

31

FÉVRIER

1 9 6 5



la politique de concurrence dans le marché commun

LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DANS LE MARCHÉ COMMUN

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. LA SITUATION	5
II. LA CONCURRENCE COMME INSTRUMENT D'INTÉGRATION	6
LES OBJECTIFS ET MOYENS DU TRAITÉ	6
LES EFFETS DU COMMERCE PLUS LIBRE ET DE LA CONCURRENCE SUR LES ÉCONOMIES NATIONALES INTÉRESSÉES	6
LES EFFETS DU COMMERCE PLUS LIBRE ET DE LA CONCURRENCE SUR L'INTÉGRATION	7
III. LES TACHES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LE MARCHÉ COMMUN	8
L'OBJECTIF : CONCURRENCE FONCTIONNELLE	8
DISTORSIONS SPÉCIFIQUES DE LA CONCURRENCE	9
AIDES, PRÉFÉRENCES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET DE TARIFS DE TRANSPORTS	9
RESTRICTIONS A LA CONCURRENCE DE LA PART DES ENTREPRISES	9
ENTREPRISES PUBLIQUES ET MONOPOLES D'ÉTAT A CARACTÈRE COMMERCIAL	11
DISTORSIONS GÉNÉRALES DE LA CONCURRENCE	11
DISPARITÉS CONJONCTURELLES ET MONÉTAIRES	12
DISPARITÉS ENTRE SYSTÈMES FISCAUX	12
DISPARITÉS ENTRE DROITS ÉCONOMIQUES NATIONAUX	13
POLITIQUE ÉCONOMIQUE A MOYEN TERME	14
IV. LES TACHES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LE PARTNER- SHIP ATLANTIQUE	16
L'ÉVOLUTION ANTÉRIEURE	16
OBJECTIFS	16
PRINCIPES ET MOYENS	17
V. LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DU MARCHÉ COMMUN	18

LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DANS LE MARCHÉ COMMUN

par Hans von der Groeben

MEMBRE DE LA COMMISSION EXÉCUTIVE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

JUSQU'À une période récente, il appartenait aux seuls États de créer un ordre économique juste et humain. Aujourd'hui, la Communauté Économique Européenne se trouve également placée devant cette tâche. Elle n'est pas aisée pour trois raisons.

Première difficulté : il y a déjà un ordre économique dans chacun des six États de la Communauté. Ces ordres économiques ne coïncident nullement sur tous les points. Les pays de la Communauté ont leur histoire, leur conception des valeurs, qui se reflètent aussi dans la politique économique. De quelle nature doit et peut être l'ordre économique de la Communauté eu égard à ces divergences ?

Deuxième difficulté : nous sommes placés devant la tâche de créer un ordre économique adapté au commerce entre États, au commerce international des États membres, qui conduise à l'union économique, c'est-à-dire à la fusion progressive de ces six économies de nature différente. C'est une tâche entièrement nouvelle. Sur le plan économique, juridique, politique, psychologique, voire linguistique, nous sommes placés devant des questions nouvelles, pour lesquelles il n'est pas encore de réponses éprouvées.

Troisième difficulté enfin : il s'agit de créer une politique économique commune à l'échelle internationale, une politique commerciale commune à l'égard de tous les pays tiers. Là encore, nous sommes placés devant des problèmes en grande partie nouveaux, qu'il s'agisse des États associés à la Communauté, de la politique envers les pays moins développés ou de la création du partnership atlantique.

Ainsi, se superposent aujourd'hui trois ordres économiques, celui des six États du Marché Commun, l'ordre économique de la Communauté en train de se constituer et l'ordre économique international influencé par l'un et par l'autre et qui, provisoirement, ne mérite le nom d'« ordre » que sous certaines conditions. A cet égard, il faut entendre par ordre économique la totalité des formes sous lesquelles intervient dans chaque cas

l'orientation du processus économique. Sous quelles formes cette orientation du processus économique peut-elle et doit-elle s'opérer dans le Marché Commun et dans le commerce avec le monde libre ? Peut-on appliquer à ces deux domaines les mêmes principes que par exemple au commerce à l'intérieur de la République fédérale, c'est-à-dire les principes de l'économie de marché ? Quels problèmes particuliers se posent ici ? Y a-t-il des solutions de rechange ?

Ce sont les questions devant lesquelles sont placées les institutions communautaires. Comme toute politique, la politique économique est la mise en forme d'une situation donnée. Aussi est-il nécessaire de recenser et d'analyser sans cesse les faits, tendances et autres circonstances en changement constant, si nous voulons agir en temps opportun et conformément aux données de fait. L'expérience des années vingt et du début des années trente (crise économique mondiale) montre que la politique économique ne peut avoir un succès optimum que si les mesures concrètes ne sont pas prises isolément, si elles ne se contredisent pas ni ne s'annulent, mais si elles s'inspirent au contraire, sur la base de la situation donnée, d'une vue d'ensemble, d'une conception générale, et sont harmonisées. Il s'agit donc de mettre dans un rapport rationnel la situation de départ, les objectifs poursuivis, les principes déterminants et les méthodes de politique économique de la Communauté à appliquer.

I

LA SITUATION

Les faits sont connus. Plus de la moitié du chemin qui conduit à l'union douanière est fait. 70 % des droits de douane industriels et tous les contingents sont éliminés. Nos six pays ont rapproché à deux reprises leurs droits extérieurs vers le tarif douanier de la Communauté envers les pays tiers.

Des premiers pas importants ont également été faits sur la voie de l'union économique. (Politique agricole, politique en matière d'ententes, mesures en matière d'aides des États, de libre circulation des personnes, des services et des capitaux, libre établissement.)

Mais nous sommes encore au début de l'union économique. Nous ne pouvons pas faire « comme si » elle existait déjà. Sur aucun marché il ne peut encore être question de conditions analogues à celles d'un marché intérieur. La concurrence dans le Marché Commun reste entravée, limitée ou faussée par bon nombre de facteurs individuels. Pour ne citer que les principales, les entraves à la concurrence et au commerce sont : les frontières douanières, les frontières fiscales, les frontières en faveur des monopoles d'État à caractère commercial, les subventions, les ententes, les frontières en matière de transports, d'établissement, de mouvements de capitaux, de brevets, les différences dans le droit des sociétés, la législation des denrées alimentaires, la législation pharmaceutique, la législation relative aux caractéristiques des produits, le droit de la concurrence. Enfin et surtout, les frontières en matière monétaire ou de taux de change se font de plus en plus sentir.

Telles sont en bref les principales entraves à la concurrence et au commerce à l'intérieur de la Communauté. Or, elles ne constituent qu'une face, en quelque sorte la face externe des médailles nationales. La face interne, ce sont six ordres économiques différents comportant des

structures économiques différentes, six ordres juridiques différents, six ordres sociaux, chacun avec des institutions propres.

En Allemagne règne l'économie sociale de marché. Les ordres économiques des autres États membres constituent eux aussi des expressions de l'économie de marché. Mais ils se distinguent en partie de façon essentielle de la conception allemande. La France a développé une économie de marché dont la superstructure est constituée par une technique de la planification et un mécanisme d'interventions. L'Italie a fait connaître les grandes lignes d'un plan quinquennal de « réforme sociale » pour l'économie italienne. Ce pays possède une économie de marché dirigée plus particulièrement par le biais des grandes entreprises d'État. Les Pays-Bas essayent de compléter leur économie de marché à l'aide d'une prévision scientifique analytique, afin d'orienter les autorités, les partenaires sociaux et les entrepreneurs sur les répercussions de mesures déterminées.

