

Stratégies d'entreprise et action publique dans l'Europe intégrée (1950-1980)

Affrontement et apprentissage des acteurs

Firm Strategies and Public Policy in Integrated Europe (1950-1980)

Confrontation and Learning of Economic Actors

Marine Moguen-Toursel (ed.)

Stratégies d'entreprise et action publique dans l'Europe intégrée (1950-1980)

Affrontement et apprentissage des acteurs

Firm Strategies and Public Policy in Integrated Europe (1950-1980)

Confrontation and Learning of Economic Actors

Marine Moguen-Toursel (ed.)

Quelques jalons préliminaires sur l'ajustement entre les acteurs dans l'Europe intégrée

Marine MOGUEN-TOURSEL

*Centre de recherches historiques –
École des Hautes Études en Sciences Sociales*

L'idée de l'atelier de travail qui a donné matière à cette publication est née de discussions avec mes collègues de l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain, Arthe Van Laer, Julien De Beys et Frédéric Mertens de Wilmars. Nous nous sommes rendu compte que, par delà nos différentes disciplines (M. De Beys et Mertens de Wilmars sont juristes), nous nous penchions sur une même thématique : la façon dont les différents acteurs interviennent dans la politique industrielle communautaire en cours d'élaboration (ou en panne ?) et à quel point ce processus d'ajustement de leurs idéaux et de leurs intérêts est difficile (nous observions tous des blocages de l'intégration européenne qui persistaient pendant plusieurs décennies), mais peut conduire à un apprentissage de leurs nouvelles tâches et responsabilités.

C'est cette thématique que nous avons souhaité étudier sur la longue durée et à travers quelques interventions transversales de collègues juristes et économistes. Nos travaux portent principalement sur l'automobile. L'étude de l'informatique et des télécommunications leur apporte un contrepoint¹.

L'affrontement des acteurs apparaît clairement à travers les cas d'étude, reflet de divergences d'intérêt, que ce soit les entreprises, les ministères nationaux ou les institutions européennes (notamment Commission et Conseil). Il suffit d'ailleurs d'une opposition frontale de deux acteurs – souvent deux pays au sein du Conseil – pour que l'ensemble

¹ Nous regrettons d'ailleurs vivement que la publication ne puisse présenter les contributions de deux collègues qui ont participé à l'atelier : Pierre Mounier-Kuhn sur l'informatique et Werner Bühner sur la sidérurgie.

du processus soit bloqué. Ce blocage est alors dû à la règle de l'unanimité et, plus largement, peut être mis en relation avec l'attitude des autres acteurs caractérisée par la méconnaissance de ce nouveau terrain d'intervention entraînant des changements de stratégie (tâtonnements) ou même une abstention persistante.

La Commission européenne elle-même a dû se familiariser avec des sujets souvent techniques et difficiles, mais également se pencher sur son propre rôle (dans quelle mesure devait-elle intervenir dans la régulation, prendre la main en jetant les bases d'un marché concurrentiel ou, dans un interventionnisme plus poussé, à travers les tentatives d'élaboration d'une politique industrielle communautaire, ces deux aspects formant deux des trois parties du livre), ce qui n'était pas sans provoquer des frictions en son sein. Dans quelle mesure également devait-elle « bâtir du neuf » ou se fonder sur des modèles préexistants, appartenant à un des pays membres ou extérieurs à l'Europe (américains ou issus des organisations internationales) ?

Il est également intéressant de remarquer l'absence sur ces dossiers, pour nos années d'étude, de certains acteurs, et non des moindres, en particulier le Parlement européen et les consommateurs.

Ce livre essaie donc d'étudier, à travers des cas concrets, la naissance difficile et conflictuelle d'une expertise des acteurs sur le terrain nouveau de l'Europe intégrée. Les différents acteurs participent à la délimitation du cadre communautaire (à travers l'élaboration des normes techniques, les autorisations de fusions, l'harmonisation de la fiscalité, la fixation des tarifs douaniers, la régulation des aides d'État, la définition d'une société européenne, etc.) et doivent ensuite appréhender et expérimenter la marge de manœuvre dont ils disposent par rapport à ce cadre.

Les pages qui suivent n'ont pas l'ambition de brosser un tableau exhaustif, mais seulement de poser quelques jalons pour que le lecteur saisisse la façon dont nous avons voulu circonscrire notre objet d'étude.

L'histoire de l'intégration européenne ne se limite pas à une approche institutionnelle : de plus en plus, les chercheurs mettent l'accent sur le rôle des différents acteurs socio-économiques dans le processus d'intégration et, inversement, les implications qu'entraîne ce processus dans l'exercice de leur métier. Mais il nous semble que, si l'attitude des branches industrielles à l'égard du processus d'intégration européenne est maintenant assez bien connue (notamment à travers l'étude des organisations professionnelles), le niveau microéconomique des firmes méritait une analyse un peu plus approfondie.

Nous souhaitons donc nous situer délibérément au niveau des firmes, en essayant de rendre compte de leur diversité, si ce n'est au plan de leur taille (nous avons privilégié les grandes entreprises) du moins à celui de

leur implantation géographique. Concernant ce dernier point, notre ouvrage se place dans une approche comparative au plan européen, en faisant intervenir des spécialistes de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, mais également de l'Union européenne et ses rouages décisionnels. Ayant été contraints de limiter nos travaux dans le temps, nous avons été obligés de délaissier l'approche syndicale, pour ne conserver que celle des industriels. Enfin, nous souhaitons conserver une chronologie ouverte, de 1958 aux années 1980, et croiser les approches de plusieurs disciplines sur ces questions, notamment juridiques, historiques et économiques.

À travers l'étude de trois secteurs industriels (automobile, informatique et télécommunications) apparaissent les grands problèmes d'histoire industrielle de l'intégration européenne : articulation entre politiques technologique et industrielle, coopération européenne face au dynamisme commercial et technologique des États-Unis, logiques divergentes des grands groupes européens au sein des réorganisations des années 1960-1970, indépendance nationale, libéralisme et tentatives de création de champions européens. En filigrane, au fil des contributions se pose la question de la définition d'une entreprise européenne², qui non seulement aurait le statut juridique de « société européenne », mais également des caractéristiques de management européen (hauts managers de l'entreprise provenant d'autres pays européens), des caractéristiques financières d'implantation sur plusieurs pays à travers les Investissements directs à l'étranger (IDE), etc. Quels ont été les rôles réciproques des entreprises et des rouages communautaires dans ce processus ? L'Union européenne a-t-elle pris en charge un projet de politique industrielle à cet égard ? L'a-t-elle souhaité ? A-t-elle établi les bases juridiques, réglementaires, politiques pour le mettre en œuvre ? À l'inverse, les industriels ont-ils été demandeurs, conciliants ou réticents ? Peut-on dresser par pays ou par secteur industriel une typologie de leurs comportements ?

