PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1966 - 1967

27 JUIN 1966 DOCUMENT 82

R A P P O R T

fait au nom de la
Commission du marché intérieur

sur

les règles de concurrence et la position de l'entreprise européenne dans le cadre du marché commun et de l'évolution économique mondiale

Rapporteur : M. Paul J. KAPTEYN

PE 15.485/déf.

A sa demande et en application de l'article 38 du règlement, la commission du marché intérieur a été chargée, le 7 janvier 1965, d'établir un rapport sur les règles de concurrence et la position de l'entreprise européenne dans le cadre du marché commun et de l'évolution économique mondiale.

La commission du marché intérieur a désigné, le 15 février 1965, M. NEDERHORST comme rapporteur. Le mandat de M. NEDERHORST comme membre du Parlement européen ayant pris fin, la commission du marché intérieur a désigné le 12 novembre 1965 M. KAPTEYN comme rapporteur.

Au cours de la séance plénière du 16 juin 1965, M. LINTHORST HOMAN, au nom de la Haute Autorité de la C.E.C.A., et M. von der GROEBEN, au nom de la Commission de la C.E.E., ont fait des exposés portant l'un sur "l'importance des règles de concurrence dans le cadre de la politique économique de la C.E.C.A." et l'autre sur "la politique de concurrence partie intégrante de la politique économique dans le marché commun". Ces exposés ont été renvoyés pour examen à la commission du marché intérieur.

La commission économique et financière a, le 14 février 1966, été saisie pour avis. Elle a adopté le 31 mars 1966 le texte de son avis rédigé par M. DE WINTER. Cet avis est, conformément au règlement, reproduit en annexe II au présent rapport.

La commission du marché intérieur a procédé les 21 mai, 13 juillet, 12 novembre 1965 et 1er février 1966 à un échange de vues avec la Haute Autorité et la Commission de la C.E.E. sur ces exposés et l'objet du présent rapport.

Au cours de ses réunions des 27 mai, 10 et 13 juin 1966, la commission du marché intérieur a procédé à un examen approfondi des conclusions figurant à la fin du présent rapport ainsi que de la proposition de résolution qui y fait suite. A l'exception des conclusions, le texte de l'exposé des motifs du présent rapport n'a fait l'objet ni d'un examen, ni d'un vote, la Commission ayant laissé le soin à son rapporteur d'y apporter les modifications résultant de ses délibérations sur les conclusions et la proposition de résolution.

Au cours de sa réunion du 13 juin 1966, après avoir arrêté le texte des conclusions, la commission du marché intérieur a adopté la proposition de résolution par 8 voix contre une et 2 abstentions.

Etaient présents :

MM. BLAISSE, président
BERKHOUWER, vice-président
KAPTEYN, rapporteur
ARMENGAUD
BECH
BREYNE
DERINGER
DE WINTER
MARENGHI
SCARASCIA MUGNOZZA
WOHLFART

S o m m a i r e

Pages

Pages

Pages

Rapport

sur

les règles de concurrence et la position de l'entreprise européenne dans le cadre du marché commun et de l'évolution économique mondiale

Rapporteur : M. Paul J. KAPTEYN

Monsieur le Président,

Introduction

1. Le présent rapport a pour objet d'examiner les règles de concurrence, compte tenu de la position des entreprises européennes dans le cadre du marché commun et de l'évolution économique mondiale.

Votre commission fait remarquer qu'il ne traite que d'une partie de la matière qui a fait l'objet des discours que MM. Linthorst Homan et von der Groeben ont prononcés devant le Parlement le 16 juin 1965 (1). Elle souscrit à l'opinion de la Commission de la C.E.E., exposée dans le discours de M. von der Groeben, selon laquelle une politique adéquate de concurrence ne s'arrête pas aux seuls domaines de la politique en matière d'ententes et de concentrations et qu'en outre elle est indissolublement liée aux autres secteurs de la politique économique des Communautés. Votre commission est, elle aussi, d'avis qu'il importe d'éviter toute contradiction entre les divers secteurs de la politique de concurrence ainsi qu'entre la politique de concurrence dans son ensemble et les autres domaines de la politique économique des Communautés. Dans le présent rapport, votre commission a cependant estimé pouvoir examiner ces liens exclusivement, mais d'une façon approfondie, sous l'angle d'un seul problème concret qui est d'une brûlante actualité dans le cadre de la C.E.E. aussi bien que dans celui de la C.E.C.A., à savoir, le problème des concentrations. Votre commission estime que l'examen des autres parties importantes du discours de M. von der Groeben devrait de préférence se faire à l'occasion de l'examen du dernier rapport annuel de la Commission de la C.E.E.

---

(1) Compte rendu in extenso des débats du Parlement européen, séance du 16 juin 1965.

2. Le traité de la C.E.C.A. est en vigueur depuis 1952. Dans le cadre du traité de Rome, les premiers règlements d'application des articles 85 et 86 ont été arrêtés. Compte tenu de l'expérience acquise par la Haute Autorité de la C.E.C.A. et des premières applications du traité de la C.E.E., il est apparu utile, à ce moment, de faire le point des problèmes posés par les règles de concurrence. A ce propos, il importe d'examiner dans quelle mesure les décisions prises par les autorités compétentes et leur application contribuent à atteindre les buts fixés par les traités de Paris et de Rome.

3. Le traité de la C.E.E. porte sur tous les secteurs de l'économie et sur tous ses domaines.

Le développement du marché commun général, selon les objectifs du traité C.E.E., entraîne des modifications profondes de la structure, non seulement des entreprises, mais encore de l'économie générale de la Communauté des Six. Aussi, les règles de concurrence sont-elles à considérer comme parties intégrantes de la politique économique dans le marché commun.

Cette mise en oeuvre du traité de Rome, la poursuite de l'application des dispositions du traité de la C.E.C.A., le dynamisme créé par l'ouverture des frontières et la disposition d'un grand marché de 180 millions d'habitants conduisent à poser le problème de l'adaptation de l'entreprise européenne à ce grand marché. Elle devra contribuer à la réalisation des buts économiques et sociaux du traité.

Par ailleurs, le marché commun des Six n'est pas un marché fermé.

4. La politique de concurrence présente donc en quelque sorte trois aspects. Le premier est d'assurer une égalité de chance aux entreprises européennes dans le marché commun, ce qui implique l'élimination des restrictions quantitatives qui existent encore. Le deuxième est de permettre à ces entreprises d'être en mesure d'affronter la concurrence de celles de pays tiers, japonaises, par exemple. Le troisième aspect est de s'assurer que, ces conditions étant réalisées pour les entreprises européennes, elles permettent l'application de l'article 2 du traité.

5. Dans le présent rapport, il ne s'agit donc pas tellement de procéder à l'examen des cas individuels d'application des articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. ou des articles 65 et 66 du traité de la C.E.C.A. Le problème est plus vaste et doit être autrement posé. Il convient, en effet, compte tenu de l'expérience et des instruments fournis par les traités, de tirer les conclusions du passé et ensuite de revoir la conception qui doit être à la base de la politique de concurrence en vue d'assurer la réalisation des trois objets rappelés ci-dessus.

6. C'est sous cette optique d'ailleurs, qu'à l'avis de votre Commission, ont été conçus les exposés que M. Linthorst Homan, au nom de la Haute Autorité de la C.E.C.A. et M. Von der Groeben, au nom de la Commission de la C.E.E., ont fait devant le Parlement

européen en juin 1965. Votre Commission a beaucoup apprécié ces exposés/ fort approfondis et complets. Elle les a d'ailleurs trouvés intéressants à un autre point de vue/ encore. Ils lui permettent d'ouvrir un large débat au cours duquel elle ne pourra manquer de faire valoir les réactions que ceux-ci ont pu susciter auprès d'elle et aussi de présenter un certain nombre de suggestions sur les données qui ont été mentionnées avec trop de réserve ou qui n'ont pas été traitées comme elle l'aurait souhaité.