Ainsi, deux questions se posent : la conception de la supériorité de l'économie fondée sur la concurrence qui est valable pour les espaces économiques nationaux peut-elle être transposée sur la période d'édification du Marché Commun ? Dans les conditions décrites, la concurrence s'avère-t-elle comme le moyen approprié pour créer des conditions analogues à celles d'un marché intérieur ? Quelles institutions, quelles mesures, quelle politique économique sont nécessaires pour rendre la concurrence efficace en tant qu'instrument d'intégration ?

La deuxième question, qui se distingue de la précédente, est la suivante : sous quelles conditions la concurrence peut-elle jouer avec succès le rôle d'instrument de direction du processus économique dans le marché intérieur européen une fois constitué ? Quelles sont les mesures de politique économique qui sont nécessaires ici ?

II

LA CONCURRENCE COMME INSTRUMENT D'INTÉGRATION

Depuis la création de la Communauté, nous sommes placés devant la première question concernant le pouvoir d'intégration de la concurrence et sa promotion par une politique appropriée. Cette question continuera de nous occuper jusqu'à ce que le but recherché, c'est-à-dire des conditions analogues à celles d'un marché intérieur, soit réalisé.

LES OBJECTIFS ET MOYENS DU TRAITÉ

On ne peut répondre à cette question que si l'on connaît les objectifs qui doivent être atteints. Le Traité indique lui-même les objectifs de la Communauté économique (art. 2) : promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États membres.

Les moyens, c'est-à-dire les mesures et les procédures destinées à atteindre ces objectifs, sont eux aussi indiqués et en partie réglés de façon précise par le Traité. Mentionnons seulement : l'élimination des droits de douane, la suppression des entraves à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée, la coordination des politiques économiques, le rapprochement des législations nationales.

Des dispositions du traité de Rome en la matière, qui sont au nombre de plus d'une centaine, il ressort nettement que la coordination des programmes économiques individuels

doit avoir lieu dans le cadre de l'économie de marché et non dans celui d'une administration centralisatrice. Nous ne sommes donc pas placés devant l'alternative : fusion des marchés nationaux en fonction d'un plan central ou par un équilibre entre l'offre et la demande réalisé principalement par l'intermédiaire du prix. Il s'agit uniquement de savoir si la fusion des marchés et les objectifs économiques de la Communauté peuvent être réalisés le plus rapidement et de la meilleure façon grâce au degré de concurrence possible à chaque stade de développement du Marché Commun, ou si, par suite de restrictions et de distorsions non encore éliminées dans la concurrence entre États, d'autres mesures sont nécessaires, à côté de celles visant à rendre possible la concurrence.

LES EFFETS DU COMMERCE PLUS LIBRE ET DE LA CONCURRENCE SUR LES ÉCONOMIES NATIONALES INTÉRESSÉES

Considérons tout d'abord les effets du commerce international libre, fondé sur la concurrence, pour les économies intéressées. La théorie du commerce international dit que le commerce libre ou le commerce plus libre entraîne une augmentation du bien-être dans tous les pays intéressés. En régime de concurrence, le mécanisme des prix assure automatiquement que chaque État se spécialise dans la production des biens pour lesquels il est relativement le mieux placé, et qu'il importe seulement les biens qu'il

peut obtenir à meilleur marché que s'il les produisait lui-même. Le commerce libre ou plus libre permet donc d'accroître la division internationale du travail. Lorsqu'une marchandise est importée à un prix que l'industrie nationale ne peut concurrencer, cette dernière est contrainte de réduire sa production ou de passer à d'autres productions. Les facteurs qui vont ainsi dans d'autres branches de production peuvent y être utilisés de façon plus économique, c'est-à-dire qu'ils permettent de produire davantage en répondant aux désirs des consommateurs.

LES EFFETS DU COMMERCE PLUS LIBRE ET DE LA CONCURRENCE SUR L'INTÉGRATION

Le commerce plus libre entre les États membres, c'est-à-dire la réduction notable des droits de douane et la suppression des contingents a entraîné un accroissement substantiel de la concurrence. Au fur et à mesure que les barrières douanières et contingentaires ont été et sont abaissées, de nouvelles possibilités d'action se sont offertes aux entreprises. De la mise à profit de ces possibilités d'action naît la concurrence. C'est ce que montre le fait que le volume des échanges intracommunautaires a augmenté de 166 % de 1958 à 1964.

De la sorte, l'importance de la concurrence en tant que facteur d'intégration, d'élargissement et de fusion graduelle des marchés nationaux s'est constamment accrue. L'ouverture progressive et mutuelle des marchés a augmenté le nombre des concurrents, accentué la compétition et accru la productivité. Un risque surgit pour les monopoles nationaux et les ententes. Des situations d'oligopole s'affaiblissent. La concurrence croissante stimule la volonté et le désir spontané des producteurs de pénétrer sur les marchés d'autres États membres réservés jusqu'alors à leurs concurrents. Ils sont incités à appliquer les meilleures méthodes de production et à développer ainsi le progrès technique.

L'apparition de vastes marchés permet de mettre à profit les avantages liés à la grande entreprise dans la production de masse.

La concurrence croissante rend possibles des baisses de prix. Ces dernières contraignent les concurrents travaillant avec des coûts élevés à rationaliser et par conséquent à réduire leurs coûts. Comme les prix baissent ou ne sont pas augmentés, le revenu réel des travailleurs s'accroît ou se maintient au même niveau. Dans l'ensemble, le degré d'intégration économique atteint jusqu'ici est sans doute dû principalement à la pression exercée par la concurrence croissante sur le comportement économique des participants au marché. Son rôle de ressort, de moteur de l'intégration des marchés est indéniable.

III

LES TACHES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LE MARCHÉ COMMUN

Jusqu'ici on a montré que, premièrement, le commerce plus libre — avant même qu'il y ait de commerce véritablement libre — et la concurrence dans le Marché Commun entraînent une augmentation du produit national de tous les États membres, et que, deuxièmement, la concurrence, bien qu'encore limitée ou faussée dans de nombreux cas par des ententes, des monopoles, des aides d'État, des dispositions fiscales et autres, exerce une fonction décisive d'intégration au bénéfice du Marché Commun dans son ensemble.

Cependant, on ne peut nier que le mécanisme du marché coordonne les plans individuels influencés par des interventions de l'État et du secteur privé de façon différente, et avec d'autres résultats pour les participants au marché que s'il n'y avait pas de distorsions et de restrictions de la concurrence. Le commerce et la concurrence n'existent pas seulement entre les économies des « Six », mais aussi et surtout entre les diverses entreprises. Du point de vue des entreprises et branches affectées, les distorsions de la concurrence se présentent souvent de façon différente que du point de vue de l'ensemble de l'économie.

La concurrence accrue et plus libre entre les entreprises ne suffit donc pas à elle seule. Afin d'assurer pleinement les avantages économiques du régime de concurrence pour les entreprises et économies intéressées et de répartir équitablement ces avantages, et pour achever le processus d'intégration, il est bien plutôt nécessaire d'éliminer les distorsions et restrictions imposées artificiellement. Même si l'avantage artificiel accordé à telle branche économique d'un État membre peut jouer en faveur de

l'ensemble de l'économie des autres États membres (cf. supra point II 2), nous ne pouvons pas nous attendre à ce que ces États membres acceptent cette situation. Ils prendront donc des mesures de rétorsion qui rendront l'intégration plus difficile. De telles mesures de rétorsion d'une part, et l'incertitude quant à la durée des distorsions d'autre part, font obstacle à la division optimale du travail. Après la Première Guerre mondiale, ces distorsions artificielles sont devenues légion. Leur élimination est aujourd'hui au moins aussi importante que la suppression des entraves traditionnelles aux échanges.