I. Une autorité publique à plusieurs niveaux

Une des questions principales de ce livre est de s'interroger sur le champ de l'État. Reste-t-il des espaces d'interventions nationales ou peut-on parler d'un dépérissement croissant des réglementations nationales ? Doit-on suivre Alan S. Milward qui pointe du doigt le fait que l'après-guerre s'est caractérisée à la fois par une nouvelle affirmation de l'État national et une importance accrue donnée aux institutions euro-

² Cf. *infra* pour plus de précisions, point VI : Vers une entreprise européenne ?

péennes³ ? Depuis la mise en œuvre des traités européens (traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, traité de Rome et Euratom), les instances communautaires ont progressivement élargi leurs compétences, en reprenant aux États nationaux un certain nombre d'attributions concernant notamment les questions de politiques commerciale et industrielle. Les avancées communautaires sont plus ou moins marquées selon les textes considérés. Les traités CECA et Euratom, notamment, accordent – dans leurs secteurs respectifs – des compétences plus larges aux Communautés en matière de politique industrielle que le traité CEE. Ce dernier se limite à poser les conditions préalables d'une politique industrielle commune, à savoir la réalisation d'un Marché unique, et à aborder quelques aspects d'une politique industrielle commune (règles de concurrence, liberté de circulation de la main-d'œuvre et des capitaux, droit d'établissement). Par exemple, à propos des questions fiscales, les deux premières directives du 11 avril 1967 concernant l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires ont tracé le cadre et jeté les bases du système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Toutefois, ces documents laissaient subsister la possibilité de nombreuses et importantes divergences quant aux modalités d'application de la taxe, l'article 19 de la deuxième directive se bornant seulement à préciser que ces divergences devaient être réduites progressivement ou supprimées. Ce transfert de compétences, qui reste par conséquent à questionner, nous semble soulever un certain nombre de problèmes, tant en ce qui concerne la mise en œuvre de cette nouvelle répartition (conflits de compétence, etc.) que les objectifs mis en avant par les nouveaux maîtres du jeu que sont les instances communautaires.

Peut-on dire que la place de l'État dans ses fonctions de régulateur au sein de l'Union européenne est en train d'augmenter ou de se réduire ? Ce point fait l'objet de controverses. Nous nous positionnons ainsi dans le débat sur le désengagement de l'État en étudiant les configurations nationales et sectorielles et la façon dont les instances communautaires considèrent leur propre rôle à cet égard. Quelles sont les politiques publiques en termes de réglementation, qu'il s'agisse de droit de la concurrence, droits et normes spécifiques, formes de propriété intellectuelle, normes environnementales, etc. ? Peut-on conserver l'hypothèse de travail selon laquelle des normes bien conçues peuvent susciter l'éclosion d'innovations qui compensent les coûts liés à la

³ Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.

réglementation, comme l'ont montré les travaux de Porter et van der Linde⁴ ?

Plus largement, quelle est l'influence des États et des institutions européennes sur les firmes dans le cadre d'une économie globale de marché ? L'un et l'autre ne sont-ils pas également privés d'action concrète de politique industrielle par cette nouvelle conjoncture ?

II. Entreprises, institutions et implantations territoriales

Cet ouvrage pose clairement la question des liens entre les entreprises et le territoire sur lequel elles sont implantées. L'implantation comme le départ d'une firme d'un territoire donné sont lourds de conséquences notamment sur les plans environnemental et social. Cela amène souvent les pouvoirs publics à essayer d'influencer le processus, par exemple quand les perspectives d'emplois locaux sont alléchantes ou les risques environnementaux trop importants.

Inversement, toujours dans ce rôle complexe d'interface entre les firmes et leur environnement, peut-on développer l'idée selon laquelle les nouvelles réglementations publiques correspondent davantage pour les firmes à de nouvelles « opportunités » qu'à des « contraintes » supplémentaires, en suivant le vocable retenu dans un article⁵ par le responsable des normes techniques de l'organisation professionnelle automobile française, le Comité des constructeurs français d'automobiles ?

Si l'on pousse plus loin l'hypothèse d'une intervention efficace des firmes dans le modelage de ces nouvelles réglementations publiques, ne peut-on pas montrer que, parfois, les entreprises ont eu trop de poids dans les prises de décision, faisant reculer certaines décisions de politiques publiques souhaitables pour la communauté au bénéfice de décisions favorisant uniquement la firme considérée ? Au Royaume-Uni, Ford a ainsi convaincu le gouvernement de renoncer à son projet d'« étiquetage énergétique » pour les voitures. Il s'agissait, à l'instar de ce qui existe pour les appareils ménagers, d'apposer une étiquette sur les véhicules, en les classant selon leur bilan énergétique⁶.

Dans le cadre d'une économie mondialisée comme nous la connaissons depuis le courant des années 1970, ces volontés réciproques d'influence ne sont-elles pas devenues caduques ? La naissance d'entre-

⁴ Porter, M. E. et van der Linde, C., "Towards a New Conception of the Environmental-Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 1995, n° 9, p. 97-118.

⁵ Serre, P., « La coproduction de la norme automobile », *Réalités industrielles*, décembre 2002.

⁶ *Libération*, 3 février 2004.

prises toujours plus grandes, financées par des actionnaires répartis à travers le monde et prêtes à délocaliser pour trouver la main-d'œuvre meilleur marché, n'a-t-elle pas brisé tout lien entre l'entreprise et le territoire pour donner naissance à un nouveau leadership international ?

III. Régulation communautaire et entreprises

Quel est le lien qui existe entre la création du Marché commun – suivie par le renforcement des institutions européennes – et l'évolution de l'activité des firmes ?

Les nouvelles réglementations communautaires ont infléchi l'activité des firmes pour plusieurs raisons. La volonté des institutions européennes de mettre en œuvre un Marché unique au plan communautaire a été un facteur puissant d'évolution à la fois en cherchant à abolir les obstacles non tarifaires aux échanges entre les États membres (notamment en essayant d'harmoniser les normes techniques nationales, en changeant les pratiques des marchés publics et en commençant à libéraliser nombre de secteurs) et en s'appuyant sur une politique de concurrence (en réduisant les aides d'État, en contrôlant les cartels au sein de l'Union européenne, etc.)⁷. Les firmes européennes n'ont d'ailleurs pas attendu les incitations communautaires pour s'adapter à la nouvelle donne. Elles ont, en particulier, multiplié les investissements directs (IDE) dans d'autres pays de l'Union. Mais nous nous garderons bien de prendre ces changements pour comptant et nous nous efforcerons, au fil des analyses ici développées, de vérifier l'impact réel de ces évolutions quant aux aides d'État, à la mise en œuvre de standards européens, aux modifications des pratiques de marchés publics, etc.

Les grandes firmes ont créé un système politique sophistiqué qui leur permet de développer des alliances à plusieurs niveaux, à travers une nouvelle « coordination politique » qui rapproche leurs positions sur les sujets qu'elles abordent et modifie les systèmes nationaux de régulation politique⁸. Ainsi, on peut remarquer la sophistication du modèle d'influence et la convergence des positions des différentes firmes.

⁷ Woolcock, S., and Wallace, H., "European Community Regulation and National Enterprise", in Jack Hayward (ed.), *Industrial Enterprise and European Integration. From National to International Champions*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

⁸ Coen, D., "The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the EU and Member States", *Journal of Public Policy*, 1998, n° 18/1, p. 75-100. Le cœur de ses travaux sur l'action publique dans l'Union européenne concerne les relations entre les milieux d'affaires et les instances publiques. Sa thèse, soutenue en 1996 à l'Institut universitaire européen de Florence, s'intitulait déjà "The Firm as a Political Actor in European Union".

En ce qui concerne le premier point, nous pouvons dire que la firme est confrontée à de nouveaux interlocuteurs (ce qui nous renvoie à la question du transfert des compétences du plan national au plan européen). Elle apprend à faire du lobbying direct depuis le début des années 1990. En effet, au cours des deux décennies précédentes, elle passe par son gouvernement national et sa fédération professionnelle⁹. Une des causes essentielles de cette nouvelle démarche des firmes découle du pouvoir de décision à Bruxelles. Tant que les firmes peuvent compter sur le droit de veto de leur gouvernement national, elles s'en satisfont. Mais quand les votes au Conseil des ministres sont pris à la majorité qualifiée, elles doivent prendre de nouvelles dispositions pour faire entendre leurs voix. Mais pour des pays comme la France, l'Allemagne et l'Italie où le monde des affaires peut exercer un lobbying sur l'État de façon institutionnalisée, un certain temps a été nécessaire pour reconnaître que les canaux nationaux perdaient de leur importance.