7. En introduction au présent rapport, votre Commission rappelle que les derniers travaux importants du Parlement dans le domaine général de la politique de concurrence datent de février 1958. M. Lapie (1) avait à ce moment présenté à l'Assemblée commune un rapport complémentaire au rapport de M. Fayat (2) sur les concentrations d'entreprises dans la Communauté. Dès alors (3), l'Assemblée commune estimait que les concentrations pouvaient avoir pour but une rationalisation de la production, un abaissement des prix de revient, une plus grande stabilité de l'emploi et une plus forte résistance aux variations conjoncturelles/(4). Au même moment, elle rappelait que les bénéfices qu'apportent les concentrations aux producteurs devaient se traduire par des avantages pour les consommateurs. Tout en soulignant que les concentrations d'entreprises pouvaient permettre d'atteindre les objectifs fondamentaux du traité, l'Assemblée commune attirait l'attention sur le fait que les concentrations pouvaient cependant aussi comporter certains dangers. Elles ne devaient pas permettre de se soustraire à la concurrence ou de perturber le marché commun. Enfin, la Haute Autorité était invitée à tenir compte des répercussions politiques éventuelles du développement des concentrations et à s'efforcer de l'orienter de manière à éviter les concentrations d'une trop grande puissance économique, et donc politique, entre les mains de certains particuliers.

---

(1) doc. de séance n° 16/1958

(2) doc. de séance n° 26/1957

(3) cf. résolution sur le problème des concentrations d'entreprises dans la Communauté - J.O. du 7.3.1958.

(4) Cependant, une étude faite aux Etats-Unis a abouti à la remarquable conclusion suivante : "Les convertisseurs à oxygène, la coulée continue et les laminoirs continus apportent la promesse de réductions substantielles des dimensions que doivent avoir les installations pour assurer une production d'acier efficiente" (Hearings before the sub-committee on anti-trust and monopoly, 85th Congress, first session administered prices 1958, part. 3, pag. 676-712, 712-797 U.S. 7).

8. Surtout depuis le début des négociations Kennedy, certains plaident avec une vigueur accrue, en se référant aux dimensions des entreprises américaines concurrentes, en faveur de la concentration des industries de la Communauté. On perd cependant parfois de vue que le processus de concentration est déjà en cours depuis longtemps en Europe. Il est vrai pourtant qu'il ne s'accomplit encore que sur le plan national; par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les positions que quelques entreprises ont déjà atteintes dans certains secteurs et qui les rendent concurrentielles sur le marché international.

Le chiffre d'affaires des 100 entreprises industrielles les plus importantes d'Allemagne occidentale témoigne des progrès de la concentration. Leur part dans le chiffre d'affaires total est passé de 33,6 % en 1954 à 38,8 % en 1960.

"La part des cent "grands" dans le chiffre d'affaires global des entreprises avait donc augmenté en 1960; le degré de concentration industrielle s'est donc accru (1)".

"Leur part dans les exportations est passée de 40 % en 1954 à 50 % en 1960 (1)", tandis qu'en Grande-Bretagne, ce même pourcentage d'exportations était le fait d'un nombre double d'entreprises (2). En Allemagne occidentale, "un travailleur industriel sur trois était au service de l'un des cent "grands" (1).

La politique fiscale d'après-guerre a incontestablement contribué dans une large mesure à la croissance des entreprises. En effet, si la fiscalité s'est révélée lourde après la guerre, elle prévoyait aussi de généreuses exonérations favorisant les investissements industriels. Ainsi se sont trouvés sauvegardés des profits qui, dans d'autres conditions, auraient inévitablement été distribués sous forme de dividendes. Il est certain que d'autre part, le démantèlement rapide des tarifs intracommunautaires a constitué un facteur non négligeable.

Cependant, des entreprises de format mondial s'étaient constituées longtemps avant qu'il ne fût question d'un marché commun ou de la libéralisation dans le cadre de l'O.E.C.E. ou du G.A.T.T. Dès avant la guerre, la I.G. Farben était le plus grand consortium chimique du monde et les firmes Hoechst, Bayer et B.A.S.F., issues d'une scission, sont manifestement d'une importance telle qu'elles ne veulent pas d'une réunification.

---

(1) Drucksache IV/2320, Deutscher Bundestag - 4 Wahlperiode 1964, page 15.
(2) Andrew Shonfield, Modern Capitalism pag. 241 (l'auteur renvoie à un article de Sir Norman Kipping dans "The Times" du 16.11.1964.

Il y a quelques années, le "New York Times" signalait que selon des experts américains, les usines Renault étaient les plus automatisées du monde. Dès avant la guerre, Unilever est entrée avec succès en concurrence avec les grands consortiums du marché américain et de même, après la guerre, Volkswagen s'est assuré une place enviable sur le marché national des géants de l'auto de Detroit, bien que ses dimensions ne soient pas encore à la mesure de celles des trois grands. Il y a aussi Fiat, Montecatini, Pirelli, Michelin, la Koninklijke Nederlandse Petroleummaatschappij (Royal Dutch), Philips, la société belge Solvay (qui est apparemment le plus grand actionnaire du géant de l'industrie chimique britannique, l'Imperial Chemical Industries), pour n'en citer que quelques-unes. Ce sont là des noms qui se sont imposés sur les marchés mondiaux et qui devraient rendre les Européens inaccessibles aux complexes d'infériorité. Ce fait confirme d'autre part que le regretté M. Vixseboxse, membre de l'Assemblée commune, avait raison de souligner qu'en fait, l'intégration s'imposait n'eût-ce été que parce que les entreprises avaient pris un développement tel qu'elles échappaient à l'ordre juridique national.

9. Il est compréhensible que les grandes entreprises qui ont réussi à s'imposer sur les marchés mondiaux, y compris aux Etats-Unis, ne soient plus protectionnistes. En effet, toute mesure de protection sur un marché intérieur peut avoir de sérieuses répercussions sur les autres marchés. En outre, il est fréquent que ces entreprises ne soient pas étrangères aux ententes internationales sur la répartition des marchés.

10. A la suite de la création d'un marché commun, les entreprises des Etats membres devront faire face à une concurrence accrue qui s'accentuera encore si les négociations Kennedy aboutissent.

11. Il s'agira donc de s'adapter à la nouvelle situation. Toutefois, cela ne signifie pas que désormais seules les très grandes entreprises aient un avenir et que la concurrence accrue condamne les petites et moyennes entreprises à la disparition, car non seulement l'expansion exerce à cet égard un effet de freinage (bien que certaines entreprises qui actuellement végètent soient condamnées), mais en outre, l'élargissement même du marché donne de nouvelles chances aux entreprises petites et moyennes.

12. Andrew Shonfield (1) fournit à ce propos les précisions suivantes :

"Dans le symposium, publié en 1960, sur les conséquences économiques des dimensions des pays, l'association économique internationale aboutissait à la conclusion que la plupart des avantages inhérents à l'ordre de grandeur économique de l'industrie moderne deviennent effectifs dès que le chiffre de la population du pays considéré atteint les 50 millions. Cependant, Robinson a montré que les Etats-Unis d'Amérique tirent de la spécialisation, c'est-à-dire de la sous-traitance, du simple fait de l'étendue considérable de leur marché, des avantages qui échappent aux pays d'Europe occidentale dont la population est de l'ordre de 50 millions. Leur économie peut s'accomoder de la multiplication du nombre d'entreprises spécialisées de petite et de moyenne dimension ne fabriquant qu'une gamme très limitée de produits, mais ayant l'avantage de pouvoir le faire en grande série.