C'est là que commencent les tâches de la politique de concurrence de la Communauté au sens étroit. Il s'agit d'éliminer ces distorsions et restrictions, ou tout au moins de les ramener à un niveau supportable pour les entreprises affectées ainsi que pour la Communauté.

L'OBJECTIF : CONCURRENCE FONCTIONNELLE

La première question qui se pose est celle du critère applicable, de la forme de concurrence à rechercher. Est-ce le modèle de la concurrence parfaite, est-ce une autre forme de marché? La réponse est : ce qu'il faut rechercher, ce n'est pas un modèle économique national déterminé, mais une concurrence fonctionnelle. Cela signifie que l'on ne recherche pas la concurrence parfaite d'un nombre illimité d'entreprises, mais une concurrence effective, efficace en pratique. Celle-ci exige plus particulièrement que les modifications de l'offre et de la demande se traduisent

par des modifications de prix, par conséquent que les prix soient l'expression de la rareté économique et non la résultante de subventions, monopoles ou ententes. La concurrence n'est en outre fonctionnelle que si l'accès aux marchés est ouvert, si de nouveaux concurrents peuvent y entrer librement sans en être empêchés par des ententes, des entreprises dominantes ou des mesures d'État. Dans ce sens dynamique, la concurrence est la possibilité pour chaque concurrent de s'étendre au détriment d'autres concurrents.

Il s'agit donc de maintenir, promouvoir et créer une concurrence stimulant le rendement et récompensant les entreprises les plus rentables, par conséquent une répartition primaire du revenu et de la richesse qui soit conforme au rendement. Seule une telle concurrence crée la base suffisamment large permettant une répartition secondaire du revenu et de la richesse qui satisfait au principe de justice sociale.

DISTORSIONS SPÉCIFIQUES DE LA CONCURRENCE

Il y a lieu de distinguer les distorsions ou restrictions spécifiques et générales. Les distorsions spécifiques favorisent ou désavantagent des branches ou catégories d'entreprises déterminées. Les distorsions générales favorisent ou désavantagent l'ensemble de l'économie d'un ou plusieurs États membres. On examinera tout d'abord les distorsions spécifiques, et en premier lieu les subventions.

AIDES, PRÉFÉRENCES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET DE TARIFS DE TRANSPORTS

Le cas le plus grave : un État membre soutient une industrie déterminée en l'exonérant d'un impôt ou en lui octroyant des subventions directes à l'aide de ressources publiques ou en lui accordant des tarifs de transport particulièrement bas jusqu'à la frontière, alors que les autres États membres n'accordent aucun avantage de cette sorte. Ou bien : les divers États membres accordent des aides de forme et de montant différents. Le rôle des prix en tant que mesure de la rareté s'en trouve affecté. Les concurrents protégés font des bénéfices supplémentaires, qui n'ont rien à voir avec le rendement, au détriment des concurrents tributaires de leur seule capacité de rendement, ou bien ils provoquent des pertes pour l'économie en utilisant des facteurs de production dont l'emploi serait plus rentable ailleurs.

La Commission européenne étudie ces questions par priorité et demande l'élimination de telles distorsions ou tout au moins un rapprochement des régimes lorsqu'une élimination n'apparaît pas possible.

RESTRICTIONS A LA CONCURRENCE DE LA PART DES ENTREPRISES

La fusion graduelle des marchés fait apparaître de nouvelles conditions qui exigent une adaptation permanente des participants au marché. Ceux-ci peuvent empêcher, retarder ou limiter ce processus d'adaptation au moyen d'ententes restreignant la concurrence. Les restrictions de l'accès au marché par des accords horizontaux d'exclusivité réciproque, le fractionnement des marchés, la fixation de contingents de production ou de vente ainsi que de prix sont des méthodes particulièrement efficaces. Les prix ne varient plus en fonction de l'offre et de la demande, ils ne sont plus l'expression de la rareté économique et cessent de jouer le rôle de régulateur des investissements, de stimulant de l'expansion.

Les conditions de procédure ayant été créées en 1962 grâce à un règlement arrêté par le Conseil (1) sur proposition de la Commission, celle-ci s'occupe par priorité d'ententes de ce genre. C'est ainsi que la première recommandation qu'elle a adressée concerne une entente internationale dans l'industrie de la construction [Convention Falence (2)], par laquelle les producteurs et les commerçants et artisans s'étaient engagés mutuellement à des transactions exclusives et à des restrictions à l'accès. La Commission a recommandé la suppression de ces restrictions. Les entreprises intéressées ont donné suite à cette recommandation.

Dans un autre cas d'accord collectif d'exclusivité réciproque dans l'industrie de la construction comportant des ententes en matière de prix, de contingents et de fractionnement du marché (3), la Commission a fait savoir à un assez grand nombre d'entreprises que, sur la base d'un examen provisoire, elle estimait que ces restrictions de la concurrence violaient l'interdiction des ententes prévue par le Traité (art. 85, paragraphe 1) et ne pouvaient être autorisées (art. 85, paragraphe 3). De ce fait, les entreprises intéressées ont perdu toute protection contre l'application d'amendes (art. 15, paragraphe 6 du règlement n° 17 du Conseil). Ces entreprises ont été invitées à mettre fin dans un délai déterminé à leurs infractions à l'interdiction des ententes.

Il convient enfin de souligner la décision fondamentale intervenue dans l'affaire Grundig-Consten (4). En l'espèce, la Commission a interdit un accord de concession exclusive comportant

une protection territoriale absolue. Cette protection territoriale devait faire de Consten l'unique distributeur des produits Grundig en France. A cet effet, Grundig avait interdit toute exportation à ses clients résidant dans les autres pays, de sorte que les acheteurs français ne pouvaient s'approvisionner que chez Consten. Grundig et Consten avaient en outre prévu une clause additionnelle concernant l'utilisation en France d'une marque spéciale (« Gint ») qui visait également à empêcher d'autres entreprises d'importer en France des produits Grundig. La Commission a décidé que sous cette forme, l'accord constitue une infraction à l'interdiction des ententes visée à l'article 85, paragraphe 1, et qu'il ne pouvait être autorisé en vertu du traité de Rome (art. 85, paragraphe 3). En outre, la Commission a interdit à Grundig et à Consten d'empêcher des importations parallèles en France.

Au total, cinq décisions : Grosfillex (5), Bendix (6), Vitapro (7), Grundig (8), Deca (9); une recommandation (Convention Faïence (10) : et une communication d'interdiction (11) (art. 15, paragraphe 6 du règlement n° 17 du Conseil) ont été adressées à ce jour. D'autres décisions suivront. L'étude des affaires d'ententes, notamment les investigations dans des affaires internationales d'une certaine importance, durent un certain temps.

En ce qui concerne les entreprises occupant une position dominante, le Traité se contente d'interdire les pratiques abusives. Les difficultés juridiques et économiques de l'interprétation de l'article 86 sont considérables. L'expérience faite dans l'application pratique de cette disposition est minime : la Commission n'a reçu aucune plainte à ce jour. Il est difficile de rechercher d'office de tels abus. L'avenir montrera si la disposition relative aux enquêtes par branches économiques permettra de soumettre à un contrôle efficace les entreprises dominantes.