Dans le nouvel environnement institutionnel, les responsables des départements européens des firmes reconnaissent qu'ils ne cherchent plus seulement à suivre de près les évolutions des directives européennes et à présenter occasionnellement leur position à la Commission européenne. Pour effectuer un lobbying direct, le moyen le plus efficace est de développer une vaste expertise sur de nombreux sujets et d'établir de façon solide la réputation de la firme. Cette opération mène à la création d'une identité.

Cette notion d'identité nouvelle nous mène au deuxième point, la convergence des positions des différentes firmes. Un lobbying européen efficace passe désormais par la mise en œuvre d'un système organisationnel qui coordonne les alliances politiques potentielles et renforce les canaux politiques déjà en place. Pour repérer les partenaires potentiels de lobbying, la firme doit faire preuve d'une réelle acuité politique. La création d'alliances *ad hoc* a été particulièrement visible dans les débats de la haute technologie, notamment les télécommunications, les normes de télévision et les logiciels informatiques. Mais on peut l'observer également dans les secteurs plus traditionnels de l'industrie lourde, sur des sujets tels que les aides d'État et la concurrence.

Les firmes ont essayé d'adoucir en termes d'image cet engagement politique de plus en plus marqué : elles ont alors utilisé les filiales ou leurs organisations professionnelles comme des *sweetener lobbyists* pour œuvrer au sein des États nationaux. On assiste donc bien à une redéfinition de la façon dont les firmes ont utilisé les canaux nationaux

⁹ Cf. les travaux de Wyn Grant.

de lobbying et les connexions entre les intérêts de la sphère publique et le monde des affaires.

Mais ces travaux sont surtout basés sur la situation européenne récente (depuis l'Acte unique). Il peut être intéressant d'essayer de tester leurs hypothèses de travail sur les années antérieures (années 1960 et, surtout, 1970 pendant lesquelles l'intégration européenne faisait l'objet de discussions, de projets et d'analyses, mais n'était encore qu'embryonnaire dans les secteurs industriels qui nous intéressent ici).

IV. L'étude du secteur des transports

La politique communautaire dans le secteur des transports a longtemps été assez limitée. Cela tient probablement au fait que ce domaine était considéré comme trop complexe et trop spécifique pour être intégré dès le départ dans les domaines d'intervention de la politique communautaire. Cela apparaît très clairement dans le premier rapport général sur l'activité de la Communauté¹⁰.

Les caractères particuliers des transports, service indispensable au développement de toutes les activités productrices, avec sa structure particulière résultant d'une évolution historique, son rôle social et stratégique, l'importance des investissements réalisés et à prévoir, l'apparition et le développement rapide de nouveaux moyens et l'intervention étendue des pouvoirs publics, expliquent que les négociateurs du traité de Rome n'ont pu définir d'une manière détaillée les conditions et les moyens selon lesquels les transports devraient être intégrés dans le Marché commun.

Aussi le traité prévoit-il avant tout que les objectifs généraux définis par lui devront être poursuivis dans le cadre d'une politique commune des transports, tout en prescrivant de manière plus précise certaines tâches dont l'accomplissement est lié à d'autres parties du traité ou doit conduire à la réalisation d'un objectif particulièrement important. [...] Deux séries de tâches précises sont prévues par le traité : d'une part, celles qui visent à faciliter l'établissement du Marché commun des marchandises (articles 79 à 81) ; d'autre part, celles qui ont pour objet d'assurer des réglementations uniformes des transports internationaux et de permettre l'accès des transporteurs d'un État membre aux transports dans les autres États membres (article 75 § 1).

[...] Le traité ne donne pas d'indication sur les lignes directrices selon lesquelles devrait être engagée l'élaboration de la politique commune.

Nous pouvons remarquer à quel point le texte du traité est flou et peu directif pour la définition d'une politique commune des transports. Les différents acteurs ont donc encore toute latitude pour modeler cette poli-

¹⁰ Premier rapport général sur l'activité de la Communauté, 1^{er} janvier 1958-17 septembre 1958, Chapitre VI, Les transports.

tique à leur profit. C'est de cette constatation qu'est née l'idée de cet ouvrage, pour réfléchir à la marge de manœuvre des différents acteurs en matière de transports.

Quel est le paysage européen en termes de transport à la fin des années 1950 ?

Si plusieurs traits sont communs aux systèmes de transport dans les six pays, les différences entre eux sont beaucoup plus nombreuses et profondes.

Dans tous les pays membres des Communautés européennes, les pouvoirs publics attachent une grande importance au rôle joué par les transports dans l'économie générale et concluent à la nécessité pour l'État d'intervenir sous une forme ou sous une autre dans l'organisation des transports. D'ailleurs, les États ont d'une façon plus ou moins complète les charges d'une part importante des investissements de transports, celle des infrastructures. Enfin, les structures professionnelles respectives et, pour une part, les situations administratives des entreprises des différents modes de transport intérieur sont relativement comparables dans les six pays : liens étroits entre l'État et les chemins de fer, multitude d'entreprises privées à caractère souvent artisanal pour les deux autres modes de transports.

Mais nous pouvons constater qu'à d'autres points de vue, la situation dans le domaine des transports présente des disparités accusées. Ces disparités apparaissent d'abord dans les politiques poursuivies par les États membres pour organiser leurs transports. Ces politiques s'inspirent toutes, à des degrés variables, de deux tendances opposées : d'un côté, celle qui consiste à réglementer les transports en fonction de considérations d'intérêt général, de l'autre, celle qui s'efforce au contraire de les placer le plus possible dans des conditions comparables à celles des autres secteurs industriels et commerciaux. Les mesures prises pour harmoniser et coordonner les modes de transport varient selon l'importance relative attachée à l'un ou l'autre de ces grands principes en cherchant parfois à les concilier et sont, en fait, très différentes d'un pays à l'autre.

Ces différences se manifestent notamment dans les systèmes de tarification, tant en ce qui concerne les réglementations appliquées aux prix et conditions de transport (tarifs obligatoires avec ou sans possibilité de dérogation, publicité des prix, liberté contrôlée ou complète), qu'en ce qui concerne les principes et les modes d'établissement des prix. Le sort des trois modes de transport intérieur¹¹ n'est d'ailleurs pas le même à ce sujet : tandis que les transporteurs routiers demeurent, à certaines exceptions près, libres de fixer les prix de gré à gré, il existe généralement

¹¹ Le transport aérien n'est pas compris dans les attributions de la Communauté.

pour les voies navigables intérieures des régions de fret fixes et des « tours de rôle » ; les chemins de fer sont la plupart du temps soumis à des tarifications obligatoires, encore fortement marquées par le système *ad valorem* et qu'assouplit parfois la possibilité de passer des contrats secrets.

Cependant, une orientation semble aller en s'accroissant, qui tend à rapprocher davantage les prix et tarifs pratiqués des prix de revient des prestations rendues. Cette orientation, si effectivement elle s'affirmait, modifierait considérablement les systèmes classiques de tarification et aurait sans nul doute des conséquences favorables pour une répartition plus rationnelle des trafics entre les modes de transport.

Toutefois, l'application du principe d'une tarification reflétant les prix de revient suppose l'existence de méthodes éprouvées et admises pour calculer les prix de revient. Or tel n'est pas le cas. Les calculs de prix de revient en matière de transport soulèvent des difficultés considérables qui, en dépit des études poursuivies tant par les États que par les organisations professionnelles intéressées et certaines institutions internationales, sont encore loin d'être résolues. Parmi ces difficultés, on peut citer les procédés de détermination des frais d'infrastructure, leur imputation aux catégories intéressées, le choix des moyens à mettre en œuvre pour couvrir ces frais, la normalisation des structures comptables et des données statistiques.

Des divergences apparaissent également à propos des systèmes fiscaux appliqués aux transports ainsi que dans les régimes sociaux, ce qui contribue à différencier d'une manière artificielle le coût des transports entre les six pays. L'extrême diversité qui caractérise les transports en Europe rend à la fois particulièrement nécessaires et difficiles les efforts de rapprochement. Les premières mesures que le traité prévoit en matière de transport constituent le point de départ de cette politique de rapprochement.

