

LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DE LA C E E

Discours prononcé par M. F.H.J.J. ANDRIESSEN
Membre de la Commission des
Communautés Européennes
Bruxelles, Belgique

Fédération des Entreprises de Belgique,
rue Ravenstein, 4
1000 Bruxelles

Mesdames et Messieurs,

INTRODUCTION

Je suis heureux de prendre la parole, aujourd'hui, en votre présence dans ce débat sur l'évolution récente et les problèmes de la CEE. Puisque j'ai le privilège de m'exprimer le premier cet après-midi, je me contenterai de parler de l'évolution récente dans la politique de concurrence de la CEE, en laissant à l'orateur suivant, M. le Secrétaire d'Etat DE KEERSMAEKER, la tâche plus délicate d'exposer les grands problèmes qui se posent à elle.

Il est de fait que la politique de concurrence de la Communauté jouit d'une certaine autonomie, ce qui la rend plus ou moins insensible aux crises notoires que traverse l'Europe - les caisses vides, les excédents vinicoles et laitiers, les montagnes de beurre et de viande, l'accueil peu chaleureux réservé aux candidats à l'adhésion. La politique de concurrence de la Commission - tout au moins dans le domaine de la lutte anti-trust et non dans celui des aides d'Etat - poursuit son chemin vaille que vaille.

Si la politique de concurrence est autonome dans ses applications, elle s'inscrit néanmoins dans le cadre de la politique économique et industrielle globale de la Communauté. Malgré les vicissitudes constatées dans d'autres domaines, la politique de concurrence apparaît toujours comme un moteur, un instrument dans la réalisation des objectifs fondamentaux de la Communauté. Je crois pouvoir dire que pendant mon mandat de commissaire responsable des affaires de concurrence, qui a débuté il y a près de quatre ans, je me suis efforcé d'utiliser cet instrument de manière constructive.

Comme j'espère pouvoir le montrer dans cette brève esquisse de l'évolution de notre politique au cours de ces quatre années, les règles de concurrence ont été appliquées non pas pour compliquer encore la vie des entreprises, mais au contraire, pour les aides à fonctionner dans la concurrence avec efficacité tant à l'intérieur de l'Europe que vis-à-vis du monde extérieur. Cette application positive m'apparaît comme un véritable "leitmotiv" dans la pratique des décisions et des mesures législatives que nous arrêtons dans le domaine de la concurrence.

I. Les règles de concurrence - leur portée, leurs objectifs

Les règles de concurrence dont les entreprises doivent tenir compte dans leur comportement commercial figurent aux articles 85 et 86 du traité CEE et, dans une moindre mesure, dans son article 90. Le système élaboré sur la base de ces règles s'est développé au fil des ans ; il englobe aujourd'hui une demi-douzaine de règlements du Conseil des Ministres, une dizaine de règlements élaborés par la Commission elle-même et autant de communications publiées par cette même Commission, qui tracent les lignes à suivre dans certains domaines. Tout ce réseau de dispositions a donné lieu à plus de cent arrêts de la Cour de justice de Luxembourg, à deux cents décisions prises par la Commission dans des cas d'espèce et à un nombre encore assez limité de jugements rendus par les tribunaux nationaux.

L'évolution de tout ce système au cours du dernier quart de siècle c'est-à-dire depuis la signature du Traité de Rome - a permis de clarifier la plupart des problèmes de concurrence. Il subsiste cependant des zones d'ombre - telles que l'absence d'un instrument communautaire de contrôle préalable des concentrations et les difficultés d'application des règles aux transports aériens et maritimes - mais le système est passé, en quelque sorte, du stade de l'adolescence à celui de la maturité, et le moment est donc propice pour s'interroger sur les objectifs actuels des règles de concurrence et sur l'orientation présente de la politique de concurrence.

Le Traité de Rome prévoit clairement que la Communauté économique est fondée sur une économie de marché, où la concurrence - une concurrence loyale et non faussée - joue un rôle déterminant. En partant du principe de base, qui, d'ailleurs, s'est maintenu au fil des ans contre vents et marées, on peut observer que la politique de concurrence de la Communauté peut être considérée comme poursuivant deux objectifs fondamentaux.

Le premier objectif a trait à la réalisation d'un marché européen unique. L'idée de base est la suivante : un Traité qui impose aux Etats membres participants des obligations visant à supprimer les barrières économiques existantes ne peut admettre simultanément que des entreprises individuelles fassent échec à cette unité en se répartissant les marchés ou en abusant d'une position de force sur ces marchés. Cet objectif primordial des règles de concurrence a été rappelé maintes et maintes fois par la Cour de justice.