On observe récemment un nombre croissant de concentrations d'entreprises qui peuvent avoir sur la concurrence des effets analogues à ceux des ententes. La Commission a, comme elle l'avait annoncé dans le programme d'action de 1962, entrepris une série d'études et de recherches en vue d'examiner la situation juridique découlant du Traité en ce qui concerne ces concentrations d'entreprises. Il ne s'agit pas ici d'une étude sur le problème de la concentration économique en général, à l'occasion de laquelle il est nécessaire de considérer, outre la question du maintien d'une concurrence fonctionnelle, également un grand nombre d'autres problèmes.

Au demeurant, la Commission européenne a toujours considéré et encouragé la concurrence

non seulement comme un instrument d'intégration et de direction économique, mais aussi comme un moyen de préserver la liberté d'activité économique. Aussi le droit des ententes, des monopoles et des concentrations est-il une partie intégrante essentielle du régime de la Communauté Économique Européenne, fondé sur l'économie de marché et sur la liberté.

Les consommateurs sont intéressés non seulement à des prix bas, mais aussi à une offre aussi diversifiée que possible. Seule une offre abondante donne au consommateur la possibilité d'opérer un choix conformément à ses besoins. Cette liberté de choix des consommateurs a une importance non seulement sur le plan de la politique économique, mais aussi sur le plan de la politique sociale. Elle est une expression essentielle de notre société fondée sur la liberté. En élargissant l'offre de biens sur le marché européen plus vaste et, de ce fait, en augmentant la liberté de choix du consommateur, la concurrence se révèle être non seulement un instrument de direction de l'économie, mais aussi un facteur d'ordre sur le plan de la politique sociale.

A la liberté de choix du consommateur correspond la liberté de l'entrepreneur d'exercer son activité sur le marché. Sa liberté ne devrait, en règle générale (12), être limitée que par les lois économiques du marché. C'est seulement s'il cherche à les tourner ou à leur ôter leur validité que le droit — notamment la législation relative aux restrictions de la concurrence et à la concurrence déloyale — lui impose des limites. La liberté d'action individuelle d'un participant au marché trouve donc ses limites là où la liberté correspondante d'un autre participant au marché est supprimée ou restreinte au moyen de pratiques restrictives ou déloyales. C'est là que réside la signification et la fonction constitutionnelles et sociologiques, démocratiques et fédératives de la concurrence.

Qui veut protéger le libre jeu de la concurrence doit également veiller à ce que la concurrence soit loyale. La concurrence déloyale et le dumping sont des abus du libre jeu de la concurrence. Aussi le traité de la C.E.E. prévoit-il des mesures contre le dumping intracommunautaire. Pour autant que des plaintes en matière de dumping se sont révélées justifiées, la Commission européenne est toujours parvenue jusqu'ici à obtenir la cessation immédiate des pratiques incriminées. Contre les formes de concurrence déloyale autres que le dumping, le Traité ne prévoit aucune réglementation communautaire : ce sont les droits nationaux qui sont applicables, et l'on examine actuellement si et dans quelle mesure leur rapprochement est nécessaire.

ENTREPRISES PUBLIQUES ET MONOPOLES D'ÉTAT A CARACTÈRE COMMERCIAL

Les réglementations publiques de marché actuellement en vigueur soulèvent également des problèmes difficiles pour la politique de la concurrence. Le traité de Rome enlève graduellement aux États membres les instruments classiques permettant d'influencer le commerce entre États : les droits de douane, les restrictions quantitatives, les restrictions à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Il en résulte pour les entreprises des possibilités d'action conduisant, si elles sont mises à profit, à la concurrence internationale. Le Traité protège la concurrence ainsi créée, c'est-à-dire qu'il n'accorde à la Communauté et aux États membres aucun pouvoir d'intervenir directement dans cette planification et dans cette action des entrepreneurs, coordonnées au moyen des prix du marché.

D'autre part, l'État est également entrepreneur dans un certain nombre de cas. Par le biais de ses entreprises publiques et monopoles à caractère commercial, il peut provoquer les mêmes effets restrictifs pour le commerce et la concurrence que par les interventions classiques déjà mentionnées. Il peut surtout avantager les entreprises publiques par rapport à leurs concurrents du secteur privé.

Aussi le traité sur le Marché Commun prescrit-il que les États membres doivent d'ici 1970 aménager leurs monopoles nationaux présentant un caractère commercial de telle façon que soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les entreprises. L'article 90, paragraphe 1, oblige les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques, à n'édicter ni maintenir aucune mesure contraire aux règles en matière d'ententes et d'aides. L'article 90, paragraphe 2, prescrit en outre que ces règles sont également applicables aux entreprises publiques.

Qu'exige cet aménagement des monopoles d'État? Suffit-il d'éliminer diverses discriminations tout en maintenant les droits exclusifs du monopole en matière d'importations et de débouchés, ou ne convient-il pas d'ouvrir aux ressortissants d'autres États membres l'accès direct au marché du monopole? Est-ce que la garantie de conditions identiques de débouchés et d'approvisionnement pour le monopole à caractère commercial et les entreprises privées signifie que les concurrents du monopole obtiennent sur le marché de ce dernier la même

liberté de mouvement dont bénéficie le monopole sur les marchés de ses concurrents? Pourrait-on, autrement, parler de conditions identiques de la concurrence et, à partir de 1970, de conditions analogues à celles d'un marché intérieur?

Voilà quelles sont en gros les principales questions en ce qui concerne les monopoles d'État (art. 37). Ici, comme dans l'interprétation de l'interdiction générale de mesures d'État prises en faveur d'entreprises publiques et ayant des effets équivalant à des ententes ou à des aides (art. 90, paragraphe 1), il faut tenir compte de l'idée fondamentale de ces deux dispositions : à savoir réaliser une application identique des règles de concurrence à toutes les entreprises.

Les réglementations publiques de marché ne seront donc admissibles que dans les limites compatibles avec les règles de concurrence. De même, dans la mesure où des entreprises publiques participent au commerce entre États, le Marché Commun ne sera pas créé au moyen de l'orientation par l'État de leur activité, mais à l'aide de la concurrence.

La Commission européenne se trouve placée ici devant des problèmes difficiles et délicats qui ne peuvent être résolus du jour au lendemain. On a déjà obtenu des résultats dans le domaine des monopoles à caractère commercial. D'autres progrès suivront.

DISTORSIONS GÉNÉRALES DE LA CONCURRENCE

Il a été question jusqu'ici de distorsions et de restrictions de la concurrence à l'avantage ou au détriment de branches ou d'entreprises déterminées. Leur élimination, rapprochement ou contrôle, voilà l'une des tâches de la politique européenne de la concurrence. Les dispositions du traité sur le Marché Commun et différents règlements d'application permettent dès aujourd'hui à la Commission de concevoir et de traduire toujours plus dans la réalité une politique commune, à l'égard des ententes, du dumping intracommunautaire, des monopoles d'État à caractère commercial et des subventions.

L'expérience enseigne cependant que ceci ne suffit pas. Les différences dans les politiques économiques des États membres peuvent au contraire entraîner des distorsions générales dans les conditions du commerce et de la concurrence entre les États membres, distorsions qui

ne peuvent être éliminées avec les moyens mentionnés ci-dessus de la politique de la concurrence. Ici apparaît l'imbrication de la politique de la concurrence et de la politique économique générale; ici commencent d'autres tâches de la politique de la concurrence.