Ce n'est que depuis le milieu des années 1980 que le projet d'établissement d'un marché libéral des transports routiers dans la Communauté a fait de grands progrès. Un tel délai dans la mise en œuvre des premières aspirations du traité de Rome nous laisse supposer que les divergences entre les stratégies des différents États membres n'ont pas été aisées à aplanir.

La question la plus fondamentale en ce qui concerne l'établissement d'un Marché unique pour le transport en Europe a été l'introduction du cabotage, l'opération qui permet à des transporteurs de proposer leurs services sur le marché intérieur d'un autre pays du Marché commun. Des textes allant dans ce sens ont été appliqués à partir de 1990 et 1993. La libéralisation du cabotage supprime la protection des marchés natio-

naux de transport. Les États nationaux ne peuvent plus restreindre l'accès à leur marché domestique pour des transporteurs non résidents. La libéralisation du cabotage entraîne donc la confrontation des marchés nationaux avec la concurrence internationale, affectant du même coup les opportunités stratégiques d'acteurs nationaux et mettant à mal des arrangements réglementaires bien établis.

Cette nouvelle politique européenne à l'égard du cabotage a été appliquée très différemment dans les pays européens : une volonté de conserver la situation précédente pour le Royaume-Uni, un début de libéralisation en Allemagne¹², un retour vers une situation régulée par l'État en France (après un moment de libéralisation), une libéralisation entraînant une stimulation économique aux Pays-Bas et un interventionnisme croissant en Italie.

V. Champions nationaux, champions européens

Jean-Jacques Servan-Schreiber a largement contribué à stigmatiser le danger de l'invasion de produits et de firmes américains sur le marché français et à le mettre à l'ordre du jour de l'agenda politique français des années 1960. Toutefois, loin de prôner la mise en place de champions nationaux, compétitifs au plan international, pour contrer ce danger, il propose directement de passer à un champion européen pour des secteurs particulièrement vulnérables (électronique, informatique, recherche spatiale, etc.).

La France est un des pays européens qui ont le plus axé leur politique industrielle sur la création de champions nationaux. Cherchant à théoriser ce nouveau courant, ce sont des chercheurs américains de Harvard Business School, Mac Arthur et Scott, qui qualifient dès 1969, dans leur étude de la planification industrielle française, cette nouvelle politique de « volonté de créer un champion national ». Ce n'est pas le cas de tous les pays européens. En Allemagne, par exemple, la politique industrielle a eu pour but d'aider les secteurs considérés comme essentiels (notamment l'ingénierie, l'automobile, la chimie, les industries électriques et électroniques, l'acier, etc.) à être très compétitifs au plan international. Ainsi, décrire la relation entre l'économie privée et l'État dans ce pays sous des vocables tels que « champions nationaux » ou « entreprise nationalisée » ne correspondrait à aucune réalité¹³.

¹² Nous pouvons signaler à cet égard que le secteur des transports est l'un des plus réglementés en République fédérale pour les prix, les quantités et la qualité.

¹³ Esser, J., "Germany : Challenges to the Old Policy Style", in J. Hayward (ed.), *Industrial Enterprise and European Integration. From National to International Champions*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 48-75.

La politique industrielle française s'inscrit dans le contexte de compétition internationale accrue, conséquence de la libération des échanges initiée en 1949 au sein de l'Organisation européenne de coopération économique, qui a fait craindre en particulier la prise d'assaut des marchés européens par les firmes et les produits américains.

Lorsque la politique d'un champion national est devenue inopérante, dans le cadre du marché plus global des années 1980, la France, souvent suivie par l'Italie et, dans une moindre mesure, par l'Espagne et la Belgique, a tâché de promouvoir auprès des institutions européennes, notamment à travers le mémorandum de septembre 1983, celle de champions européens. Afin d'y parvenir, les institutions européennes ont cherché à augmenter les barrières douanières extérieures à l'Union tout en abaissant les barrières intérieures, réviser le droit des sociétés européennes en précisant la définition d'une firme et d'un produit européens, modifier les pratiques de commandes publiques et encourager la coopération des entreprises, notamment dans le secteur des nouvelles technologies. Cette politique a conduit à quelques succès (comme pour Airbus), mais n'a pas été poursuivie du fait de l'opposition des gouvernements britannique et allemand¹⁴.

VI. Vers une entreprise européenne ?

Peut-on observer un embryon d'entreprise européenne depuis les années 1950, ou du moins une tendance en ce sens ? Quelles en sont les caractéristiques économiques, politiques, juridiques, sociales et culturelles ? On peut déjà observer quelques traits communs aux entreprises en Europe : la persistance de la propriété et de la gestion familiales au sein des grandes entreprises jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, une intervention de l'État antérieure à cette période de la guerre à laquelle succède un désengagement variable d'un pays à l'autre, et une petite taille des entreprises. Mais les spécificités nationales restent marquées en ce qui concerne, par exemple, la formation des dirigeants patronaux, les pratiques managériales et le mode de financement des entreprises. Au final, les particularismes nationaux ont-ils pesé plus lourd que leurs caractéristiques communes ?

Trois axes semblent permettre d'avancer dans l'étude de cette réalité de l'entreprise européenne, difficile à définir et mouvante selon les acteurs et les périodes.

L'étude de l'entreprise européenne peut s'effectuer sous l'angle des facteurs économiques, en premier lieu la taille et la structure du marché

¹⁴ Hayward, J., "Introduction: Europe's Endangered Industrial Champions", in J. Hayward (ed.), *op. cit.*

européen. Les fusions se sont-elles multipliées afin de permettre aux firmes d'atteindre une taille minimale optimale ? Ou au contraire, comme l'explique Youssef Cassis dans l'éditorial de la revue *Entreprises et Histoire* consacrée à « l'Entreprise européenne »¹⁵, restent-elles assez limitées, tout au moins en ce qui concerne les fusions de grande envergure ? Les pionniers mis à part (Royal Dutch et Shell en 1906, Lever Brothers et Margarine Unie en 1929), on n'en recense qu'une demi-douzaine depuis la fin des années 1980 : ASEA Brown Boveri, AstraZeneca, Aventis, EADS, Corus et Arcelor, à savoir deux dans l'acier, deux dans la pharmacie, une dans l'aéronautique et la défense et une dans le matériel électrique. Les cas de rachats d'entreprises, que l'on distingue des fusions « entre égaux », sont plus nombreux, mais portent rarement sur des entreprises de premier plan. Ensuite peut-on s'interroger sur les motivations de la maximisation de la taille, à savoir si elle est destinée à garantir des économies d'échelle ou plutôt, comme l'indique Patrick Fridenson dans le cas de l'industrie automobile, à rassurer les actionnaires et les analystes financiers¹⁶. Afin de comprendre ce mécanisme économique d'évolution des entreprises européennes, sans doute est-il également éclairant de se pencher sur les facteurs socioculturels, notamment les mentalités, les pratiques et les cultures d'entreprises ayant cours en Europe et voir s'ils œuvrent dans le même sens que les facteurs économiques ou non.

En second lieu, l'étude peut porter sur les produits auxquels ces entreprises donnent naissance. Si l'on prend l'exemple de l'industrie automobile, ces véhicules répondent à des standards européens, produits de l'harmonisation technique entre États membres des Communautés européennes améliorant la sécurité des véhicules, leur consommation d'énergie et leurs émissions de bruits¹⁷. La question se pose de savoir comment ces standards sont constitués par rapport aux modèles préexistants, notamment le modèle américain, qui les a largement inspirés. Une fois élaborés, sont-ils les outils d'un Marché commun intégré ou plutôt une arme de politique commerciale à l'égard des ensembles industriels rivaux (notamment les États-Unis pour les années 1950, 1960 et 1970, et le Japon pour les décennies suivantes) ? On peut se demander dans quelle mesure le produit et les usages de l'automobile en Europe ont été

¹⁵ Cassis, Y., « Globalisation, entreprises et identité européenne », *Entreprises et Histoire* n° 33, octobre 2003.