Le deuxième objectif de la politique de concurrence s'inscrit dans le contexte de la politique économique générale. Les règles de concurrence peuvent constituer un mode d'ajustement positif - même s'il est indirect - pour promouvoir le développement harmonieux de l'activité économique dans la Communauté tout entière. En d'autres termes, les règles de concurrence et notamment les possibilités d'exemption offertes par l'article 85, paragraphe 3, forment un instrument de politique générale : le rôle de la Commission européenne ne se limite pas à une application pure et simple des règles d'interdiction.

II. Evolution récente de la politique de concurrence

Lorsque nous examinons l'évolution récente de notre politique de concurrence, nous constatons que l'accent mis sur certains aspects des objectifs que je viens de décrire s'est déplacé. De nos jours, il ne porte plus essentiellement sur l'intégration du marché, mais aussi sur une meilleure allocation des ressources et un renforcement de l'industrie européenne.

Lorsque des entreprises sont exposées à la concurrence d'autres entreprises, elles sont contraintes de fonctionner aussi efficacement que possible. Cette efficacité entraîne à son tour une amélioration du niveau de vie et de l'emploi dans la Communauté et renforce la position de l'Europe dans le monde.

Ce n'est pas à dire que nous ne poursuivons plus le premier objectif que j'ai relevé - celui de l'intégration du marché - avec la même intensité que le second, axé davantage sur l'efficacité économique. C'est plutôt une affaire de nuance. En pratique, cette évolution apparaît toujours plus

nettement, d'une part, dans la souplesse démontrée par la Commission vis-à-vis des formes constructives de coopération entre les entreprises et, d'autre part, dans la fermeté accrue de ses interventions à l'encontre des restrictions véritables de concurrence.

Notre souplesse de vues transparait notamment dans la manière dont nous avons abordé les accords qui encouragent le développement de technologies nouvelles. Elle ressort non seulement de notre pratique décisionnelle - les décisions individuelles d'exemption sur la base de l'article 85, paragraphe 3 tendent à augmenter en nombre - mais aussi de la philosophie qui se dégage de nos règlements d'exemption par catégorie. Je reviendrai sur la signification pratique que ces règlements revêtent pour les entreprises. Sous l'angle de la politique, ils tracent les frontières à l'intérieur desquelles les entreprises peuvent coopérer.

En ce qui concerne la diffusion de technologies nouvelles à l'intérieur de la Communauté, la souplesse de

notre attitude est particulièrement manifeste dans le règlement relatif aux licences de brevet, adopté au cours de l'été dernier et qui entrera en vigueur le 1er janvier prochain. Ce règlement va plus loin que les projets antérieurs, en ce sens qu'il offre, par exemple, une protection supplémentaire aux preneurs de licences contre la concurrence réciproque : ils peuvent renoncer pendant cinq ans à toute concurrence réciproque, tant active que passive.

Un deuxième règlement important dans le contexte de l'innovation, c'est celui relatif à la recherche-développement, qui devrait, et j'y compte bien, sortir avant la fin de cette année. Il est trop tôt pour vous en donner le détail, mais en voici les grandes lignes : tout d'abord il nous apparaît qu'en principe les accords de recherche-développement ne faussent pas le jeu de la concurrence ; en d'autres termes, ils ne relèvent pas normalement des dispositions de l'article 85, paragraphe 1. C'est ce que déclare notre communication de 1968 sur les accords de coopération dans le domaine de la recherche-développement.

./.

Un autre aspect très important du projet de règlement, c'est qu'à côté des travaux de recherche-développement proprement dits, certaines formes d'exploitation en commun bénéficieront elles aussi d'une exemption, sous certaines conditions. En effet, peu d'entreprises seraient disposées à unir leurs efforts pour engager les dépenses considérables qu'impliquent les travaux de recherche, si elles n'avaient la certitude de pouvoir en exploiter conjointement les résultats. Il est cependant non moins clair que cette exploitation en commun doit être soumise à certaines limites.

La position adoptée par la Commission vis-à-vis des rapports verticaux - c'est-à-dire du chemin suivi par un produit de l'usine au consommateur - est également importante. Les exemptions par catégories accordées l'an dernier dans ce contexte, sous forme de deux règlements consacrés respectivement aux accords de distribution exclusive et aux accords d'approvisionnement exclusifs, le projet -assez controversé- de règlement dans le secteur automobile ainsi que les décisions individuelles de la Commission, indiquent que nous sommes bien conscients des avantages liés à l'existence de réseaux de distribution exclusive et sélective. Mais ici encore, notre souplesse n'est pas sans limites. C'est ainsi que la protection territoriale absolue d'un distributeur exclusif - par exemple en empêchant les importations parallèles ou en prévoyant des clauses interdisant les exportations - ne correspond en aucun cas à l'idée que nous nous faisons d'un fonctionnement optimal du marché européen.