DISPARITÉS CONJONCTURELLES ET MONÉTAIRES

La surévaluation d'une monnaie favorise les importations et entrave les exportations. Une sous-évaluation agit en sens contraire. Il en résulte une distorsion générale à l'avantage ou au détriment d'une économie nationale dans la concurrence à l'intérieur du Marché Commun. Une adaptation n'est possible qu'après une période assez longue. La fonction des prix en tant que mesure de la rareté, obtenue à grand-peine grâce au commerce plus libre et à la concurrence, est remise en question par l'évolution différente des prix et des coûts dans les États membres. Ainsi disparaît une condition indispensable à une compétition sans distorsion, reposant sur le rendement. A mesure que l'intégration progresse, le moyen consistant à ajuster les taux de change n'est pas recommandable en raison des modifications brusques qui en résultent dans les conditions des échanges.

La fonction de la concurrence en tant qu'instrument d'intégration et de direction du Marché Commun dépend donc de façon décisive de l'équilibre de la balance globale des paiements de chaque État membre. Cette stabilité ne s'établit pas d'elle-même. Au contraire, l'inflation ne peut être contrôlée et la stabilité économique préservée que si les États membres et la Communauté utilisent en commun les instruments de la politique conjoncturelle, monétaire, budgétaire et fiscale. Par suite de la fusion croissante des marchés et de la convertibilité des monnaies, la rapidité avec laquelle les fluctuations de la conjoncture sont transmises d'un État membre à l'autre augmente constamment. La panoplie de la politique conjoncturelle que chaque État peut mettre en œuvre pour préserver la stabilité de sa monnaie ne suffit plus pour contrôler l'évolution.

Il est d'autant plus important que le Conseil de ministres de la Communauté se soit mis d'accord au printemps de 1964, sur proposition de la Commission européenne, pour recommander aux États membres une série de mesures destinées à rétablir l'équilibre du développement économique de la Communauté. La mesure la plus importante est constituée par une politique plus restrictive des dépenses publiques. L'expansion de ces dernières ne doit pas excéder 5 % par rapport à 1963. Les déficits éventuels sont financés par des emprunts à long terme.

En cas de besoin, on s'efforce de réduire la demande intérieure à l'aide de la politique fiscale. Une politique restrictive du crédit et des revenus a été en outre recommandée.

Inversement, on a tout lieu de se demander quelle contribution la politique commune de la concurrence peut apporter à la lutte contre l'inflation et à l'amélioration de la stabilité dans la Communauté.

L'influence de la concurrence entre États sur la productivité et les prix revêt probablement une importance particulière. Si la concurrence croissante entraîne une augmentation plus rapide de la productivité de sorte que la production progresse au même rythme que les salaires dans des industries importantes, il n'y a pas décalage entre la production globale et le pouvoir d'achat. Ceci a en même temps pour effet de contrecarrer les augmentations inflationnistes des coûts ou de la demande.

En outre, les prix plus bas obtenus grâce au jeu de la concurrence peuvent avoir une influence considérable sur le niveau des salaires. Si ces prix plus bas permettent de préserver la stabilité du coût de la vie ou de l'abaisser, un motif important de revendications de salaires disparaît. Une concurrence effective contraindra par ailleurs les employeurs à résister énergiquement aux revendications de salaires excédant les progrès de la productivité.

Enfin, l'efficacité des mesures générales de politique conjoncturelle peut être influencée par l'intensité de la concurrence. C'est ainsi que des mesures fiscales et monétaires peuvent être rendues inefficaces par des mesures monopolistiques en faveur d'augmentations de prix et de salaires.

Ces exemples montrent quelle importance revêt pour la politique conjoncturelle et monétaire une politique encourageant autant que possible la concurrence. Non seulement l'une et l'autre se complètent, mais elles se conditionnent. La première ne peut plus être menée aujourd'hui avec des chances réelles de succès sans la seconde.

DISPARITÉS ENTRE SYSTÈMES FISCAUX

Le second grand thème de la politique économique de la Communauté est cette année le rapprochement des systèmes de taxe sur le chiffre d'affaires des États membres. Les systèmes de taxe cumulative à cascade existant actuellement dans cinq pays ne permettent pas un calcul exact de la taxe compensatoire à acquitter à l'importation et de la ristourne à verser à l'exportation d'une marchandise. Il en résulte des distorsions dans la concurrence entre

États. En outre, en raison de son effet cumulatif, ce système favorise les entreprises intégrées, qui sont le plus souvent de grandes entreprises. Les petites entreprises non intégrées sont défavorisées. La taxe cumulative à cascade encourage par conséquent de façon artificielle l'intégration verticale avec ses conséquences pour la concurrence et l'ordre social.

Pour ces raisons, la Commission européenne a proposé en automne 1962 de substituer au système en vigueur un système de taxe sur la valeur ajoutée qui est neutre au regard de la concurrence. La proposition d'une directive en ce sens a été approuvée, appuyée et améliorée par le Parlement européen. Entre-temps, les grandes lignes de ce système commun de taxe sur la valeur ajoutée ont été également élaborées.

L'objectif immédiat de ces efforts de grande envergure visant à réformer la taxation du chiffre d'affaires dans cinq États membres est l'élimination des distorsions existantes de la concurrence, l'objectif éloigné est l'encouragement du commerce libre entre États et de la concurrence par la suppression des frontières fiscales et le rapprochement des taux d'imposition (13). Les frontières fiscales avec leurs contrôles physiques, avec leur bureaucratie, avec leur paperasse, avec leurs coûts pour l'État et les entreprises et surtout avec leurs répercussions psychologiques constituent, tout comme les frontières douanières, un obstacle pratique considérable pour le commerce libre et pour la création dans la Communauté de conditions analogues à celles d'un marché intérieur.

DISPARITÉS ENTRE DROITS ÉCONOMIQUES NATIONAUX

C'est là un des exemples les plus importants de distorsions de la concurrence résultant de différences dans les règles juridiques des États membres. C'est pourquoi le régime de concurrence de la Communauté économique européenne ne se limite pas à certaines règles européennes communes relatives aux ententes, aux entreprises dominantes, au dumping et aux aides d'État. Il englobe également le rapprochement de celles des normes juridiques nationales qui ont pour effet d'entraver le fonctionnement du Marché Commun. Ainsi, le rapprochement des législations n'est pas seulement un instrument important de la politique de la concurrence, il est aussi un des principaux moyens de l'intégration européenne en général.

Il est caractéristique que le chapitre du traité sur le Marché Commun concernant « le rapprochement des législations » figure dans la troisième partie du Traité qui est intitulée :

« La politique de la Communauté. » Sous le titre « Les règles communes », le Traité regroupe ensuite « les règles de concurrence », les « dispositions fiscales », visant surtout à une taxation des échanges internationaux de marchandises qui soit neutre du point de vue concurrentiel, et le rapprochement des législations.

Mais il n'y a pas seulement une liaison étroite avec les règles européennes de concurrence. L'article 101 prévoit lui-même un rapprochement des législations au cas où « une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres fausse les conditions de concurrence sur le Marché Commun et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée ». Afin d'éviter autant que possible que l'établissement d'une disposition dans un État membre ne provoque une distorsion des conditions de concurrence, l'article 102 prévoit en outre une consultation préalable de la Commission qui recommande alors à l'État intéressé les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause.