13. Toutefois, ce qui donne aux entreprises la possibilité de soutenir la concurrence sur le marché mondial, ce n'est pas uniquement leurs dimensions, c'est souvent leur spécialisation soit dans la fabrication d'articles de grande série, soit dans la fabrication de produits de qualité supérieure, et le fait qu'elles ont atteint leur dimension optimale, sous réserve que leurs dirigeants soient à la hauteur de leur tâche.

Comme l'exprimait le Ministre des Affaires économiques et financières du gouvernement français le 16 janvier 1966 à l'Assemblée nationale, en réponse à une question parlementaire (2) : "un établissement dont le chiffre d'affaires est relativement modeste peut en effet être tenu pour très grand si sa spécialisation est très poussée."

Et on peut a contrario se demander s'il faut des entreprises de très grande dimension alors que leur production serait très diversifiée.

---

(1) André Shonfield "Modern Capitalism" page 374.

(2) Assemblée Nationale : débats du 15 janvier 1966, n° 2.

14. Le phénomène de la concentration donne parfois lieu à des malentendus que Walter Eucke, dénonce dans "Unser Zeitalter der Miszerfolge". Marx, rappelle-t-il, imaginait "une entreprise pharmaceutique gigantesque, alimentant à elle seule tout le marché". Mais, ajoute-t-il, "ce qui caractérise la concentration, c'est plutôt le regroupement de multiples entreprises sous une direction unique, par exemple, dans la concentration horizontale, la subordination de plusieurs fabriques de soie artificielle à l'administration d'un consortium, ou bien, dans le cas de la concentration verticale, le regroupement sous une seule administration de hauts-fourneaux, de laminoirs, d'entreprises de fabrications mécaniques, etc."

Il s'agit donc de savoir si l'on estime que l'adaptation au marché mondial suppose l'existence d'une fabrique de soie artificielle ayant des dimensions optimales ou bien le regroupement sous une direction unique de plusieurs fabriques de soie artificielle ayant ou non des dimensions optimales.

15. La question mérite d'autant plus de retenir l'attention que des études de J.M. Blair ("Technology and Size" M.A.M. Econ. R.P.P., vol. 38, page 151, 1948), ont abouti à la conclusion suivante :

> "L'extension persistante et généralisée des dimensions des installations de la plupart des industries a pris fin. Non seulement cette extension persistante a cessé, mais on constate que par suite de l'apparition, dans le domaine de la direction, des matériaux, de l'outillage et du transport, de nouvelles techniques à caractère décentralisateur, la tendance technologique est à la réduction plutôt qu'à l'extension de l'échelle des activités."

Blair constate encore (p. 134) :

"La substitution de l'acier au bois s'est accompagnée de la substitution progressive des métaux légers et des matériaux produits par des procédés chimiques : en raison des facilités d'usinage des métaux légers, de la simplicité des procédés de fabrication des plastiques et des contre-plaqués ainsi que du bas prix de revient de ces produits, de l'amortissement moins rapide et de l'augmentation de la productivité de l'outillage dus à l'utilisation d'alliages, on peut escompter que la substitution de ces nouveaux matériaux diminuera le montant du capital requis par unité de produit et tendra à promouvoir l'établissement d'installations industrielles plus modernes, plus petites et plus fonctionnelles (1)".

16. Avec l'ouverture d'un grand marché en Europe et l'évolution économique mondiale, des problèmes de structure sont effectivement posés. Faut-il ainsi développer la grandeur des unités de production et de distribution ? Faut-il permettre le développement de concentrations ou de groupement d'entreprises. Assurément, dans bien des cas, la réponse doit souvent être affirmative. Elle ne peut cependant pas être générale.

Comment s'assurer que des concentrations ou des accords sont nécessaires et profitables tant du point de vue économique que social et surtout qu'au cours de leur activité ils continueront à rester ainsi, c'est-à-dire à oeuvrer dans le sens des buts des traités ? Il y a aussi l'importante question de la recherche et la nécessité de s'assurer dans quelle mesure et comment la dimension plus ou moins grande des entreprises peut permettre son développement.

---

(1) Cette thèse a été confirmée par la conclusion des "hearings before the sub-committee on antitrust and monopoly, 85th Congress, first session administered prices 1958, part. 3, p. 676-712 and 752-797 U.S. 7."

17. Par ailleurs il faut examiner si devant l'évolution des nécessités économiques et industrielles, il ne conviendrait pas d'améliorer les instruments de contrôle existants. Peut-être sera-t-il utile de proposer la création d'instruments supplémentaires qui auraient essentiellement pour objet d'une part d'améliorer les procédures et d'autre part de donner une assurance plus grande sur le comportement des agents économiques.

C'est autour de ces principales questions que s'articuleront les divers chapitres du présent rapport.

o

o o

PREMIERE PARTIE

Les grandes unités de production et de distribution dans le cadre du marché mondial et l'entreprise européenne

18. On s'accorde dans une large mesure sur les grandes lignes de l'évolution à attendre dans les prochaines années et cela parce que cette évolution est déjà amorcée. Les milieux industriels notent à ce propos :

- des techniques en progression accélérée, de plus en plus complexes et coûteuses à mettre en oeuvre;
- des marchés toujours plus vastes, plus ouverts et qui se transforment rapidement;
- des concurrents, des fournisseurs et des clients dont le nombre augmente et qui se regroupent et deviennent plus puissants.

Il en résulte déjà, comme le rappelle la revue (1) du Patronat français, "des transformations profondes dans les structures industrielles et notamment un mouvement de concentrations qui atteint toutes les branches de l'industrie."

19. Pour l'industrie et pour les consommateurs, la concentration tout comme le groupement d'entreprises ou des accords peuvent assurément procurer des avantages. Ces avantages portent sur le domaine technique, par la qualité de l'équipement et la production de masse. Ils portent aussi sur la productivité et la baisse des coûts de production.

D'autre part, les grandes unités de production peuvent plus facilement faire appel au marché des capitaux.(2) Enfin, elles ont des assises leur permettant de se consacrer, avec des moyens importants, au développement de la recherche.

---

(1) C.N.P.F. mars 1966.

(2) On fait volontiers valoir, pour justifier les concentrations, qu'elles facilitent l'accès au marché des capitaux.

Mais O. Eckstein et G. Fromm aboutissent à la conclusion, dans "Steel and the post-war inflation (joint Economic Committee of Congress, Study of Employment Growth and Price Levels, Study paper n° 2, nov. 1959) que l'augmentation rapide des prix de l'acier aux Etats-Unis dans les années 1950 a résulté en grande partie de l'exploitation, par l'industrie sidérurgique, d'une position dominante sur le marché ("the exercice of market power"), notamment de la volonté d'accroître le volume des bénéfices pouvant être affectés au financement des programmes d'investissement, de façon à ne pas devoir faire appel au crédit.

20. Ces considérations ont constitué des éléments déterminants de la concentration dans certains secteurs. Il ne faut cependant pas oublier que les possibilités techniques de rationalisation dans les grandes unités de production ne sont pas illimitées. D'autre part, on procède aussi à des concentrations pour d'autres raisons, notamment en vue d'éliminer la concurrence.

C'est cela, sans doute, qui a donné naissance à l'idée que la production de grande série doit nécessairement mener à l'élimination de la concurrence. Le "Temporary National Economic Committee" américain a jugé utile d'étudier la question. Ce comité, qui fait autorité (1), a abouti à la conclusion que l'idée selon laquelle les avantages qu'assurent la production de grande série doivent nécessairement entraîner l'élimination de la concurrence est indéfendable. Le comité ajoute qu'"il faut noter à ce propos que l'établissement d'un monopole découle bien souvent de facteurs tout autres que la baisse des coûts inhérente à l'élévation du volume de la production".