¹⁶ Fridenson, P., « Étendue et limites de l'Europe automobile », *Entreprises et Histoire* n° 33, octobre 2003.

¹⁷ Pour les questions environnementales : Moguen-Toursel, M., « Strategies of European Automobile Manufacturers Facing Community Environmental Standards », *Business and Economic History On-Line*, vol. 1, 2003. Pour les questions d'harmonisation technique, voir sa contribution dans le présent recueil.

modifiés par ce processus d'harmonisation technique. Peut-on parler d'une « euromobile » ? Certainement, si l'on considère les spécifications automobiles. Mais si l'on prend en compte les critères suivants : obtention du permis de conduire, prix d'une voiture neuve, répression des infractions aux règles de conduite et contrôle technique des véhicules, on arrive à la conclusion qu'en dépit des progrès accomplis, il existe encore une forte diversité des pratiques au sein de l'Union européenne¹⁸. Néanmoins, l'industrie automobile décide d'un commun accord de ne pas suivre la « nouvelle approche »¹⁹.

Enfin, le troisième axe d'étude peut concerner l'entreprise européenne en tant que fruit d'une politique industrielle. S'agit-il d'une politique industrielle communautaire, ce que pourrait confirmer, notamment, le fait que la société européenne ait maintenant une existence juridique spécifique²⁰, qu'elle reçoive des commandes publiques par les Communautés européennes et qu'elle ait envisagé des mesures temporaires de soutien, en particulier pour les nouvelles technologies²¹ ? Au contraire, est-elle encore largement influencée sur un sujet donné par tel ou tel État membre qui conserve la haute main sur ses destinées ? Cet axe d'hypothèses repose la question initiale du rôle de l'État. Dans quelle mesure l'Europe remplace-t-elle l'État-nation ou ce rôle s'est-il entièrement effacé ?

Notre objectif est de questionner cette notion d'entreprise européenne, en observant ses premières manifestations en confrontant les regards et les attentes des différents protagonistes (industriels, États, Union européenne, etc.) ou, en contraire, en expliquant les raisons qui ont freiné ou totalement bloqué son développement.

¹⁸ Fridenson, P., *op. cit.*

¹⁹ Le succès mitigé de cette harmonisation des standards a d'ailleurs conduit les institutions européennes à imaginer une « nouvelle approche » de ces questions, axée sur la reconnaissance mutuelle des produits entre États et le principe d'accords librement consentis par les différents partenaires.

²⁰ Toutefois, le processus d'élaboration d'un statut juridique pour une société européenne a été particulièrement long, comme l'indique Frédéric Mertens de Wilmars dans sa contribution.

²¹ *Dixième rapport général sur les activités de la Communauté* (1^{er} avril 1966-31 mars 1967), « Vers une politique communautaire », où il est précisé que des efforts communautaires pour aider les entreprises seront mis à l'étude dans le cas de la construction navale et des textiles, qui connaissent des difficultés, et dans celui de l'électronique, secteur en expansion qui est particulièrement en butte avec une forte concurrence américaine.

VII. Les objectifs de l'ouvrage

Comment grandit la compétence européenne ? Quels sont les facteurs qui amènent l'État à étendre ou réduire son domaine d'intervention (société civile, tensions présentes au sein de l'État, etc.) ?

Pouvons-nous étendre le modèle dégagé pour le transport à d'autres secteurs ? Il nous a semblé intéressant à cet égard de retenir les secteurs de l'informatique et des télécommunications. Pouvons-nous arriver à élaborer une typologie des avancées en termes de politique industrielle communautaire ?

Nous allons étudier en détail les rapports de la firme avec les institutions européennes et les ministères nationaux, mais également opérer un changement de point de vue : avec notamment l'intervention de Giuliano Maielli sur la Fiat, c'est désormais le point de vue intérieur à la firme qui est développé.

Les trois parties retenues pour le découpage général du livre sont les suivantes :

Comment se fait l'extension des compétences au niveau de la Communauté européenne (nouvelle attribution des compétences, repositionnement des acteurs économiques et sociaux en fonction de cette nouvelle grille de compétences, etc.) ?

Quelles sont les stratégies d'entreprise par rapport aux efforts communautaires pour libérer le marché et assurer une concurrence équitable (réglementation de la concurrence en Europe, redéfinition des aides d'État, harmonisation fiscale, harmonisation des réglementations techniques en matière de sécurité et d'environnement, ouverture des contrats publics, etc.) ?

Quelles sont les stratégies d'entreprise par rapport aux efforts communautaires pour élaborer une politique industrielle (intervention des autorités publiques dans les domaines de la recherche, de la coopération industrielle, des approvisionnements, des investissements, politique régionale, droit des sociétés – Groupement européen d'intérêt économique, société anonyme européenne –, création d'entreprises européennes possédant une taille critique permettant de résister à la concurrence extra-européenne, etc.) ?

À travers ces axes, nous tenterons de répondre aux questions suivantes : comment ces nouvelles réglementations publiques sont-elles perçues par les entreprises ? Peut-on les associer à un facteur de perturbation ou de stimulation ? En particulier, ces nouvelles réglementations sont-elles uniquement des sources de coûts supplémentaires pour elles, ou arrive-t-il qu'elles leur fassent faire des économies ou de réelles améliorations technologiques ? Plus largement, comment les firmes

réagissent-elles à (ou anticipent-elles) ces nouveaux cadres d'exercice de leurs fonctions, en ce qui concerne notamment les changements de stratégies, les innovations, etc. ? Les contributions couvrant la période d'étude de 1958 aux années 1980, nous tâcherons de nous référer pour l'ensemble de ces axes d'étude à une chronologie fine.

Preliminary Remarks on the Changes among Economic Actors Involved in an Integrated Europe

Marine MOGUEN-TOURSEL

*Centre de recherches historiques –
École des Hautes Études en Sciences Sociales*

The idea of the workshop from which this publication emerged arose from discussions among colleagues of the Institute for European Studies of the Université catholique de Louvain: Arthe Van Laer, Julien De Beys, and Frédéric Mertens de Wilmars. Despite our different backgrounds (M. De Beys and Mertens de Wilmars are in Law Studies), we realised that we were all working on a similar issue, i.e. how economic actors interacted in the elaboration of Community industrial policy (or, at least, its first manifestations). In particular, there was the extent to which the confrontation between ideals and interests turned out to be difficult – intervening in and blocking the integration process – but which eventually led economic actors to learn and accept new tasks and responsibilities.

The aim of this book is to address those issues for three particular sectors over a sufficiently long period of time, using both economic and legal perspectives from colleagues in Law and Economic Studies. The three sectors are the car industry, the computer industry and the telecommunications industry¹.

The interaction and confrontation of economic actors appear clearly through the different case studies, reflecting divergences in interest among firms, national administrations and European institutions (in particular the Commission and the Council). A confrontation between two such actors, most frequently between two countries of the Council,

¹ Unfortunately we were not able to include the contributions of two colleagues who took part in the workshop: Pierre Mounier-Kuhn on computer industries and Werner Bühner on steel industries.

turned out to be sufficient to block the whole integration process. This is clearly linked to the unanimity rule but also to the behaviour of the other actors who, with insufficient knowledge of this new field of intervention, had to change their strategy or simply decided not to commit themselves.

The European Commission itself had to get familiar with technical and difficult new issues, as well as reconsider its own role. For example, to what extent did it have to regulate in order to implement a competitive market policy or, alternatively, intervene more heavily to set up a common Community industrial policy (which in turn caused tensions inside the organisation)? Also, to what extent did it have to build European foundations from scratch or, alternatively, use existing models from European Member States (or outside Europe, such as American or international organisations)?