La troisième et la plus importante disposition générale du Traité relative au rapprochement des législations est l'article 100. Cette disposition s'énonce comme suit : « Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives, pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun. »

Dans ces trois dispositions ainsi que dans une série de dispositions spéciales, la fonction particulière et l'objectif du rapprochement des législations des États membres apparaissent clairement : ce rapprochement est une partie intégrante essentielle du plan fixé dans le Traité sur le Marché Commun en vue de la fusion progressive des six économies nationales. Aussi son objectif est-il l'élimination de celles des disparités entre les législations des États membres qui font obstacle à ce processus d'édification d'un Marché Commun présentant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur. Le rapprochement des législations n'intervient donc pas pour lui-même, mais dans un but bien déterminé : pour l'établissement et le fonctionnement du Marché Commun, pour la création de conditions juridiques de concurrence qui soient les mêmes pour toutes les entreprises.

Il s'agit donc de créer un ordre de la concurrence et un ordre économique équitables en aménageant de façon appropriée les droits économiques des États membres. Cet aménagement doit se faire dans un sens communautaire. Les droits nationaux doivent figurer à côté du droit

communautaire institué par le Traité et ses dispositions d'application, et le compléter conformément à ce droit communautaire.

On voit immédiatement que cet objectif ne saurait être atteint à l'aide de normes relatives aux conflits de lois au sens traditionnel. A l'intérieur d'un Marché Commun, il ne suffit pas de savoir si tel ou tel droit national est applicable. Il importe au contraire que le droit national applicable dans chaque cas concorde *matériellement* avec les droits applicables aux concurrents dans d'autres pays du Marché Commun, de sorte qu'il n'y ait pas conflit sur le contenu des législations, entraînant des distorsions dans la concurrence entre États.

Quels sont les domaines du droit que la Commission a abordés en premier lieu ? La réponse est simple : celles des dispositions nationales qui entravent le plus directement et le plus durablement l'établissement du Marché Commun. Ce sont d'abord les incidences des taxes sur le chiffre d'affaires, dont les niveaux et les régimes sont différents, qui sont apparues clairement. Les travaux de rapprochement des législations dans le domaine du droit économique public ont surtout progressé dans les secteurs suivants : législation des denrées alimentaires, législation vétérinaire, législation des spécialités pharmaceutiques, législation des marchés publics, dispositions techniques relatives aux véhicules, prescriptions de sécurité pour les machines, législation douanière, droit de l'exécution et droit de la faillite. Un autre domaine important est constitué par le rapprochement des nombreuses dispositions législatives et réglementaires qui entravent aujourd'hui encore la liberté d'établissement dans le Marché Commun.

Dans le domaine du droit privé, l'activité de la Commission se concentre sur le droit des brevets, des marques et des dessins et modèles, sur certains aspects du droit des sociétés et de la législation relative à la concurrence déloyale.

La « directive », que le Conseil de ministres de la Communauté arrête sur proposition de la Commission européenne, constitue le principal instrument du rapprochement des législations. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La convention internationale est un autre instrument du rapprochement des législations. Elle est en outre appropriée pour créer un nouveau droit matériel européen et, par suite, des normes qui complètent le Traité. On en a des exemples dans les projets de convention relatifs à un brevet européen, à la reconnaissance mutuelle des sociétés et à la reconnaissance mutuelle et à l'exécution des décisions judiciaires.

Sur le plan de la méthode, la question se pose de savoir si dans chaque cas le rapprochement devrait s'inspirer d'une norme qui est répandue dans la plupart des États membres, ou de la norme la plus en progrès, objectivement la meilleure, compte tenu des conditions et nécessités d'un vaste espace économique et juridique nouveau. La proposition tendant à instituer un système de taxe sur la valeur ajoutée neutre du point de vue concurrentiel dans cinq des six États membres montre comment la Commission répond à cette question. Et toujours sur le plan de la méthode, la question se pose de la participation des milieux scientifiques à l'œuvre de rapprochement des législations européennes. Je crois qu'une tâche importante attend ici la science juridique des six pays.

POLITIQUE ÉCONOMIQUE A MOYEN TERME

Telles sont les principales mesures destinées à rendre la concurrence fonctionnelle en tant qu'instrument d'intégration et de direction et à la préserver des distorsions spécifiques et générales. Or, il est de fait que dans différents domaines les États membres ne se contentent pas des interventions mentionnées. Il s'agit en l'occurrence, premièrement, de mesures financières. Environ un tiers du revenu national passe par les budgets publics. Les investissements de l'État pour des tâches publiques telles que la construction de voies de communication, d'écoles, d'universités, d'hôpitaux, d'installations urbaines, la promotion de l'enseignement, de la recherche des équipements sociaux, etc. ne sont pas gouvernés par les règles du mécanisme du marché. Il en va de même des mesures publiques de la politique régionale et de la politique des structures, en faveur d'un petit nombre de régions bénéficiaires. Troisièmement, il s'agit de réglementations des marchés par l'État et de mesures de protection en faveur de secteurs déterminés, par exemple l'agriculture, l'énergie, les transports et le logement.

Une partie de ces interventions restreint la concurrence et fausse le mécanisme des prix. Souvent les objectifs recherchés à l'aide d'interventions de ce genre ne sont atteints que de façon très insuffisante. Il convient donc tout d'abord d'examiner l'utilité réelle de ces interventions. Pour autant qu'elles s'avèrent indispensables, il se pose, deuxièmement, le problème de leur caractère rationnel. Notamment en ce qui concerne les interventions à court terme, ponctuelles, il y a lieu d'éviter qu'elles soient effectuées sans tenir compte de leurs incidences

indirectes et à long terme pour l'économie nationale, qu'elles soient sans rapport entre elles et contradictoires.

Ces dangers existent dans une proportion accrue pour l'édification du Marché Commun et son fonctionnement selon le régime de l'économie de marché. Dans des économies de plus en plus ouvertes les unes aux autres, les mesures de politique économique prises par un État membre ne restent pas sans répercussion sur les autres économies et sur l'ensemble. On peut craindre que les États membres et les institutions européennes ne prennent leurs décisions sans tenir suffisamment compte des incidences sur l'économie de la Communauté et que les politiques des institutions nationales et communautaires se développent dans différentes directions.

Pour ces raisons, il est nécessaire de faciliter la coordination de ces différentes mesures, de les rendre plus rationnelles et de les orienter vers des objectifs communs. C'est pourquoi le 13 avril 1964 le Conseil de ministres de la Communauté a décidé à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne, d'instituer auprès de cette dernière un comité de politique économique à moyen terme.

Sur la base de travaux de ce comité, la Commission proposera au Conseil, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, l'adoption d'un programme de politique économique à moyen terme.

Ce programme s'appuiera notamment sur les études prospectives d'un groupe d'experts indépendants fonctionnant auprès de la Commission. Ce groupe discutera les perspectives pour les cinq années à venir en se fondant sur toutes les informations disponibles et élaborera des projections quantitatives à moyen terme concernant surtout la formation et l'emploi du produit national futur. A cet égard, une ventilation selon quelques grands secteurs économiques (et non des branches) est techniquement inévitable.

Les prévisions n'auront pas le caractère d'objectifs de croissance, elles auront uniquement pour but de donner des indications sur

l'évolution économique possible et probable. On vise ainsi à faire en sorte que les interventions, reconnues indispensables, des institutions nationales et communautaires puissent s'inscrire dans un cadre cohérent, soient compatibles les unes avec les autres et n'affectent le libre jeu du marché que dans la mesure absolument nécessaire et acceptée par toutes les instances compétentes.