21. Quant à l'opinion publique, elle a tendance à ne voir dans les ententes et les concentrations que de puissants regroupements économiques dont le consommateur est appelé à faire les frais. Cette généralisation est abusive. En effet, tout dépend des objectifs poursuivis par la concentration et de son comportement sur le marché. La concentration peut se révéler être un facteur très favorable du progrès économique et social. Mais certaines pratiques visant à fausser le jeu normal de la concurrence et à susciter ainsi une concentration accrue de la puissance économique entre les mains de particuliers ou de petits groupes peuvent porter préjudice aux consommateurs.

22. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'époque des corporations est passée et que le mouvement de formation de grandes unités est amorcé depuis longtemps (2). Ce serait une erreur que de vouloir apporter à cette évolution naturelle des entraves

---

(1) Temporary National Economic Committee (USA), monographie n° 21 de 1940, p. 314.

(2) La guerre a favorisé considérablement la croissance des grandes entreprises existantes. C'est ainsi qu'en 1939, les 250 entreprises principales des Etats-Unis disposaient de 65 % de l'ensemble du patrimoine industriel, dont la valeur s'élevait à 40 milliards de dollars. Pendant la guerre, la valeur

artificielles. C'est dans cet esprit qu'il convient d'étudier le problème des concentrations. Rappelons cependant que dans son "Etude sur la nature et les causes de la richesse des nations", Adam Smith faisait déjà remarquer ce qui suit :

> "Il est rare que des gens du même métier se trouvent réunis, fût-ce pour quelque partie de plaisir ou pour se distraire, sans que la conversation finisse par quelque conspiration contre le public, ou par quelque machination pour faire hausser les prix. Il est impossible, à la vérité, d'empêcher ces réunions par une loi qui puisse s'exécuter, ou qui soit compatible avec la liberté et la justice ; mais si la loi ne peut pas empêcher des gens du même métier de s'assembler quelquefois, au moins ne devrait-elle rien faire pour faciliter ces assemblées, et bien moins encore pour les rendre nécessaires."

Pour porter un jugement sur la question des concentrations, il conviendra de s'inspirer du traité.

Suite footnote (2) page 16 :
globale des installations et de l'équipement composant ce patrimoine, utilisable également en temps de paix, a augmenté de 20 milliards de dollars dont pas moins des 2/3 avaient été fournis directement par les pouvoirs publics. La part de cet accroissement attribuée aux entreprises considérées ayant été de près de 80 %, leur part du patrimoine industriel global, dont la valeur atteignait, en 1945, les 60 milliards de dollars, était passée, après la guerre, à 70 %. Leur patrimoine avait donc augmenté, grâce à l'intervention des pouvoirs publics, de quelque 11 milliards de dollars.

23. Sous cette optique, il convient, en dehors de toute polémique trop idéologique, de partir d'une attitude objective, et compte tenu de la situation créée par la mise en oeuvre du marché commun, d'examiner comment et dans quelles conditions l'entreprise européenne doit avoir sa place dans ce marché et dans l'économie mondiale.

24. A ce propos, il ne faut jamais perdre de vue que la politique de concurrence s'insère dans la politique économique générale de la Communauté et que celle-ci doit évidemment être conforme aux buts des traités.

Ces buts sont définis de la façon suivante :

"La Communauté européenne du charbon et de l'acier (1) a pour mission de contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres et grâce à l'établissement d'un marché commun dans les conditions définies à l'article 4, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres.

La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants".

"La Communauté (2) a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit."

---

(1) Article 2 Traité C.E.C.A.

(2) Article 2 Traité C.E.E.

CHAPITRE 1er

Les motifs d'une adaptation des entreprises européennes et les avantages d'une adaptation dans le sens d'une augmentation de leurs dimensions

A) L'adaptation au marché commun

a) une économie de marché

25. La chose est tellement évidente que c'est devenu un lieu commun de dire que la mise en place de la Communauté économique européenne a une incidence profonde sur la position des entreprises européennes.

Les traités européens créent un marché de 180 millions de consommateurs et ils ont, entre autres, pour objet principal d'assurer une véritable économie de marché.

26. L'ouverture d'un si vaste marché offre des possibilités plus grandes aux entreprises de ces Etats, mais entraîne aussi la nécessité pour certaines d'entre elles de diverses adaptations à la situation nouvelle ainsi créée. Comme l'expose la Commission économique et financière dans son avis (1), "les possibilités plus grandes offertes ... n'existent pleinement que dans la mesure où naît une véritable union économique dans laquelle la concurrence des entreprises peut s'exercer loyalement et sans entrave".

27. A cette fin, il importe d'assurer aux entreprises européennes une égalité de chance au départ, ce qui implique le démantèlement de l'arsenal de protectionnisme instauré au cours des siècles par les divers Etats, aujourd'hui réunis dans la Communauté. Cela implique aussi que dans de très nombreux domaines tant économique et social que juridique, on aboutisse à une certaine harmonisation.

---

(1) Avis de la commission économique et financière rédigé par M. De Winter (PE 15.401) annexé au présent rapport conformément au règlement.

b) le renforcement de la concurrence

28. La réalisation d'une concurrence communautaire renforcera évidemment la lutte entre les entreprises. Le combat sur le marché où le meilleur gagne n'est plus restreint à des économies cloisonnées. Il porte sur toute l'étendue de la Communauté et donc se produit entre entreprises, hier encore protégées par un haut rideau de droits de douane et par tout un arsenal législatif, outre les pratiques administratives, mais qui, dans un avenir très proche, s'affronteront sur un marché sans frontière.

c) Les possibilités de constituer de grandes unités et de profiter de leurs avantages

29. D'un autre côté, l'ouverture d'un si vaste marché devrait permettre aux entreprises, soit par certains accords, soit par des regroupements, soit par des extensions, d'être en mesure de profiter de nombreux avantages dans le domaine économique. La littérature, appuyée par bien des faits, ne manque pas de faire valoir ces avantages pour l'amélioration de la production, de la distribution des produits et aussi pour la recherche et les possibilités de se procurer des capitaux. Ce sont là déjà un certain nombre de motifs qui alimentent le très fort courant d'opinion actuel selon lequel il convient de revoir les dimensions des entreprises.

B) L'adaptation au marché mondial

a) Le développement d'un marché à l'échelle mondiale

30. M. Von der Groeben dans son exposé de juin 1965 (1), exprimait son espoir, que dans deux ans, il n'y aurait plus de droits de douane à l'intérieur de la Communauté et que pour le commerce avec le reste du monde les droits extérieurs uniformes seraient devenus une réalité. "Je pense, disait-il, que l'avènement de l'union douanière signifie surtout deux choses : une concurrence accrue entre les entreprises de la Communauté et une concurrence accrue avec les entreprises des pays tiers". Et effectivement, cette concurrence avec les pays tiers se développe non sans d'ailleurs quelques

(1) Op. cit. page 6.

difficultés. Il importe donc de mettre les entreprises européennes en position de concurrence, non seulement dans le cadre du marché commun mais encore dans le cadre de l'économie mondiale. En effet, comme l'exprimait également M. Von der Groeben "dans certains domaines, ce n'est pas seulement la constitution d'un marché européen unique qui a commencé mais le développement d'un marché de masse à l'échelle mondiale". C'est une des raisons pour lesquelles, d'une part, les entreprises américaines inspirent tant d'admiration, tandis que d'autre part, on se demande si les industries européennes sont vraiment en mesure d'affronter la concurrence de ces géants.

b) La place des entreprises européennes parmi les entreprises des pays tiers (1)

- i) la proportion des entreprises de la C.E.E. parmi les 500 plus grandes entreprises industrielles du monde occidental en 1963.

31. Les 500 plus importantes entreprises industrielles du monde, mesurées selon leur chiffre d'affaires de 1963, se répartissent comme suit entre les différents pays :

306	Etats-Unis
53	Royaume-Uni
38	Japon
33	République fédérale d'Allemagne
25	France
7	Italie
4	Pays-Bas (auxquelles s'ajoutent deux entreprises hollando-anglaises)
3	Belgique
1	Luxembourg

La C.E.E., dont la population correspond approximativement à celles des Etats-Unis, fournit 74 entreprises de cette liste (si l'on attribue à la C.E.E. les deux entreprises hollando-anglaises) contre 306 grandes entreprises américaines. Le marché relativement plus petit de l'A.E.L.E. (91 millions d'habitants) fournit 66 des grandes entreprises.