Notre attitude flexible et constructive se manifeste aussi à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler les cartels de crise. Les mesures que les entreprises prennent en commun pour réduire des surcapacités structurelles sont admissibles dans certaines circonstances, pourvu qu'elles servent à opérer une réduction harmonisée, répartie d'une manière équilibrée dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire dans les régions. Pareilles dispositions, dites cartels de crise ne peuvent jamais s'accompagner de restrictions inadmissibles de la concurrence, telles que des accords sur les prix ou sur les quotas de production, ou la répartition d'un marché entre les participants. Cette année, nous avons pris deux décisions exemptant des accords de réduction de surcapacités. L'un concernait les plus grandes entreprises européennes du secteur des fibres synthétiques et l'autre un accord de réduction bilatéral dans le secteur pétrochimique.

D'aucuns nous proposent d'arrêter à l'égard de ces cartels de crise un règlement d'exemption par catégories analogue, par exemple, à celui que nous avons pris au bénéfice des accords de distribution exclusive. Je vous dirai tout de suite qu'à mon sens pareille exemption par catégories est impensable. Alors que les accords de distribution exclusive ont de nombreuses caractéristiques communes qui permettent de les traiter comme une catégorie, les ententes de crise n'ont pas suffisamment de dénominateurs communs pour justifier pareil traitement. Or, la Commission doit veiller très soigneusement à ce que les cartels de crise ne dégèrent pas en ententes ordinaires. C'est pourquoi pareils accords ne peuvent être admis qu'au cas par cas, et encore, à titre exceptionnel.

Je pense vous avoir donné ainsi suffisamment d'exemples de l'attitude positive manifestée par la Commission à l'égard de certaines formes de coopération. Pour ne pas fausser l'image que je vous en donne, je me dois d'insister sur le fait que nous n'hésitons pas, au contraire, à intervenir, le cas échéant, avec la plus grande fermeté. Les infractions classiques aux règles de concurrence, telles que les ententes sur les prix ou sur les quotas de production, sont durement frappées. De même, les entreprises qui abusent manifestement de leur position dominante peuvent s'attendre à de lourdes amendes. Il nous semble en effet que les entreprises, après plus de 25 ans d'expérience, doivent commencer à savoir ce qu'elles peuvent faire et ce qu'elles ne peuvent pas faire dans le cadre des règles de concurrence de la Communauté. D'autre part, il est clair que pareils comportements directement restrictifs de concurrence finissent par nuire à l'ensemble des opérateurs économiques. Si certains mettent plus volontiers l'accent sur les effets défavorables de pareilles ententes pour le consommateur, je préfère, devant un auditoire comme le vôtre, souligner les risques qu'elles font courir au déroulement même des affaires. Sans insister sur l'intérêt d'une concurrence saine pour l'économie globale, je relèverai que si une décision d'interdiction peut être ressentie comme une forme intolérable d'immixtion par les "auteurs de troubles", elle est jugée positivement par les "victimes" de l'entente ou de l'abus de position dominante. Dans un grand nombre de cas que nous avons eu à traiter, ce sont justement les autres entreprises qui sont désavantagées par le comportement anticoncurrentiel : tel est le cas, par exemple,

d'entreprises clientes obligées de payer des prix majorés en raison d'une entente, ou coupées de leur approvisionnement par un "monopoliste".

Au cours de cette année, trois décisions ont déjà été prises contre des ententes classiques en matière de prix et de répartition du marché (dans les secteurs du zinc, du verre plat et des peroxydes); tous ces cas ont donné lieu à de fortes amendes, bien que nous ayons tenu compte de la situation du marché. Nous ne sommes en effet pas impitoyables - ou irréalistes - au point de pousser les entreprises à la faillite par notre politique d'amendes. D'autres décisions interdisant des ententes horizontales sont encore attendues avant la fin de l'année.

Les décisions de ce type ne sont pas tellement fréquentes - bien que leur nombre aille croissant. Cette rareté relative est due aux difficultés que nous éprouvons à démasquer ce type de comportement et surtout à en fournir des preuves. C'est justement parce qu'elles sont notoirement illicites que ces ententes sont préparées et mises en place dans le plus grand secret. Nous ne pouvons évidemment pas nous attendre à ce que les entreprises intéressées nous notifient pareils accords pour obtenir une exemption. D'où un surcroît de travail et des difficultés considérables pour nos inspecteurs tenus en outre de respecter toutes les garanties introduites au cours de ces dernières années pour assurer les droits de la défense.

