'applique largement aux prix agricoles, ainsi qu'aux prix pratiqués par les entreprises de services et de transports publics. En arrêtant leurs décisions concernant ces secteurs, les pouvoirs publics devraient s'efforcer d'aboutir à une formation souple des prix, qui tienne compte, à la fois, des objectifs généraux de la politique économique à moyen terme, des incidences des prix sur les revenus et de leur influence sur la situation financière des entreprises intéressées, principalement sur le financement de leurs investissements. En outre, les États membres devront de plus en plus tenir compte des dispositions prises pour l'élaboration et l'application des politiques communes menées à l'échelon de la Communauté dans certains secteurs — notamment l'agriculture, les transports, l'énergie et le commerce extérieur — politiques qui devront notamment tenir dûment compte des intérêts des consommateurs.

Il y aura lieu, en outre, pour que la concurrence par les prix s'exerce efficacement, de recourir à une série de mesures particulières intéressant différents secteurs économiques, ainsi que différents stades de la production ou des échanges. C'est ainsi qu'il conviendra d'envisager l'abaissement de certaines positions du tarif extérieur commun lorsque l'on voudra accroître par les importations, la concurrence sur certains marchés et combattre des hausses de prix injustifiées. L'octroi des commandes publiques devrait également servir à stimuler davantage la concurrence de prix, notamment par une plus large ouverture des marchés publics aux entreprises des autres pays membres et par une plus large prise en considération de leurs offres. Il faudra, en outre, pour favoriser une plus grande souplesse de prix, supprimer, là où c'est possible, les prix imposés du commerce de détail qui existent encore dans plusieurs pays membres. Il conviendra aussi de favoriser la modernisation de l'appareil de distribution et de veiller à éliminer les pratiques encore en usage dans plusieurs pays membres et susceptibles de réduire ou de fausser

la concurrence commerciale : refus de vente ou discriminations de prix non justifiées de la part des fournisseurs, dissimulation de prix réels par l'usage de prix d'ordre assortis de remises ou de rabais fictifs, publicité mensongère, ou encore, fraudes ouvertes ou insidieuses sur la qualité ou la quantité résultant d'artifices de présentation. Il conviendra encore, pour permettre aux ménages d'accéder à une meilleure connaissance du marché, d'encourager les instituts qui procèdent à des tests de produits de consommation et de limiter au strict minimum les mesures d'interdiction de la publicité comparative.

Les hausses de prix qui se sont produites dans tous les États membres depuis la seconde guerre mondiale ont créé chez les producteurs et les consommateurs une accoutumance à ce phénomène. Si l'on veut que le niveau général des prix demeure à l'avenir aussi stable que possible, il faudra nécessairement que certains prix baissent en valeur absolue. Ceci implique que les entreprises et les consommateurs se débarrassent de certaines habitudes, ce à quoi les pouvoirs publics pourraient contribuer par une politique d'information appropriée.

Bien qu'une politique des prix ne doive pas être essentiellement conçue comme un instrument de la politique des revenus, il faut reconnaître que ces deux politiques ne peuvent pas être séparées. Plus on demande de modération aux travailleurs, plus il y a lieu d'être rigoureux, non seulement en matière de politique monétaire, de politique du crédit et de politique budgétaire, mais aussi de politique des prix des pouvoirs publics et des entreprises. On ne peut attendre, en effet, que, dans l'intérêt de l'équilibre économique, les syndicats fassent preuve de retenue dans leurs revendications de salaires si, par ailleurs, on ne fait pas obstacle à ce que les hausses de prix accroissent indûment les profits des entreprises et diminuent les salaires réels des travailleurs.

Des différences existent, en outre, entre les États membres dans les modalités et la conception même de l'action directe des pouvoirs publics en matière de prix.

Pour certains d'entre eux, la responsabilité des prix devrait incomber aux entrepreneurs seuls, les pouvoirs publics se bornant à recourir, si nécessaire, à des mesures de caractère général concernant la monnaie, le crédit et les finances publiques.