(1) Ces données ont été puisées dans la revue "Fortune", dans un document de l'UNICE et dans le rapport du Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft du 29 février 1964 (Bundestag, Drucksache IV 2320).

Il convient de noter - et la présente remarque vaut également pour les comparaisons suivantes -, que, dans le chiffre d'affaires des entreprises américaines, une certaine part comporte des transactions effectuées avec des sous-traitants et ce, dans une ampleur plus importante qu'en Europe.

Citons comme exemple le projet Appollo dont la réalisation a été confiée à quatre sociétés et qui intervient donc dans le chiffre d'affaires de ces grandes entreprises. En réalité, 20.000 sous-traitants participent à la réalisation du projet. Il est donc évident que le chiffre d'affaires de ces quatre entreprises serait tout autre si l'on en déduisait le chiffre d'affaires des entreprises de sous-traitance.

ii) les positions occupées par les grandes entreprises de la C.E.E. dans la liste des 500 plus grandes entreprises industrielles du monde occidental en 1963.

32. La plus grande entreprise allemande, la Volkswagenwerk AG, occupe la 34ème place, la seconde entreprise, la firme Siemens, la 37ème place. La plus grande entreprise française, Rhône-Poulenc, occupe la 74ème place, tandis que les deuxième et troisième entreprises françaises, à savoir les entreprises nationalisées des Charbonnages de France et Renault, se contentent des 78ème et 79ème places. L'Italie, grâce à son entreprise de tête, la Fiat, se situe à la 42ème place, tandis que la firme suivante, Finsider est à la 86ème place et le Koncern étatique ENI à la 105ème place.

La plus importante entreprise belge, la Petrofina, occupe la 140ème place dans la liste des "500", tandis que la deuxième entreprise, "Cockerill-Ougrée" est au 326ème rang. Les Pays-Bas, à l'instar de la Suisse, bénéficient d'une exception : en effet, leur principale entreprise, les Philips-Glo eilampenfabrieken, se trouve à la 33ème place.

33. Il n'est pas encore possible, faute de données tout à fait à jour, de faire le point de la situation en 1966. Bien des informations, notamment de la presse spécialisée, indiquent cependant un assez fort bouleversement résultant de nombreuses concentrations et accords entre entreprises effectués ces derniers temps.

Les différentes données utilisées pour cette comparaison ont

été empruntées à la revue "Fortune". Cependant, un exposé de ce genre devrait être complété par des données statistiques, ce qui suppose des travaux préparatoires poussés, auxquels les institutions européennes devraient s'attacher. Il conviendrait notamment qu'il soit fait expressément état, dans cet exposé, des facteurs que constituent l'importance économique et la position sur le marché. Il faudrait examiner également dans quelle mesure les positions dominantes et les relations entre les grandes entreprises jouent sur le plan du marché mondial ou n'ont des effets que sur un plan régional.

iii) la répartition entre les divers pays des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à un milliard de dollars en 1963.

34. Sur 64 entreprises qui atteignaient un chiffre d'affaires d'un milliard de dollars en 1963, il y avait 49 sociétés américaines contre 15 pour le reste du monde. Parmi ces 15 entreprises non américaines, 5 appartenaient à la République fédérale d'Allemagne, 4 à la Grande-Bretagne, 2 étaient des sociétés néerlando-anglaises, tandis que les Pays-Bas et l'Italie disposaient chacun d'une de ces entreprises.

o

o o

Il importe, d'autre part, de faire une comparaison par branches.

o

o o

iiii) comparaison par branches : la ventilation par pays des entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 250 millions de dollars (1962) à l'intérieur de certaines branches.

a) l'industrie automobile

35. Les Etats-Unis occupent, dans ce secteur, une position particulièrement forte. 5 firmes atteignent à elles seules près de 75 % du chiffre d'affaires total réalisé par les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 250 Mio de $. Les 7 firmes du territoire de la C.E.E. représentent 17,4 % du chiffre d'affaires

total. Les trois premières places sont occupées par les entreprises américaines, et ceci avec un grand écart par rapport aux entreprises suivantes.

Dans l'industrie automobile américaine (1), il apparaît d'ailleurs, selon certaines études effectuées, que les principales entreprises ont des dimensions dépassant l'optimum technique.

b) l'industrie pétrolière

36. Sur les 30 sociétés pétrolières étudiées, 21 appartiennent aux Etats-Unis, dont 10 se classent parmi les 12 premières. La deuxième entreprise pétrolière, la Royal-Dutch-Shell, est une société néerlando-anglaise. La huitième, la BP, est une entreprise britannique. En treizième place, se situe la Compagnie française des Pétrole

c) l'industrie chimique

37. Vingt-trois des quarante cinq entreprises recensées sont d'origine américaine et l'on trouve 8 sociétés américaines parmi les 12 premières; la troisième entreprise est anglaise (I.C.I.).

Trois entreprises d'Allemagne occidentale font bonne figure parmi les douze principales entreprises de produits chimiques du monde : Bayer vient en quatrième position, Hoechst est la sixième et BASF, la dixième. Ensemble, les trois entreprises issues de l'I.G. Farben d'avant-guerre (qui avait 405 filiales réparties dans le monde entier) dépasseraient même en importance le géant américain de l'industrie chimique, la Du Pont de Nemours Comp.

Les firmes américaines réalisent 58,1 % du chiffre d'affaires total. Les 14 premières entreprises de la C.E.E. atteignent la moitié de ce montant. La plus grande entreprise de la C.E.E. atteir

(1) voir notamment : D.A. MOORE : "The automobile industry and the structures of the american industry".

41 % du chiffre d'affaires de la plus importante entreprise américaine et 62 % de celui de la plus importante entreprise britannique.

d) la sidérurgie

38. D'après un rapport du "Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft"(1) sur les 30 entreprises ayant la plus grande production d'acier brut en 1962, 8 sont américaines et 12 de la C.E.E. En tête viennent deux entreprises américaines et en 3ème position une société japonaise. La 5ème est belge et la sixième italienne. On trouve ensuite en 11ème position une société française, en 12ème une société néerlandaise, en 15, 17 et 20ème position 3 sociétés allemandes.

En prenant les chiffres de production de 1964 et en tenant compte de regroupements qui se sont tout récemment réalisés entre entreprises sidérurgiques européennes on obtient pour les 30 plus grands producteurs d'acier brut du monde les positions suivantes : 9 sont américaines et 12 de la C.E.C.A., mais l'ordre a changé; en tête viennent trois entreprises américaines et en 4ème, 5ème et 6ème position des groupes de la C.E.C.A.

e) La construction des machines

39. Dans ce secteur, les Etats-Unis, avec 82 % et une participation de 21 entreprises sur les 28 recensées, disposent de la part la plus importante parmi les branches prises en considération. 5 firmes américaines occupent les 5 premières places. Parmi les pays européens, c'est la Grande-Bretagne qui occupe la position la plus favorable avec 3 entreprises et 9 % du chiffre d'affaires total et une 6ème place pour la principale entreprise. La Communauté économique européenne est représentée dans ce classement par la société Klöckner-Humboldt-Deutz, qui se situe au 22ème rang et réalise 1,8 % du chiffre d'affaires global.