J'espère vous avoir convaincus de ce qu'une intervention sévère de notre part est parfois nécessaire.

./.

J'aimerais dire quelques mots de certains domaines qui, pendant longtemps, sont restés un peu en marge du contexte des règles de concurrence. Dans le passé, notamment dans le Deuxième Rapport sur la politique de concurrence, qui remonte à 1972, la Commission a déjà indiqué clairement qu'en ce qui la concerne, les règles de concurrence s'appliquent aux banques et aux compagnies d'assurances tout comme aux autres entreprises. Mais ce n'est que récemment qu'elle a donné corps à ce principe, sous forme d'une décision prise au cours de cette année, au titre de l'article 85, paragraphe 3, concernant l'assurance contre les risques industriels. Une décision d'exemption des eurochèques uniformes est attendue pour bientôt. Je m'empresse d'ajouter que si nous tenons compte des caractéristiques propres au secteur des banques et des assurances, où les pouvoirs publics interviennent plus largement que dans d'autres, il ne s'en suit pas que nous ne comptons n'y prendre que des décisions d'exemption.

Hélas, il me faut constater toutes les difficultés que nous rencontrons à faire appliquer les règles de concurrence dans deux secteurs où elles seraient particulièrement utiles - ceux des transports aériens et maritimes. Sans doute, les règles de concurrence leur sont-elles applicables, mais la Commission ne dispose pas des compétences nécessaires en matière d'inspection et de sanction pour assurer leur application effective. C'est pourquoi la Commission a soumis au Conseil des Ministres, il y a quelques années déjà, des propositions de règlements d'application dans ces secteurs. Malgré l'appui que nous avons reçu, tant du Parlement européen, que du Comité économique et social, les dossiers ne progressent guère du côté du Conseil. Bien sûr, il s'agit de domaines où les autorités des Etats membres ont tendance à adopter une position quelque peu nationaliste.

Cette attitude peu coopératrice des Etats membres m'amène à un autre sujet d'importance majeure pour la vie économique, à savoir, le contrôle des concentrations. A une époque où beaucoup de secteurs industriels sont marqués par une structure oligopolistique, au sein de laquelle un petit nombre d'entreprises de très grande taille dominant le marché, un instrument communautaire de contrôle préalable des concentrations apparaît plus que jamais indispensable.

./.

A mon grand regret, la coopération des Etats membres laisse, ici aussi, à désirer. Il y a onze ans déjà que la Commission a soumis à cet égard un projet au Conseil, et malgré les modifications diverses que j'y ai fait apporter pour tenter de faire lever la pâte, nous ne sommes pas plus avancés qu'en 1973!

En résumé, je dirais qu'il me paraît heureux que la Commission dispose de compétences largement autonomes dans le domaine de la concurrence et ne dépend généralement pas du Conseil, car autrement, la politique de concurrence de la Communauté risquerait d'être bien moins efficace. J'ajouterai cependant, à titre de correctif, que nous avons par ailleurs d'excellents contacts avec les représentants des Etats membres au sein du Comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes. Cet organe consultatif est étroitement associé à toutes les procédures anti-trust, qu'il s'agisse de cas individuels ou d'adoption des règlements d'exemption par catégories. Ces contacts nous sont particulièrement précieux, en particulier parce qu'ils nous permettent de nous faire une opinion sur l'exécution de nos décisions et nous fournissent une information plus substantielle.

A cet égard il y a également lieu de mentionner les contacts que la Commission poursuit avec le Parlement européen, avec le Comité Economique et Social et avec les milieux intéressés; ces derniers peuvent s'orienter soit par l'intermédiaire de l'UNICE, des fédérations nationales ou des associations par branches d'industrie, ou même avec des entreprises individuelles. Tous ces contacts ont considérablement contribué au bon fonctionnement de la politique de la concurrence. En partie ces possibilités de contacts résultent déjà de l'organisation du processus de décision de la Commission, mais les possibilités de contacts ne sont en rien limitées à cette possibilité procédurale.

En particulier en ce qui concerne le Parlement européen, il y a lieu de faire remarquer que les débats sur ces rapports permettent chaque année de porter une appréciation sur l'ensemble des questions qui relèvent de la politique de concurrence de la Communauté. Les résolutions adoptées à l'issue de ces débats sont très utiles à la Commission, non seulement parce qu'elles font mieux connaître sa politique, mais aussi parce qu'elles constituent un commentaire, à la fois critique et constructif, de la qualité et du contenu de ces rapports, dont il peut être tenu compte dans l'élaboration des rapports suivants.