Pour d'autres, une politique plus active des prix s'imposerait. Plusieurs orientations s'offrent à cet égard, qui ne s'excluent d'ailleurs pas nécessairement les unes les autres et dont l'usage pourrait être gradué, dans une certaine mesure, en fonction de la conjoncture :

— on pourrait prévoir d'abord une concertation souple ou des accords formels, de telle sorte que soient régulièrement assurés l'information réciproque et les ajustements nécessaires ;

- on pourrait exercer, en second lieu, une surveillance particulière, comportant par exemple la subordination des augmentations de prix à un accord préalable des pouvoirs publics, soit de manière permanente sur certains secteurs insuffisamment concurrentiels, soit de manière provisoire, à défaut de collaboration volontaire ;
- enfin, pour faire face à des situations exceptionnelles et en attendant que d'autres mesures de politique économique produisent leur plein effet, les pouvoirs publics pourraient se réserver la faculté d'ordonner provisoirement un blocage partiel ou général des prix.

Comme pour la politique des salaires, il faudrait examiner dans quelle mesure la diversité des modes d'action des États membres en matière de politique des prix n'est pas de nature à rendre plus difficile une coordination plus poussée des politiques économiques, et quelles dispositions devraient être prises, le cas échéant, pour assurer le fonctionnement du marché commun.

De toute manière, ce sont principalement les causes mêmes des hausses générales de prix qu'il faudra combattre et essayer d'éliminer durablement.

Politique des transferts

Politique des transferts sociaux

24. Les différents régimes de sécurité sociale ont pris une grande extension dans tous les États membres, mais ils accusent, d'un pays à l'autre, de sensibles différences qui s'expliquent par l'évolution sociale, les traditions, les données démographiques et les particularités de l'évolution économique.

L'incidence économique et sociale des cotisations et prestations sociales est d'une extrême importance du point de vue de la politique des revenus. C'est ainsi que les cotisations payées par les entreprises ou par les assujettis exercent une influence indéniable sur la structure et l'évolution des revenus primaires. Le financement sur fonds publics entre en compétition avec les ressources nécessaires pour les autres dépenses publiques. Quant aux prestations, elles ont pour effet non seulement de modifier la répartition des revenus disponibles mais encore d'influer sur les consommations. Enfin, il ne faut pas omettre l'incidence des cotisations sociales et les modalités de leur financement sur les coûts de production des entreprises.

C'est pourquoi, la politique des revenus ne peut se désintéresser du développement des prestations sociales et des modalités de leur financement. Il s'agit cependant d'un problème si complexe — tant en raison des différences entre les pratiques nationales que des difficultés de la prévision — qu'il n'a pas été possible, dans l'état actuel des travaux, de tracer des

orientations à ce sujet dans le présent programme. Il sera nécessaire d'approfondir l'étude de ce problème dans le cadre de la politique économique à moyen terme.

Politique fiscale et politique des subventions

25. Dans tous les États membres, la politique fiscale opère, elle aussi, une redistribution des revenus. A cet égard, un rôle essentiel revient à la structure des systèmes fiscaux, qui varient d'un État membre à l'autre, sous le rapport, notamment, de la part différente faite aux impôts sur les dépenses et la consommation, d'une part, et aux impôts frappant les revenus et le capital, d'autre part ainsi qu'aux diverses possibilités de répercussion des impôts sur les fournisseurs ou sur les clients.

Il faut considérer, en outre, qu'il existe, dans certains États membres, des différences notables entre l'imposition telle qu'elle est prévue par la loi et telle qu'elle est effectivement appliquée. Ce fait peut avoir d'importantes répercussions sur les revenus. Aussi devrait-on, grâce à une amélioration des conditions de fonctionnement de l'administration fiscale et des méthodes de perception des impôts, faire en sorte que la pratique soit aussi conforme que possible au droit.

Tous les pays membres suivent une politique plus ou moins large de subventions à la production et à la consommation. Étant donné, cependant, que les subventions accordées ont été introduites à diverses époques et pour des motifs différents, il est de plus en plus indispensable d'en effectuer un examen systématique à la lumière des objectifs de la politique des revenus.

Il existe, en outre, dans tous les États membres, un certain nombre de subventions invisibles, prenant la forme par exemple d'allègements fiscaux ou d'exemptions, dont l'ampleur et les incidences sur les revenus des catégories intéressées, très différentes d'un pays à l'autre, sont difficiles à apprécier. Il est donc indiqué, dans l'intérêt d'une politique des revenus rationnelle, d'améliorer les méthodes d'appréciation quantitative de ces subventions et de déterminer, en se référant aux données économiques générales, celles qui pourraient être supprimées et éventuellement remplacées par des subventions ouvertes.

Politique des patrimoines

26. Le premier programme de politique économique à moyen terme a déjà souligné, dans ses objectifs généraux, la nécessité d'une répartition équitable du revenu et de la propriété⁽¹⁾ et envisagé la possibilité de doubler la politique des revenus d'une politique des patrimoines⁽²⁾.