Dans ce classement comparatif la relativement faible représentation de la C.E.E. dans le secteur de la construction des machines s'explique partiellement par des raisons de nomenclature : d'un point de vue statistique, certaines productions de ce secteur sont classées avec les produits de la sidérurgie. Par conséquent, la position de la C.E.E. se trouve quelque peu dépréciée dans le secteur de la construction des machines, et quelque peu surévaluée

---

(1) Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode - Drucksache IV 2320 - p. 86.

dans le secteur sidérurgique.

f) industrie électrotechnique

40. Sur 34 firmes, 14 appartiennent aux Etats-Unis, dont 4 occupent les 4 premières places. La part des firmes américaines représente 60 % du chiffre d'affaires total contre 15,6 % pour les firmes de la C.E.E., 12,7 % pour les neuf firmes de l'A.E.L.E. et 10,8 % pour les cinq premières sociétés japonaises. Quatre entreprises de la C.E.E. figurent parmi les vingt plus grandes entreprises mondiales d'électricité aux 5ème, 6ème, 12ème et 20ème rangs. La plus grande entreprise européenne ne réalise qu'un tiers du chiffre d'affaires de la plus grande firme américaine.

g) industrie du caoutchouc

41. Cette branche, avec ses huit firmes, compte le nombre le plus faible d'entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 250 Mio de $ ou plus. Celles-ci se répartissent entre les Etats-Unis, dont cinq firmes occupent les 5 premières places, tandis que la Grande-Bretagne, l'Italie et la France en possèdent chacune une. La part des Etats-Unis au chiffre d'affaires est de 74 % en chiffres rond, celle des deux entreprises de la C.E.E. de 13,2 %, tandis que l'entreprise britannique réalise 10 % de ce chiffre d'affaires.

h) industrie de l'alimentation

42. Dans ce secteur, la présence des entreprises de la C.E.E. est à peine discernable. Aucune entreprise de la C.E.E. ne figure dans le classement retenu, abstraction faite de Unilever, qui est une entreprise néerlando-anglaise. Les Etats-Unis comptent 29 firmes réalisant un chiffre d'affaires de 64 % de l'ensemble, l'A.E.L.E. "9,5" entreprises avec un chiffre d'affaires de 23,8 %, tandis que si l'on attribue à la C.E.E. la moitié de Unilever, la Communauté ne se voit imputer que 7 % du chiffre d'affaires.

A l'importance des entreprises des pays tiers et notamment des Etats-Unis, du Royaume-Uni et du Japon par rapport aux entreprises européennes s'ajoute, depuis peu, un autre élément à savoir la pénétration économique des entreprises américaines dans le marché commun

ur beaucoup, c'est certainement le nouveau monde qui est le meilleur des ivers possibles.(1) On est plein d'admiration pour les chiffres affaires énormes des géants américains, mais ce sont ces mêmes chif- es d'affaires qui suscitent la crainte que les entreprises européen- s ne soient pas en mesure de faire face à la concurrence américaine. a facilement tendance à perdre de vue qu'en 1963/1964, le gouverne- nt américain a consacré plus de 56 millions de dollars à l'acquisi- on de biens et services pour la défense (2). Et quand on compare les iffres d'affaires américains aux chiffres d'affaires européens, on glige le fait qu'un tiers du chiffre d'affaires tant de la General ectric que de Westinghouse résulte de commandes intéressant la dé- nse nationale.

De 65 à 90 % des dépenses d' "aerospace" sont également d'ordre litaire. Il est évident que c'est précisément aux grandes entreprises e ces commandes sont confiées. En outre, ces chiffres d'affaires sont ctifs pour une part considérable, du fait que des milliers de sous- raitants interviennent dans leur formation.

) <u>La pénétration économique des entreprises américaines dans le marché commun</u>

3. Depuis la création de la Communauté économique européenne, les méricains ont investi plus de 7,5 milliards de $ dans les six pays. es 15,6 milliards de dollars investis aux Etats-Unis par les Européens sont pour 11 milliards en titres américains divers, si bien que le ontant des investissements directs n'est que de 4,6 milliards (3).

Les principaux investissements ont affecté les grandes firmes la plupart des placements sont intervenus dans les secteurs à forte roissance.

4. On trouve plus de 400 firmes industrielles américaines en Grande- retagne, France et République fédérale d'Allemagne. Il s'agit généra- ement des meilleures et des plus grandes sociétés, à savoir trois

---

1) Voltaire : "Candide"
2) Nositter : "The Mythmakers"
3) V.W.D. - Europa 25.4.1966

koncerns d'automobiles, trois sociétés pétrolières, Du Pont de Nemours, Union Carbide, Dow et American Cyanamid dans le secteur de la chimie; par ailleurs, on trouve des installations de I.T.T., I.B.M., Harvester et Caterpillar, ainsi que Singer, Corn Products, et Procter & Gamble. Les firmes que l'on vient de désigner ont réalisé plus des deux tiers de l'ensemble des investissements directs américains en Europe occidentale. Ce sont là des firmes les plus puissantes disposant de capitaux considérables. L'influence prépondérante que General Electric s'est acquise dans la société Bull témoigne de la poursuite de cet effort.

45. Depuis 1957, les investissements directs des firmes américaines dans la C.E.E. ont augmenté d'environ 3 milliards de dollars. C'est là un montant qui dépasse de beaucoup les investissements directs faits pendant la même période par les pays membres de la C.E.E., dans les autres pays membres de cette même Communauté. Plus de 70 % de toutes les créations nouvelles de filiales d'entreprises américaines dans la C.E.E. sont intervenus depuis 1957. Dans les années de 1958 à 1963, plus de 2.100 sociétés américaines se sont implantées en Europe, soit en créant des unités de production particulière, soit en réalisant des fusions, des accords de collaboration, en s'assurant des participants, en concluant des accords de licences, etc... Sur les 1.000 sociétés américaines les plus importantes, il y en a 700 qui disposent de fabriques en Europe contre 460 il y a trois années seulement.

•

° °

46. Cette pénétration des entreprises de pays tiers et particulièrement des U.S.A. présente plusieurs aspects sur lesquels le présent rapport reviendra dans sa deuxième partie (1).

En tout état de cause, il serait intéressant de savoir la participation au point de vue capital des Américains dans des installations implantées dans la Communauté. Quel est le nombre d'entreprises où il y a une participation à 100 %, à 51 % et à moins de 50 %? Les exécutifs devraient recueillir et publier des données à ce sujet. Cette demande s'adresse surtout à la Commission de la C.E.E. La Haute Autorité a en effet constaté que dans le secteur du charbon et de l'acier, le problème ne se posait pratiquement pas.

(1) voir §§ 135 et suivants

D) Considérations générales

a) Le développement de la recherche

47. Au delà de ces aspects économiques, une question particulière doit retenir l'attention. Il importe de développer la recherche en Europe. Jean Monnet a, récemment, souligné dans la "NEF" que les Etats-Unis dépensent annuellement 17 milliards de dollars pour la recherche, alors que l'ensemble des pays de la C.E.E. y consacre trois milliards.

En 1960/61, l'intervention du Trésor américain dans le total des dépenses consacrées aux Etats-Unis à la recherche et à la mise au point technique, soit 14 milliards de dollars, a été de 9,2 milliards.

Dans les chapitres suivants les problèmes soulevés à ce sujet feront l'objet d'un examen plus approfondi.

b) Centralisation et "laisser-faire"

48. Le rejet par le traité de l'idée d'une centralisation totale de la gestion de l'économie de la Communauté n'implique pas l'acceptation du"laisser-faire"sur le plan de la concurrence. La concurrence dont il est question dans le traité suppose d'une part l'interdiction de la concurrence ruineuse. D'autre part, les prescriptions du traité sur les ententes et les concentrations s'opposent à l'acquisition, sur un marché oligopolistique, de positions dominantes permettant un contrôle absolu des prix ou l'établissement de préférences artificielles. Les positions monopolistiques relèvent directement des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité en matière d'abus. La politique envisagée ne doit pas consister en une synthèse entre la centralisation totale et une concurrence sans frein, mais bien en une politique qui assure, en s'appuyant sur un ensemble de lois, le jeu normal de la concurrence.