Les résolutions adoptées par le Parlement ces dernières années ont montré qu'il n'existe pas de divergences sérieuses sur les éléments fondamentaux de la politique de concurrence de la Commission. Les deux institutions conviennent de la nécessité d'une politique de concurrence dynamique qui s'adapte aux situations nouvelles, sans pour autant s'écarter du principe d'une économie de marché énoncé dans le traité. La résolution sur le Douzième Rapport réaffirme le soutien du Parlement à la politique de la Commission, tant sur le plan de son orientation générale que sur celui des décisions et mesures qu'elle a prises.

III. L'application des règles de concurrence

Jusqu'à présent, j'ai parlé du contenu même de la politique de concurrence, c'est-à-dire des règles de droit matériel. Pour qu'une politique aboutisse, encore faut-il que ces règles soient appliquées d'une manière aussi efficace que possible et avec un maximum d'équité, eu égard aux intérêts légitimes des entreprises concernées.

Dans le passé, nos procédures ont suscité quelques critiques, du fait de leur prétendue lenteur et des faibles possibilités de recours offertes aux intéressés. Au cours de ces deux dernières années, nous avons apporté à notre processus décisionnel certaines modifications qui font mieux ressortir le caractère équitable de nos procédures.

Certaines de ces modifications visent à accélérer les procédures. Premièrement, les règlements d'exemption par catégories, dont le nombre croît, ont exempté d'un seul coup des milliers d'accords, évitant ainsi un traitement individuel qui prend beaucoup de temps. Tant que les entreprises respectent les conditions énoncées dans les divers règlements, elles peuvent être sûres que leurs accords seront "couverts", ce qui joue aussi en faveur de la sécurité juridique. Cela sera encore renforcé par l'introduction de la nouvelle procédure d'opposition dans de tels règlements d'exemptions par catégories.

Toujours à propos de l'accélération des procédures, il me faut citer les lettres administratives, qui permettent de régler un cas sans décision formelle. La valeur déclaratoire de pareilles lettres augmente quand les tiers intéressés ont la possibilité de faire connaître leur point de vue grâce à une publication préalable au Journal Officiel.

Comme troisième facette dans le cadre de l'accélération, la Commission étudie les moyens d'inciter les tribunaux nationaux à appliquer plus souvent les règles communautaires de concurrence. Toutefois, l'octroi d'exemptions sur la base de l'article 85, paragraphe 3, reste du ressort exclusif de la Commission.

Cet ensemble d'éléments nouveaux : augmentation du nombre de règlements d'exemption par catégorie, lettres administratives "nouveau style" et décentralisation en direction des tribunaux nationaux, a pour but de permettre aux services compétents de la Commission de mieux s'occuper des cas significatifs de distorsion de la concurrence. Ceci cadre avec la politique que j'ai esquissée au début de cette allocution, à savoir : flexibilité à l'égard des coopérations constructives, mais sévérité à l'égard des restrictions graves de concurrence.

En ce qui concerne l'équité de nos procédures, il ne reste plus, à mon avis, beaucoup de sujets de critique. J'ajouterai simplement que les droits des intéressés sont protégés depuis le début de la procédure - en général, depuis la phase d'inspection - jusqu'à la fin. C'est ce qu'indiquent les instructions spéciales données à tous les inspecteurs, ainsi que la possibilité offerte aux entreprises faisant l'objet d'une procédure, de consulter le dossier auprès de la Commission. Lorsque la procédure est plus avancée, le conseiller-auditeur (le terme anglais "hearing officer" est plus courant) veille à ce que tous les arguments avancés au cours de l'audition de l'affaire soient bien pris en considération par la Commission lorsqu'elle arrête sa décision finale.

J'espère vous avoir donné, dans ce bref aperçu, une synthèse des objectifs poursuivis par la politique de concurrence, et de ses orientations actuelles. Si je me suis limité aux règles qui s'appliquent aux entreprises, ceci n'enlève évidemment rien à l'importance du secteur des aides d'Etat. Ces derniers temps surtout, un grand nombre d'entreprises ont sans doute ressenti les effets des aides accordées par les pouvoirs publics, par exemple à des concurrents dans d'autres Etats membres. La Commission a également reçu plusieurs plaintes au sujet d'aides accordées par les pouvoirs publics belges. Peut-être y aurait-il là matière à un autre colloque.