It is also interesting to see that other key actors, such as the European Parliament or European consumers, were absent on these issues.

Based on actual case studies, the book analyses the long and difficult process for those involved of building expertise in the new field of an integrated Europe. These economic actors have taken part in the delimitation of the Community framework, through the elaboration of technical standards, mergers' authorisations, tax harmonisation, tariffs settlement, State aids regulation, European society definition, and so on. In turn, these actors learned how the framework operated and responded by lobbying to increase their room for manoeuvre within the framework.

The following does not try to give an exhaustive account of the issues at stake, but offers preliminary remarks to the reader about our analytical approach.

The history of European integration is not just an institutional one: more and more, researchers are working on the role of the various socio-economic actors in the integration process and the implications of this process for their own work. But we consider that, if the attitude of industrial sectors towards the European integration process is now rather well known (mainly through the study of professional organisations), firms deserve greater study. For this book we would like to look at firms, privileging big enterprises, highlighting the differences in their geographic situation. We use a comparative approach on a European level, having contributors specialised in national frames (French, German, Italian, British, etc.) but also in the European Union itself and its decision-making. Considering that the workshop did not last more than one day and a half, we have been obliged to leave apart the study of trade unions and focus on industrialists. Lastly, our aim was to work on

a long period, from 1958 to the 1980s and cross the approaches of different disciplines on these issues, i.e. law, history, and economics.

Through the study of three industrial sectors (automobile, computing and telecommunications) appear important issues concerning industrial history of European integration: the connection between technological and industrial policies, European co-operation in the face of the commercial and technological dynamism of the United States, divergent logics of big European groups facing reorganisations during the 1960s and 1970s, national independence, liberalism and attempts to create European champions. All the contributions raise issues relating to the notion of a European firm, which would have the legal status of a “European company”, but also characteristics of a European management (top managers coming from other European countries), financial characteristics of operations in several European countries through cross-border direct investments, etc. What have been the reciprocal charges of firms and European authorities in this process? Was the European Union leader on this project of a Community policy? Was it in favour of its implementation? Did the EU establish a juridical, regulatory and political basis for its implementation? On the contrary, did industrialists push for this project of a Community policy, or have they been conciliating or reticent? Is it possible to draw a typology of their attitudes, and would this be by country or by industrial sector?

I. A Multi-Level Public Authority

One of the most essential questions considered by this book is the extent of the State. Do national intervention frameworks remain dominant or could we speak of a shift away from national regulation? Can we follow Alan S. Milward for whom the post-Second World War period is characterised both by a new affirmation of the national state and a growing importance given to the European Institutions²? Since the implementation of the European treaties (European Coal and Steel Community, Treaty of Rome and Euratom), the European institutions progressively enlarged their competencies at the expense of nation states, especially within the field of commercial and industrial policies. The transfer of competencies is not set out in the same way in each treaty. ECSC and Euratom treaties give larger competencies to the European Institutions in their respective fields with regard to industrial policy than the EEC treaty. The last of these only implements the preconditions for a European industrial policy, i.e. the creation of a Single Market, and deals with some aspects of the issue (competition policy, free movement of

² Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.

workers and capital, right of establishment). For instance, considering tax issues, the first two directives of 11 April 1967 dealing with tax harmonisation on turnover put the basis of a common system of value added tax. Nevertheless, these documents still make it possible to maintain numerous and important national diversity. Article 19 of the second directive only indicated that national diversity should be progressively reduced or suppressed. This transfer, who still has to be questioned, gives rise to certain interrogations considering the new allocation of competencies (conflicts of competencies, etc.) and the objectives set by European Institutions.

Can we notice an enlargement or a reduction of the role of the state as a regulator in the European Union? This point is controversial. Therefore we intend to question the issue of the withdrawal of the state by studying national and sectoral configurations and the way Community Institutions are facing up to their own obligations in this respect. What are public policies in respect of regulation, concerning competition law, specific standards and laws, industrial property, environmental standards, etc.? Can we maintain the working hypothesis according to which well-thought out standards can provoke innovation development which compensate for costs induced by regulation, as Porter's and van der Linde's works has pointed out³?

More generally, what is the influence of states and European Institutions on firms in the context of a global market economy? Are not these two levels of public authority equally deprived of concrete action in industrial policy by this new conjuncture?

II. Firms, Institutions and Territorial Embeddedness

This book deals with the question of the links between the firms and the territory in which they are embedded. The establishment, as well as the departure of a firm from a given territory, carries a lot of consequences in particular on the environmental and social levels. This eventually leads public authorities to try to influence the process, for instance when local employment perspectives are attractive or when environmental risks are big.

Taking the problem from the opposite side, but still dealing with the complex nature of the interconnection between firms and their environment, can't we develop the idea that new public regulations mean "new opportunities" for firms more than "additional constraints" as suggested

³ Porter, M. E. and van der Linde, C., "Towards a New Conception of the Environmental-Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 1995, n° 9, p. 97-118.

in an article⁴ by the director for technical standards of the French professional organisation for cars?

If we are questioning further the hypothesis of efficient interventions by firms in the shaping of these new public regulations, can't we indicate that firms sometimes have too much influence on the decision-making process, provoking the withdrawal of decisions of public authorities which would have been favourable to the Community, giving space to decisions which are only suitable for the considered firm? In the United Kingdom, Ford convinced the government to put aside its project on "energy efficiency labels" for cars. The objective was – as it already exists for household appliances – to put a label on cars in order to highlight their energy efficiency⁵.

In the framework of a globalised economy as we have experienced since the mid 1970s, have these attempts of mutual influence not become meaningless? Did not the birth of ever growing firms, financed by shareholders all over the world and ready to delocalise to find cheaper local workforce, break all relations between the firm and the territory to give birth to a new form of international leadership?

III. Community Regulation and Firms

What is the link between the implementation of the Common Market – followed by the reinforcement of European Institutions – and the evolution of firms' activities?

New Community regulations influenced firms' activity for several reasons. The wish of European Institutions to implement a Single Market at a Community level was a powerful factor of evolution, by trying to suppress non tariff barriers to trade between member states (in particular through the harmonisation of national technical standards, the modification of public procurement habits and the liberalisation of several industrial sectors) and developing a competition policy (through the reduction of state aids, the control of cartels in the European Union, etc.)⁶.

In fact, European firms did not wait for Community encouragement to adapt to the new position. They have in particular carried out cross-border direct investments in other member states. We have tried during

⁴ Serre, P., « La coproduction de la norme automobile », *Réalités industrielles*, December 2002.

⁵ *Libération*, 3 February 2004.

⁶ Woolcock, S., and Wallace, H., "European Community Regulation and National Enterprise", in J. Hayward (ed.), *Industrial Enterprise and European Integration. From National to International Champions*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

our works to assess the real impact of these evolutions, concerning state aids, the implementation of European standards, change of public procurement habits, etc.

Big firms have implemented a sophisticated political system which lets them develop multi-level alliances (through a new form of “political co-ordination” which makes their positions more similar on considered topics and modifies national systems of political regulation)⁷. We can notice the growing complication of the model of influence and the convergence of the different firms’ positions.

Concerning the first point, one can say that the firm is confronted by new interlocutors (which is linked to the issue of transfer of competencies from the national to the European level). Firms have learned to lobby directly since the beginning of the 1990s. During the 1970s and 1980s, its main tools of lobbying were its national government and its professional organisation⁸. One of the main causes for firms modifying their way of influencing the European Institutions is the decision-making process in Brussels. When the firms can count on the veto right of their national government, they are satisfied with that. But when votes at the Council of ministers are taken by a qualified majority, firms have to take new measures in order to make their voices heard. But for countries like France, Germany or Italy, where business circles can lobby the state in an institutionalised way, it took a certain amount of time to realise that national channels were losing ground.