49. En juin 1965, devant le Parlement européen, M. Linthorst Homan ~~reconnaissait que~~ (1) "de nos jours, la tendance à la concentration se manifeste nettement dans toutes les régions économiques

(1) Opus cité.

industrialisées". Il poursuivait en affirmant que "la technique moderne offre des possibilités dont il faut tirer profit". Au début de son exposé, M. Linthorst Homan a, d'autre part, démontré combien les auteurs du traité de la C.E.C.A. ont fait à la fois preuve d'audace et de prudence. Les règles s'appliquant au domaine général de la concurrence se limitent dans la C.E.C.A. au strict nécessaire : "bien que sobres, ces dispositions indiquaient avec une netteté suffisante que le traité de Paris rejetait la concurrence sans frein, le laisser-faire, le "free for all". Et M. Linthorst Homan de conclure à ce propos "que l'article 2 du traité de la C.E.C.A. n'exclut pas une politique structurelle, mais exige que celle-ci soit délibérément orientée".

50. De son côté, M. von der Groeben exposait, en juin 1965, que les regroupements d'entreprises sont souhaitables pour autant qu'ils sont économiquement et techniquement nécessaires, c'est-à-dire pour autant qu'ils accroissent la productivité. Et immédiatement après il ajoutait, comme déjà indiqué dans le présent rapport, "qu'il ne s'agit pas de concentrer n'importe comment : il y a des regroupements qui sont indiqués et d'autres qui ne le sont pas".

La Commission de la C.E.E. se déclare d'accord pour estimer que la concentration ne doit pas venir d'une incitation artificielle et que le problème ne présente évidemment pas la même acuité dans tous les secteurs de l'économie.

c) Aspects théoriques et pratiques

51. Les auteurs d'ouvrages économiques, de leur côté, ne sont pas unanimes sur les effets économiques et sociaux des concentrations. Au contraire, les divergences d'opinions sont très tranchées sur ce point. Cela fait apparaître qu'il peut y avoir effectivement des avantages souhaitables mais aussi des inconvénients majeurs et que l'on ne peut donc traiter de façon générale n'importe quelle concentration. Et l'on ne peut que s'associer aux considérations rappelées ci-dessus, émises par la Haute Autorité et la Commission

de la C.E.E. S'il est certain que la concentration présente des avantages, on ne peut cependant aller jusqu'à élever le processus de concentration au niveau d'un mythe.

52. Un des partisans de la concentration M. Schumpeter, adopte en l'espèce un point de vue extrême :

"Il ne suffit donc pas de se dire que la concurrence parfaite étant impossible dans les conditions qui régissent la vie industrielle moderne - ou que ce système ayant toujours été impossible -, il faut bien s'accomoder de la grande entreprise comme d'un mal nécessaire inhérent au progrès économique, auquel ces grandes entreprises ne peuvent faire obstacle, en raison même de forces qui caractérisent leur appareil de production.

Ce qu'il faut admettre, c'est que la grande entreprise est devenue le principal moteur de ce progrès, et plus particulièrement, de l'expansion de la production totale à long terme, et que cette évolution s'est faite non seulement en dépit de cette politique, qui apparaît comme un frein lorsque l'on considère un cas bien précis et une époque déterminée, mais aussi, en grande partie, grâce à elle. A cet égard, la concurrence absolue est non seulement impossible mais aussi moins efficace, et rien n'autorise donc à la considérer comme un modèle idéal d'efficacité. Il serait donc erroné de fonder les mesures d'intervention des autorités dans la vie économique sur le principe que les pouvoirs publics devraient agir comme s'il s'agissait de faire régner dans le secteur économique considéré, une concurrence absolue"(1).

53. A l'opposé de cette conception extrême de Schumpeter, se situe celle de Röpke :

"La concentration demeure, si l'on réduit tout à un dénominateur commun, la véritable maladie sociale de notre temps, et le collectivisme ainsi que le totalitarisme peuvent alors apparaître comme le stade extrême et fatal d'une maladie. Nous savons ce qu'implique ce processus de concentration pour une société saine, heureuse, libre et bien organisée. Il signifie avant tout la destruction de la véritable classe moyenne, c'est-à-dire de cette classe d'indépendants disposant de revenus et de biens modestes ou moyens, conscients de leurs responsabilités et dépositaires des vertus civiques, conditions du maintien d'une société libre et ordonnée." (2)

---

(1) Kapitalisme, socialisme en democratie, Hilversum 1963, page 184.

(2) Jenseits vom Angebot und Nachfrage, 1958, page 20.

54. Bien qu'il soit un partisan convaincu de la libre concurrence, Hayek se montre, dans "La voie de l'esclavage", un peu plus modéré dans ses jugements que Röpke. Mais il déplore que "les dispositions législatives, tant actuelles que passées, inspirent de sérieuses appréhensions", et ajoute que "l'existence de sérieuses lacunes, notamment en matière de droit des sociétés et de législation sur les brevets, ont eu pour effet non seulement d'empêcher la libre concurrence de porter tous les fruits qu'on pouvait en escompter, mais aussi, dans de nombreux secteurs d'y mettre fin."

55. Il fait observer qu'il ne faut pas confondre le libéralisme avec une attitude dogmatique de "laisser-faire" et que ce système "ne méconnaît pas, mais souligne précisément la nécessité d'un ensemble soigneusement mis au point de lois assurant un jeu efficace de la concurrence."

56. A l'opposé de celle de Hayek se trouve la conception de Schumpeter déjà mentionnée et qui est liée à sa "théorie de l'évolution".

57. Cette théorie de l'évolution est certainement intéressante et il serait injuste de la rejeter comme totalement inacceptable. Nous assistons, depuis la guerre, à la lutte qui oppose la production charbonnière au pétrole et, dans une certaine mesure, au gaz. Nous voyons les industries du coton, du lin, voire du papier, en butte aux assauts des produits synthétiques, tels que le nylon et le plastique. L'aluminium concurrence l'acier.

58. Il serait néanmoins osé de prétendre que le syndicat des mines de houille de la Ruhr fut constitué jadis sous la menace de la concurrence du pétrole. D'autre part, aux Etats-Unis d'Amérique, l'aluminium n'a pas empêché la production sidérurgique de croître : de 1959 à 1965 les bénéfices se sont accrus sans que les prix de l'acier aient été augmentés.

59. S'il convient effectivement d'apprécier le processus sur des dizaines d'années, il n'y a pas la moindre raison d'accélérer les amortissements ni de pratiquer à cet effet ce qui, aux dires de Schumpeter, "semble" être la maximalisation du gain. En outre, c'est souvent dans les grandes concentrations elles-mêmes que les nouveaux produits voient le jour. Après avoir occupé pendant des dizaines d'années une place prépondérante dans l'industrie des machines comptables, la firme I.B.M. est devenue un des plus grands producteurs de calculateurs électroniques.

En ce qui concerne l'industrie chimique, citons, à titre d'exemple, le cas de la firme américaine Du Pont de Nemours.

Avant-guerre et après plusieurs années de recherches, un chimiste de chez Du Pont, M. Carothers, avait découvert une nouvelle fibre synthétique, le nylon. Un des dirigeants de Du Pont se rendit en Allemagne en vue d'offrir, contre paiement, cette nouvelle fibre à I.G. Farben. Comme celle-ci avait, de son côté, inventé une fibre analogue, le perlon, les deux sociétés échangèrent leurs secrets de fabrication.

Indépendamment l'une de l'autre, les deux firmes ont ensuite, pendant la guerre, découvert l'orlon (1).