⁽¹⁾ Chapitre I paragraphe 8.

⁽²⁾ Chapitre III paragraphe 15.

Des liens étroits existent entre revenus et patrimoines : le revenu est, en effet, source d'épargne et le capital constitué, source de revenu. La politique des patrimoines devrait donc entrer dans la conception générale d'une politique des revenus, d'autant plus qu'elle en accroît sensiblement les chances de succès.

La politique des patrimoines vise des objectifs à la fois économiques et sociaux, à savoir concilier l'évolution souhaitable des revenus avec l'équilibre recherché de l'épargne et de l'investissement, tout en assurant une répartition équitable des fruits de l'expansion. Ainsi la politique des patrimoines devrait-elle tendre à favoriser une meilleure répartition des revenus et des patrimoines entre les diverses catégories sociales, en évitant, notamment, une concentration excessive de la propriété entre les mains de certains et en encourageant l'accès à la propriété des ménages et, en particulier, des ménages de travailleurs, à revenus relativement bas, afin d'accroître leur indépendance économique et leur sécurité face aux divers risques de l'existence.

Bien entendu, la politique des patrimoines (politique d'affectation du revenu) présente de multiples aspects qui débordent sur d'autres domaines de la politique économique et sociale générale, tels les finances publiques, la fiscalité appliquée aux revenus, au capital et aux successions, le droit des sociétés, l'adaptation des structures financières des entreprises, le marché des capitaux, etc. Comme ces problèmes sont en partie traités dans d'autres chapitres du programme, en l'espèce les chapitres II et VI, les réflexions qui suivent s'inscrivent dans une perspective plus étroite, selon laquelle la politique des patrimoines est envisagée comme un moyen de concourir à la réalisation des objectifs de la politique des revenus.

C'est ainsi que la nécessité de ralentir, au cours des prochaines années, le rythme d'accroissement de la consommation privée pour permettre une croissance plus rapide de l'épargne et des investissements, implique une contrepartie suffisante pour les travailleurs.

Les États membres ont pris depuis un certain temps une série de mesures dans le domaine de la politique des patrimoines. Les problèmes qui la concernent retiennent actuellement l'attention des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et d'autres instances encore, qui examinent diverses modalités possibles d'encouragement à la formation des patrimoines. Au

premier plan de ces réflexions se situent l'encouragement à l'épargne volontaire des ménages, les systèmes de salaire-investissement et la participation aux résultats des entreprises, notamment aux bénéfices réinvestis.

Ces trois formes d'encouragement à la formation de patrimoines ne sont assurément pas de nature à influencer de la même manière la répartition de l'accroissement global du capital. Dans l'état actuel des expériences nationales, il n'est pas encore possible de porter un jugement satisfaisant sur leur efficacité respective au regard des objectifs économiques et sociaux que l'on vise.

Quoiqu'il en soit, tous les États membres devraient poursuivre des politiques de patrimoines actives, qui aient égard aux particularités de chaque pays, et en observer attentivement les résultats. Il semble opportun de confronter ces résultats au niveau de la Communauté, afin de déterminer quelles modalités d'encouragement sont les plus appropriées à la réalisation, dans la Communauté, des objectifs économiques et sociaux de la politique économique à moyen terme. Il y aura lieu, en particulier, d'étudier les répercussions juridiques, économiques, financières et sociales des différents systèmes en cause.

L'encouragement à la formation de patrimoines entre les mains des travailleurs peut avoir pour effet de créer des disparités dans les situations sociales selon les branches, régions et entreprises. Ce sont en effet les entreprises les plus prospères et les plus dynamiques qui pourront le plus facilement mettre en œuvre des mesures d'accession au capital en faveur de leurs salariés, tandis que les salariés des entreprises financièrement peu solides et moins rentables ne recevront que relativement peu de prestations en capital. De telles disparités pourraient, le cas échéant, être atténuées par des formules de péréquation inter-entreprises.

Quel que soit le système appliqué, il conviendra en tout cas de veiller à ce que les diverses actions de politique des patrimoines contribuent effectivement au relèvement du niveau global de l'épargne. Elles devraient être conçues, en outre, de manière à assurer un fonctionnement satisfaisant du marché des capitaux. Il faudra éviter, enfin, que ces mesures ne se répercutent finalement sur les consommateurs sous forme d'augmentations de prix.

Fait à Luxembourg, le 12 mai 1969.

Par le Conseil

Le président

G. THORN