In the new institutional environment, people in charge of the European departments of firms recognise that their aim isn’t to follow the modifications of European directives and to present occasionally their positions to the European Commission. In order to lobby directly, the most efficient way is to develop unqualified expertise on numerous issues and to establish a good reputation for the firm. This process leads to the creation of an identity.

This notion of new identity leads us to the second point, i.e. a convergence of the positions of different firms. Nowadays efficient lobbying is connected with the implementation of an organisational system which co-ordinates potential political alliances and develops and reinforces the political channels already in action. In order to identify poten-

⁷ Coen, D., “The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the EU and Member States”, *Journal of Public Policy*, 1998, n° 18/1, p. 75-100. His research is oriented to EU public policy and concerns more specifically EU Business-Government relations. He already defended a PhD in 1996 at the European University Institute in Florence titled “The Firm as a Political Actor in European Union”.

⁸ Cf. studies done by Wyn Grant.

tial lobbying partners, the firm has to develop a real political sensitivity. The creation of ad hoc alliances was particularly noticeable in the discussions on high technology (especially telecommunications, TV standards and software). But we can notice it also on more traditional sectors of industry, on issues such as state aid and competition.

Firms tried to soften, in terms of image, this political engagement which was more and more visible: they used their subsidiary firms or their professional organisations as “*sweetener lobbyists*” in order to act within the framework of nation states. We therefore find a new definition of the way firms used national channels of lobbying and the connections between the interests of the public sphere and the business circles.

But these studies are mostly based on the recent European situation (since the Single Act). Therefore it could be interesting to try to test this hypothesis on previous decades (1960s and 1970s, during which the European integration was discussed, forecast and analysed but was only at its outset for the industrial sectors on which we are focussing).

IV. The Study of the Transport Sector

Community policy in the sector of transports was very limited for a long time. This is probably due to the fact that the sector was considered as too complex and too specific in order to be integrated from the beginning into the interventionist aspects of Community policy. This appears clearly in the first general report on the activities of the Community⁹.

The particular characteristics of transports, an indispensable service for the development of all productive activities, with its particular structure resulting from historical evolution, its social and strategic role, the importance of investments realised and foreseen, the appearance and rapid development of new modes and the large intervention of public authorities, explain that the negotiators of the Treaty of Rome could not define in a detailed way the conditions and ways according to which transports should be integrated in the Common Market.

Therefore the treaty foresees above all that the general objectives it will define will be pursued in the framework of a common transport policy, while prescribing more precisely some tasks, the accomplishment of which is related to other parts of the treaty or should lead to the realisation of a particularly ambitious objective. [...] Two ranges of precise duties are foreseen in the treaty: on the one hand, those the aim of which is to facilitate the establishment of a Common Market for products (articles 79 to 81); on the other

⁹ First general report on the activity of the Community, 1 January 1958-17 September 1958, Chapter VI, Transports.

hand, those which aim to obtain uniform regulations for international transports and to allow the access to haulage contractors from one member state to transports in other member states (article 75 § 1).

[...] The treaty does not give indication on guidelines according to which the elaboration of a common policy should be thought.

We can notice how vague and non directing the text of the treaty is in defining a common policy for transport. Different actors have therefore every opportunity in order to modify this policy according to their aspirations. From this observation is born the idea of this book, in order to think about the room for negotiation of the different actors in the field of transport policy.

What is the European landscape in terms of transport at the end of the 1950s?

Although they have some characteristics in common, the six member states' transport systems present rather sharp and numerous differences.

In the six member states, public authorities considered the role of transport in the global economy as important and conclude that it was necessary for the state to intervene in a way or another in the organisation of the sector. The states were in charge of the finances of part of transport, i.e. the infrastructures. Lastly, the professional structures and, in part, the administrative positions of the different enterprises operating each mode of transport domestically were relatively similar in the six countries: close links between the state and the railway company, and numerous private enterprises, mostly in the style of a cottage industry, for the two other modes of transport.

But we can notice that, from other points of view, the situation in the field of transport presents sharp disparities. These disparities appear first in the policies made by the member states to organise their transport systems. These policies were all inspired, to different degrees, by two opposite tendencies: on the first hand, the tendency to regulate transport according to public interest considerations and, on the other hand, the tendency which tries to place the transport sector as much as possible under similar conditions to those of other industrial and commercial sectors. The measures taken to harmonise and co-ordinate the various modes of transport vary according to the relative importance attached to one or other of these major principles, while still trying to reconcile them, and are in fact very different from one country to another.

These differences appear in particular in tariff systems concerning regulations applied to prices and transport conditions (compulsory tariffs with or without the possibility of derogation, price advertising, controlled or with complete freedom), as well as to principles and defi-

nition of prices. The fate of the three interior modes of transport¹⁰ is therefore different on this matter: while haulage contractors are still, with a very few exceptions, free to fix prices as they want, generally very rigid conditions of price fixing exist for interior waterways; railways mostly have to follow compulsory tariffs, still strongly influenced by the “*ad valorem*” system, sometimes smoothed by the possibility of concluding secret contracts.

Nevertheless, recent trends increasingly suggest that products’ prices are determined on the basis of cost prices. This orientation, if it was to become permanent, would considerably modify classic systems of tariffs and would have, without any doubts, favourable consequences in favour of a more rational repartition of traffics between different modes of transport.

Nevertheless, the application of the principle of a tariff which takes cost prices into account supposes the existence of tested and accepted methods of calculating cost prices. But, it is not the case yet. Calculations of cost prices in the field of transport raise important difficulties which, despite studies carried out by the states as well as by professional organisations and some international institutions, are far from being solved. Among these difficulties, we can mention the process of determination of infrastructure costs, their imputation to interested categories, the choice of tools to implement to cover these costs, the standardisation of accounting structures and statistical data.

Divergences also appear concerning fiscal tools applied to transport as well as to social regimes, and these contribute in an artificial manner to differentiate the costs of transport between the six member states. The extreme diversity which characterises transport in Europe makes the attempts to harmonise European transport systems particularly necessary and difficult at the same time. The first measures foreseen by the treaty constitute the starting point of this harmonisation policy.

It is only since the mid-1980s that the project of establishing a liberal market for road transport in the Community has improved greatly. Such a delay in the implementation of the first aspirations of the Treaty of Rome allows us to presume that the divergences between the different member states were not easy to overcome.

The most fundamental question concerning the establishment of a single market for transport in Europe was the introduction of cabotage, the operation which allows haulage contractors to tender in the domestic market of another country in the Common Market. Some texts authorizing this process have been implemented from 1990 and 1993 onwards.

¹⁰ Air transport is not included in the attributions of the Community.

Cabotage liberalisation suppresses the protection of national transport markets. National states can no longer limit the access to their domestic markets for non-resident haulage contractors. This cabotage liberalisation implies therefore the confrontation of national markets with international competition, modifying the strategic opportunities of national actors and destabilizing well-settled regulatory arrangements.

This new European policy concerning the cabotage was applied diversely in European countries: a determination to maintain the previous situation by the United Kingdom, the beginning of liberalisation in Germany¹¹, the return towards a situation regulated by the state in France (after a period of liberalisation), liberalisation provoking an economic stimulus for the Netherlands, and growing interventionism in Italy.

V. National Champions, European Champions

Jean-Jacques Servan-Schreiber made a key contribution in highlighting the danger of an invasion of American products and firms into the French market and to put it on the French political agenda in the 1960s. Nevertheless, instead of asking for the implementation of a national champion, competitive on an international market, he proposed to elaborate directly a European champion for particularly vulnerable sectors (electronics, computer, space research, etc.).