Il s'agit donc d'une prévision destinée à renforcer et à compléter l'ordre fondé sur la concurrence, d'une politique économique orientée en fonction de la concurrence, qui ne recherche pas davantage mais au contraire moins d'interventions. Il est manifeste, et il a été démontré plus haut par l'exemple de la politique conjoncturelle, que la politique commune de la concurrence ne pourrait avoir le succès escompté sans une politique économique coordonnée des États membres, qui n'agisse pas en sens contraire.

La liberté des entrepreneurs et des consommateurs n'est pas restreinte par la prévision. Le programme ne s'adresse pas à eux, mais exclusivement aux États membres et aux institutions européennes. La prévision à moyen terme est donc un moyen de provoquer une discussion permanente et objective sur les buts et les mesures de politique économique et de diagnostiquer en temps voulu toute modification indésirable. Elle apportera ainsi une contribution importante à l'intégration et à la création d'une politique économique cohérente, dont la base est constituée par la politique commune de la concurrence. Aussi la Commission a-t-elle inscrit le principe suivant en tête de sa recommandation concernant la politique économique à moyen terme :

« Le libre jeu du marché, dans les secteurs où la concurrence joue suffisamment, est l'instrument le plus efficace d'allocation des ressources entre les différents usages possibles; il représente un facteur fondamental du progrès technique. Il importe donc qu'une politique active soit menée pour maintenir la concurrence là où elle existe, et la renforcer lorsqu'elle est insuffisante. »

IV

LES TACHES DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LE PARTNERSHIP ATLANTIQUE

Ainsi se trouvent esquissées les principales tâches et les principaux moyens de la politique de la concurrence à l'intérieur de la Communauté. Il reste à examiner les tâches de la politique de la concurrence dans le partnership atlantique. Sous quelles formes l'orientation du processus économique doit-elle s'opérer notamment dans le commerce entre la Communauté et les États-Unis ?

L'ÉVOLUTION ANTÉRIEURE

De nouvelles négociations sur des réductions de droits de douane viennent de commencer dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ces négociations, appelées Kennedy round, ont été rendues possibles par le Trade Expansion Act qui a donné au président Kennedy des pouvoirs pour négocier avec la Communauté un abaissement radical des droits de douane. Cette initiative américaine en vue d'un partnership atlantique a été déclenchée par l'existence de la C.E.E., sa consolidation progressive au-dedans et son rayonnement croissant au-dehors.

On peut donc dire que la création de la Communauté a vraiment provoqué une révolution dans l'économie mondiale dans le sens d'un commerce plus libre. La politique libérale menée jusqu'ici par la Communauté en matière de commerce extérieur apparaît dans le fait qu'en 1958 son tarif extérieur de base était déjà inférieur à la moyenne des tarifs appliqués jusqu'alors par les États membres. Ce tarif de base de 1958 a encore été abaissé à trois reprises,

en 1961, 1962 et 1963. Depuis 1958, les importations du Marché Commun en provenance des pays tiers se sont accrues de 7,9 milliards de dollars, soit 49 %, alors que l'accroissement avait été de 5,2 milliards de dollars de 1953 à 1958, c'est-à-dire avant la création de la Communauté. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes.

LES OBJECTIFS

Le partnership atlantique repose sur l'idée que le monde atlantique comportera à l'avenir deux grandes entités : les États-Unis et une Europe intégrée. La relation de partenaires égaux entre les États-Unis et l'Europe entraînera une organisation nouvelle, encore plus libre, de leurs échanges internationaux. Ces deux entités ne s'isolent pas l'une de l'autre, mais ouvriront toujours plus leurs marchés respectifs, apportant ainsi une contribution à la libéralisation et à la réorganisation de l'ensemble du commerce international.

Or, il est manifeste qu'un abaissement des droits de douane ne suffit pas pour atteindre cet objectif. Car, au fur et à mesure que les droits de douane sont abaissés, les autres entraves aux échanges gagnent en importance. Les mesures analogues à des droits de douane, c'est-à-dire les méthodes de classification des marchandises dans la nomenclature douanière et de fixation de la valeur en douane de ces marchandises, peuvent affecter et fausser le commerce entre États tout comme les mesures non tarifaires, c'est-à-dire les pratiques de dumping, les ententes, les discriminations fondées sur la

nationalité (Buy american) et les aides des États. D'où la nécessité d'une politique de la concurrence à l'échelle atlantique. Elle a pour tâche de protéger la liberté d'action accrue des entrepreneurs résultant des réductions de droits de douane, ainsi que la compétition qui en découle, contre la concurrence déloyale, les restrictions et les distorsions.

Il ne saurait s'agir en l'occurrence d'aménager les règles de la concurrence du Traité sur le Marché Commun et les lois correspondantes des États-Unis en règles destinées à une « communauté atlantique » dotée d'une personnalité juridique et d'institutions propres. Le partnership atlantique ne signifie pas intégration économique, mais consultation, il ne signifie pas renonciation à des éléments de souveraineté, mais entente sur certains principes et certaines procédures d'un ordre international fondé sur la concurrence.

PRINCIPES ET MOYENS

Le premier de ces principes devrait être que le commerce libre doit toujours être un commerce correct. Les pratiques de dumping doivent être exclues. L'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) pourrait suffire comme règle de droit matériel. C'est la procédure qui appelle des améliorations. On pourrait envisager une consultation préalable et une aide administrative mutuelle en cas de dumping. Il conviendrait en outre d'éliminer les difficultés et inconvénients particuliers résultant pour les importateurs européens de la procédure américaine préalable contre le dumping.

Le Marché Commun ne possède aucune législation commune anti-dumping et se trouve par conséquent désavantagé. La Commission européenne a cependant soumis aux États membres des propositions concernant la fixation de principes communs pour la défense commerciale de la Communauté.

Le second principe devrait être le suivant : aucune entrave au commerce atlantique par des ententes internationales en matière d'exportations et d'importations. L'intérêt des États-Unis et de la Communauté est que l'ouverture des marchés recherchée à l'aide de l'abaissement des droits de douane ne soit pas entravée ou limitée par des ententes privées en matière de fractionnement des marchés, de contingents, de prix, d'exportations et d'importations. Lorsque de telles ententes affectent la concurrence sur des marchés de la Communauté, elles tombent, certes, sous le coup des règles de concurrence du Traité sur le Marché Commun. Mais l'application pratique de ces dispositions à l'égard des

entreprises ayant leur siège à l'étranger soulève des problèmes juridiques délicats. En outre, d'après la législation américaine, des ententes nationales en matière d'exportation peuvent être autorisées dans le Marché Commun (Webb-Pomerene Act).

Inversement, les ententes européennes en matière d'exportation aux États-Unis ne tombent pas sous le coup du Traité sur le Marché Commun lorsqu'elles ont des effets exclusivement sur le marché américain. Si la législation anti-trust américaine leur est applicable, il reste néanmoins difficile d'imposer l'interdiction des ententes envers des entreprises européennes. Enfin, le droit de la Communauté de même que la législation anti-trust sont souvent applicables aux ententes internationales en matière de fractionnement des marchés, de contingents et de prix, du fait de leurs répercussions sur les deux marchés, de sorte que l'on peut se demander s'il n'y a pas lieu de coordonner les activités des autorités en matière d'ententes.