France is one of the European countries which directed its industrial policy most towards the creation of national champions. In order to develop a theoretical approach, American researchers at Harvard Business School, Mac Arthur and Scott, qualified as early as 1969, in their study of the French industrial planning, this new political policy of “wishing to create a national champion”. This is not the case of all European countries. In Germany, for example, the industrial policy aimed to help sectors considered as essential (in particular engineering, car industry, chemicals, electric and electronic industries, steel, etc.) to be competitive on an international scale. Therefore, to describe the relation between private economy and the state in this country as “national champions” or “nationalised enterprise” would not correspond to any proper reality¹².

French industrial policy has to be considered in the context of growing international competition, which was a consequence of the trade

¹¹ The sector of transports is one of the most regulated in the Federal Republic of Germany for prices, quantities and quality.

¹² Esser, J., “Germany: Challenges to the Old Policy Style”, in J. Hayward (ed.), *Industrial Enterprise and European Integration. From National to International Champions*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 48-75.

liberalisation initiated by the Organisation of European Economic Co-operation in 1949, and it was this that led to fears of an invasion of European markets by American firms and products.

When the policy of national champion became inoperative, in the framework of the more global market in the 1980s, the French, often followed by the Italians and in a lesser extent by Spain and Belgium, tried to make European Institutions adopt, in particular through the September 1983 memorandum, the policy of European champions. In this perspective, European Institutions tried to raise tariff barriers around the EU while reducing interior barriers, to revise European society law by defining European firms and products more precisely, to modify public procurement habits, and to encourage firm co-operation, in particular for new technologies. This policy has led to several successes (such as Airbus), but it was not pursued because of the opposition of British and German governments¹³.

VI. Towards a European Enterprise?

Can we notice a trend towards a European enterprise since the 1950s? What are their economic, political, legal, social and cultural characteristics? We can already observe several features common to firms implanted in Europe: the persistence of family run and owned firms among big firms until the Second World War, an intervention of the state prior to this period of war followed by a withdrawal of the state varying in nature from one state to another, and a small size of firms. But national specificities remain strong concerning, for example, the education of top management, managerial and financing practices. Did national particularities have more weight than their common characteristics?

We can develop the study of European enterprises in three directions, in order to better define this moving reality according to actors and periods.

The study of a European enterprise can be made under the perspective of economic factors, in particular the size and structure of the European market. Were mergers and fusions growing in order to let firms reach an optimal size? Or, on the contrary, as Youssef Cassis explains in the editorial of the Review *Entreprises et Histoire* dealing with European firms¹⁴, are they rather limited in number, at least concerning mergers between big enterprises? With regard to pioneering firms

¹³ Hayward, J., "Introduction: Europe's Endangered Industrial Champions", in J. Hayward (ed.), *op. cit.*

¹⁴ Cassis, Y., « Globalisation, Entreprises et identité européenne », *Entreprises et Histoire*, n° 33, October 2003.

broken apart (Royal Dutch and Shell in 1906, Lever Brothers and Margarine Unie in 1929), we can only count six of them since the end of the 1980s: ASEA Brown Boveri, AstraZeneca, Aventis, EADS, Corus and Arcelor, i.e. two in steel industry, two in pharmacy, one in aerospace and defence and one in electric equipment. The cases of buy-out of firms, which we have to distinguish from mergers between equals are more numerous, but concern few of the largest enterprises. We can also study the motivations of size maximisation of firms, to guarantee scale economies or rather, as indicates Patrick Fridenson for the car industry, to reassure shareholders and financial analysts¹⁵. In order to understand properly this economic evolution of European firms, it is interesting to consider in particular socio-cultural mentalities, practices and enterprise cultures in force in Europe and observe if they intervene in the same direction as economic factors or not.

Then, we can study the products made by these firms. As far as the car industry is concerned, these vehicles correspond to European standards, produced by the technical harmonisation between member states of the European Communities improving vehicles' safety, consumption, and noise and exhaust emissions¹⁶. How have these standards been constituted in comparison with pre-existing models, in particular the American model which inspired them to a large extent? Once elaborated, have they been tools for an integrated common market or rather a commercial barrier for rival industrial groups (in particular the United States for the 1950s, 1960s and 1970s, and Japan for the following decades)? We can evaluate to what extent the product and use of cars in Europe has been modified by this technical harmonisation process. Can we speak about a "eurocar"? Certainly, if we consider vehicle specifications but if we consider the following criteria: licence documents, the price of a new car, the penalties for infringing driving rules and technical inspection, we can reach the conclusion that despite improvements accomplished, there still exists a wide variety of practices in the European Union¹⁷. Nevertheless, the car industry decided by common agreement not to follow the "new approach"¹⁸.

¹⁵ Fridenson, P., « Étendue et limites de l'Europe automobile », *Entreprises et Histoire*, n° 33, October 2003.

¹⁶ For environmental issues: Moguen-Toursel, M., "Strategies of European Automobile Manufacturers Facing Community Environmental Standards", *Business and Economic History On-Line*, vol. 1, 2003. For technical harmonisation issues, see her contribution in the book.

¹⁷ Fridenson, P., *op. cit.*

¹⁸ The qualified success of standards harmonisation has led European Institutions to think about a "new approach", based on mutual recognition of products of different states and the principle of freely accepted agreements by different partners.

Last, the third perspective is to consider the European enterprise as the resultant of an industrial policy. Is it a Community industrial policy, which could be confirmed in particular by the fact that the European firms have now a specific legal existence¹⁹, that they receive public procurement by European Institutions and that they considered temporary aid measures, in particular for new technology sectors²⁰? On the contrary, is this industrial policy mostly influenced on a particular topic by certain member states? The fundamental issue is that of the extent of the state. What is the link between firms and public institutions? To what extent does Europe replace the nation-state or has this function completely disappeared?

Our objective is to question this notion of a European enterprise while observing its first appearance and confronting the perspectives and expectations of the various actors (industrialists, states, European Union, etc.), while also explaining the reasons which hindered or totally blocked its development.

VII. The Book's Objectives

How does European competency grow? What are the factors which leads the state to extend or reduce its field of intervention (civil society, tensions in the framework of its structure, etc.)?

Can we spread the model developed for the transport sector to other sectors? It seemed interesting for us to work on the computing sector.

Can we elaborate a typology of progress in terms of Community industrial policy?

We are going to focus on the relations between firms and European Institutions and national ministries, but also use a different perspective: in particular with the contribution of Giuliano Maielli on Fiat, we are working from the point of view of inside the firm.

The book will present three different issues into three parts:

The extension of the competencies of European institutions (the new allocation of competencies, reactions of economic and social actors considering this new allocation, etc.).

¹⁹ Nevertheless, the elaboration process of a legal status for European firms was particularly slow as Frederic Mertens de Wilmars points out in his contribution.

²⁰ *Tenth general report on the activities of the Community* (1 April 1966-31 March 1967), "Towards a common policy", where it is indicated that Community efforts in order to help firms will be studied in the case of shipbuilding and textiles, which are facing difficulties, and for electronics, expanding sector en expansion which is facing a strong American competition.

Firms' strategies in relation to attempts of European organisms to free the market and obtain a fair competition (competition rules in Europe, new definition of state aids, tax harmonisation, harmonisation of technical rules considering safety and environment issues, opening of public procurement, etc.).

Firms' strategies in relation to attempts of European Institutions to shape an industrial policy (public interventions in the field of research, industrial co-operation, supplies, investments, regional policy, company law – the European Economic Interest Grouping, the European company statute –, creation of a European society of a size sufficient for competing successfully with others, etc.).

Through these three fields, we would like to answer the following questions:

How are these new public regulations perceived by firms? Are they a source of concern or an incentive? In particular, are these new regulations only producing additional costs for firms, or do they allow firms to save money or realize technological improvements?

More generally, how did firms react to (or did they anticipate) these new frameworks of competencies, concerning in particular changes of strategies, innovations, etc.? Do these new rules only imply additional costs for enterprises or do firms manage to save money or obtain real technological improvements?

In the following case studies, which cover the period from 1958 to the 1980s, these general issues are addressed.