Un troisième principe pourrait être que des aides d'État, y compris les préférences fiscales, ne doivent pas être substituées aux droits de douane réduits. Le Trade Expansion Act contient certaines dispositions prévoyant une consultation avant l'introduction d'aides destinées à compenser les réductions de droits.

Un quatrième principe devrait prévoir que les étrangers ne seront pas exclus des marchés publics. Il s'agit surtout du problème du Buy American Act.

Un cinquième principe serait l'interdiction d'introduire de nouvelles mesures faussant ou restreignant la concurrence et d'aggraver les mesures existantes sans consultation préalable du partenaire intéressé.

Enfin, un sixième principe pourrait être qu'en cas de constatation de mesures non tarifaires par l'un des partenaires, des consultations devraient avoir lieu préalablement à toute mesure unilatérale de rétorsion. Peut-être pourrait-on même envisager le recours à une procédure d'arbitrage en cas d'échec des consultations.

Il apparaît dans l'ensemble que le partnership atlantique a une portée plus grande que la garantie usuelle jusqu'ici au sein du GATT de l'égalité formelle des chances au moyen des principes de la nation la plus favorisée et du traitement identique. Il s'agit plutôt de la tentative toute nouvelle de compléter la politique traditionnelle des deux partenaires en matière de commerce extérieur par certains principes matériels et de procédure, dont l'adoption pourrait constituer le cadre d'un régime de la concurrence à l'échelle atlantique.

V

LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DU MARCHÉ COMMUN

Après avoir exposé les tâches de la politique de la concurrence dans les relations extérieures avec l'espace atlantique, on peut, pour terminer, esquisser sommairement la conception de la politique de concurrence de la Communauté dans ses relations intérieures.

L'expérience montre que l'élimination des droits intérieurs et des restrictions quantitatives ainsi que la mise en place du tarif extérieur commun ont atteint un stade où les autres entraves aux échanges commencent à avoir des répercussions de plus en plus marquées.

On constate que les mesures quantitatives d'une union douanière ne suffisent nullement pour garantir une division optimale du travail; à cet effet, l'élimination des distorsions artificielles de la concurrence est bien plutôt nécessaire et elle n'est sans doute possible que dans un ordre durable, assurée institutionnellement. La politique de la concurrence dans le Marché Commun ne peut avoir de succès que dans le cadre d'une union économique. Il s'agit de définir un cadre pour la libre activité économique des entreprises.

C'est seulement de cette façon que l'objectif de la Communauté Économique Européenne pourra être atteint : un ordre économique et social de caractère libéral et fédéraliste. Le traité de la C.E.E. est axé sur ces objectifs. En vue de les atteindre, il prescrit l'établissement d'un régime de concurrence sans entrave dont il précise les principes dans de nombreuses dispositions de détail.

La politique de concurrence de la Communauté a par conséquent la double tâche de promouvoir l'intégration des marchés par l'élimination des entraves à la concurrence et d'assurer l'orientation du processus économique sur les marchés intégrés au moyen de la concurrence. La politique commune de la concurrence ne saurait donc s'inspirer de la conception de l'union douanière, mais de la conception de l'union économique, c'est-à-dire de marchés intérieurs en voie d'intégration. Il ne s'agit pas d'une politique internationale de la concurrence entre États membres, d'une forme de politique internationale de libre-échange, mais d'une politique commune de concurrence de la Communauté. Il ne s'agit pas simplement d'accroître les échanges entre les États membres, mais de savoir quelles règles gouvernent ces échanges. La politique de la concurrence ne signifie pas laisser faire, mais réaliser un ordre fondé sur des normes juridiques.

Cet ordre n'est pas une fin en soi, mais il sert, sur le plan économique, à la croissance, sur le plan social, à la satisfaction optimale des besoins ainsi qu'à une répartition équitable des revenus, et, sur le plan juridique et sociologique, à la préservation de la liberté économique des entrepreneurs et des consommateurs. Ces constatations impliquent un rejet de l'idée qu'on pourrait, par une simple union douanière, ou même par une zone de libre-échange, réaliser quelque chose d'essentiel pour une amélioration de la division internationale du travail. La réalité est différente.

Aussi longtemps que le Marché Commun est encore en voie d'édification, la tâche principale de la politique de concurrence consiste à rendre fonctionnelle la concurrence dans le commerce entre États. Ceci ne sera pas possible du jour au lendemain, mais seulement de façon graduelle. Il faut à cet effet une harmonisation et une coordination des différentes mesures destinées à encourager la concurrence. Il importe de garantir l'unité et la cohérence de la politique de la concurrence à l'égard des différentes catégories de restrictions et de distorsions publiques et privées. C'est pourquoi la Commission européenne s'est efforcée et s'efforce dans la mesure du possible d'éliminer simultanément et parallèlement les entraves aux échanges.

Ceci n'est cependant possible que dans certaines conditions et n'est pas toujours nécessaire. Dans certains domaines de la politique économique et de la politique de concurrence, des retards se sont produits. Sans cesse, on demande que soit d'abord harmonisée telle ou telle condition de la concurrence, avant que toute mesure de cette nature destinée à encourager la concurrence puisse être adoptée. Mais cet argument n'est que rarement valable. Il voit les choses de façon statique, et fait dépendre tout de tout.

Si l'on agissait de la sorte, l'intégration ne tarderait pas à s'arrêter. Une politique dynamique, progressive, de la concurrence ne peut ni s'attaquer à toutes les entraves simultanément, ni attendre que toutes les « conditions » soient réunies pour faire un pas en avant. Il est certain qu'il n'y a pas encore de conditions analogues à celles d'un marché intérieur, de sorte que la concurrence est encore faussée et restreinte. Mais il est tout aussi certain qu'une bonne partie des barrières commerciales ont déjà disparu. Dans cette mesure, le marché intérieur et, avec lui, le rôle fonctionnel de la concurrence ont commencé depuis longtemps. La tâche est précisément de les maintenir et de les développer. Il s'agit de différences de degré

et non de différences de principe par rapport aux tâches de la politique de concurrence dans un marché intérieur. L'expérience a montré que les difficultés de transition sont souvent surestimées et que l'économie moderne est plus susceptible d'adaptation qu'on ne le suppose fréquemment. Le perfectionnisme dans la politique de la concurrence est donc à rejeter tout comme la concentration unilatérale sur des secteurs partiels. C'est seulement si la Communauté se perfectionne et progresse de façon continue qu'elle atteindra l'objectif politique qu'elle s'est assigné : créer un ordre économique et social, adapté au xx^e siècle.

NOTES :

(1) *Règlement n° 17, J.O. des C.E. 1962, page 204.*

(2) *Bulletin de la C.E.E., n° 5, mai 1964, annexe II.*

(3) *Commission de la C.E.E., Information à la Presse, n° IP (64) 145 du 16 septembre 1964.*

(4) *J.O. des C.E. 1964, page 2545.*

(5) *J.O. des C.E. 1964, page 915.*

(6) *J.O. des C.E. 1964, page 1426.*

(7) *J.O. des C.E. 1964, page 2287.*

(8) *C.F. ci-dessus, note 4.*

(9) *J.O. des C.E. 1964, page 2761.*

(10) *CF. ci-dessus, note 2.*

(11) *CF. ci-dessus, note 3.*

(12) *CF. à ce sujet les considérations relatives à la politique économique à moyen terme (ci-dessous pages 14 et 15).*

(13) *Entre-temps, la Commission a demandé, dans son « Initiative 1964 », la suppression de tous les contrôles frontaliers d'ici 1970.*