---

(1) On peut également citer l'exemple indiqué par Shonfield. A la page 430 de son ouvrage "Modern Capitalism" il écrit :

"Comme le déclare C. Freeman dans son étude "The Plastics Industry" (NIESR. Econ. R. Nov. 1963), 20 à 25 ans après l'apparition sur le marché d'un nouveau produit, son créateur reste en mesure de maintenir son emprise sur les anciens marchés et de s'ouvrir de nouveaux débouchés, en "améliorant constamment le produit de base". "C'est ce qui se passe", écrit-il, "pour les trois principaux matériaux thermo-plastiques, (le PVC, le polystyrène et le polythène)". Il convient de noter que ces trois produits qui, en 1960, intervenaient pour 50 %, selon Hufbauer, dans les échanges internationaux de produits synthètiques, existaient alors depuis quelque 20 ou 30 ans. Le polystyrène et le PVC avaient été commercialisés respectivement en 1930 et en 1931, par l'I.G. Farben, en Allemagne, et le polythène, l'avait été, en 1937, par I.C.I., en Angleterre.

Les nations avancées mettent également au point des dérivés de certa produits et les échangent entre elles. Il en a toujours été ainsi po les échanges de produits chimiques d'avant-garde. Parfois, le groupe qui lance un nouveau produit - il s'agit généralement, dans l'industrie des produits synthètiques, d'un groupe très important disposant de laboratoires de recherche ultra-modernes - parvient à maintenir son avance simplement grâce au fait qu'elle est en mesure de réduire les coûts du processus de production. Rappelons l'exemple, cité par Hufbauer, de la British Xylonite qui, ayant créé une installation de polymérisation du polystyrène d'une capacité de production annuelle évaluée, en 1952, à 2.000 tonnes, parvint à porter à 16.000 tonnes, au cours des dix années suivantes, la capacité de cette même installation, au seul prix de quelques modifications mineures. Cette hausse fut essentiellement due à des perfectionnements du contrôle de fabrication, qui permirent d'accélérer la production sans nécessiter d'extension des installations malgré l'accroissement considérable du débit, si bien que "pour retirer du capital investi le même profit qu'en 1952, la British Xylonite ne devait retirer, en 1962, qu'1/3 du profit normal par kilogramme produit".

60. Il convient, semble-t-il, de ne pas aborder le problème de la concentration en partant d'un de ces points de vues a priori. Il suffira de s'inspirer des objectifs des traités et d'examiner comment on pourra les atteindre.

CHAPITRE II

LES LIMITES AU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT DES GRANDES UNITES DE PRODUCTION ET LEURS INCONVENIENTS POSSIBLES

61. Il est arrivé, à certaines époques de l'histoire économique, qu'une partie importante de l'opinion publique reprochait aux ententes et aux concentrations de viser à une puissance économique inadmissible. On estimait en outre que cette puissance économique s'étendait au domaine politique et influençait ainsi indirectement l'évolution sur le plan national et sur le plan international. On n'appréciait pas toujours à sa juste valeur, la portée que les concentrations pouvaient avoir sur le plan social et économique.

Cependant, la croissance des dimensions des entreprises n'est pas sans limite. Elle n'est pas non plus toujours inévitable. Or, il importe d'assurer une place valable et économiquement et socialement forte aux entreprises européennes. Il convient donc d'êt conscient des maux d'un processus non suffisamment réfléchi de concentration.

A) Aspects techniques et économiques

62. Il est évident que grâce à l'intégration, les usines, et par conséquent les entreprises, pourront prendre de l'extension, étant donné qu'elles pourront passer à la production en grandes séries. Il n'empêche que celles qui travaillent dans des conditions désavantageuses, dont les coûts sont trop élevés, devront payer la rançon de la liberté d'accès au marché. Cependant, l'ouverture d'un grand marché de 180 millions de consommateurs crée des possibilités de spécialisation comparables à celles du marché américain, bien qu'on ne doive pas perdre de vue que sur le marché américain, les commandes colossales passées par le gouvernement américain pour l'armement, commandes dont l'exécution implique souvent l'intervention de sous-traitants, favorisent l'accroissement des chiffres d'affaires ainsi que la spécialisation. Ce serait une erreur de ne pas éliminer toutes les entraves qui freinent la réalisation des objectifs des traités, car il peut en résulter un accroissement considérable de la production et partant, des possibilités d'amélioration du niveau de vie. Il ne faudra toutefois pas méconnaître les intérêts des régions dont la situation n'est guère favorable du point de vue des possibilités d'implantation, ni les risques que représente pour le bien-être de la population, la concentration excessive d'industries dans les régions particulièrement recherchées comme lieux d'implantation. Cependant, en parlan

de l'extension des usines et du fait même, des entreprises, nous avons déjà abordé deux aspects du phénomène de la concentration. En effet, qui parle de la nécessité de la concentration eu égard aux conditions de concurrence sur le marché mondial songe avant tout aux coûts internes, qui sont étroitement fonction du développement technologique. Or, dès 1948, J.M. Blair (1) est arrivé à la conclusion, après une étude approfondie, que le progrès technologique n'appelle plus nécessairement la formation de très grandes unités mais que, au contraire, une tendance opposée se fait jour (cf. également le document H.A. 3020/65, par. 92).

A ce propos, il convient de signaler aussi un autre phénomène. La Commission de la C.E.E. prévoit, dans un rapport sur la situation de la Communauté, que c'est sans doute "dans les secteurs en expansion" que se manifestera le plus haut degré de concentration.

Par contre, après une enquête portant sur 447 entreprises industrielles, M. B. Block (2) constate que les 2/3 environ de toutes les entreprises industrielles à haut degré de concentration sont des entreprises en stagnation (croissance minime ou régression), tandis que toutes les entreprises industrielles dont le degré de concentration est en baisse sont au nombre des entreprises en expansion".

63. Etant donné l'incidence du coût des différentes pièces détachées ainsi que la possibilité de s'approvisionner en pièces détachées auprès de sous-traitants spécialisés, il peut arriver, notamment dans l'industrie automobile, et il arrive en fait, que même des groupes de moyenne envergure peuvent faire face avec succès à la concurrence des groupes "géants".

(1) Cf. J.M. Blair : "Technology and Size" M.A.M. Econ. R.P.P. volume 38 (1948) 151.

(2) B. Block : "Concentration Patterns in manufacturing".

Les avantages des grandes unités restent importants. Cependant, ce n'est pas toujours que l'augmentation des dimensions des entreprises se traduit dans toutes les industries par une augmentation de l'efficience technique-économique.

64. M. Pohle constate à propos d'une documentation de l'UNICE, que sur les 500 premières entreprises industrielles du monde par le chiffre d'affaires, en 1963, il n'en existe que 74 dans la C.E.E. Parmi les 64 entreprises qui atteignent un chiffre égal ou supérieur à $ 1 milliard, 49 se trouvent aux U.S.A. et 8 seulement dans la C.E.E.

"A cette suprématie des entreprises américaines dans l'ordre de la grandeur est liée une série d'avantages concurrentiels à leur profit : elles obtiennent une productivité du travail infiniment supérieure si on la mesure par le rapport entre le chiffre d'affaires et le nombre de salariés; cette productivité supérieure s'accompagne d'une rentabilité elle aussi supérieure"(1).

C'est la conclusion à laquelle on arrive souvent; cependant il se peut que la comparaison soit un peu hâtive. La revue "Fortune" mentionne parmi les principales entreprises classées d'après leurs ventes :

- en 9ème position - August Thyssen Hütte, fer, acier
- en 148ème position - Kon. Ned. Hoogovens, fer, acier

en $ 1.000.-

	Chiffre d'affaires	Profit net	Salariés
Thyssen	1.503.391	30.127	92.207
Hoogovens	294.199	35.635	18.326

On notera que, malgré un chiffre d'affaires cinq fois supérieur, le profit net de Thyssen est inférieur à celui des Hoogovens.

Un autre exemple résulte de la comparaison entre la "Steel Company of Canada" et "Hoogovens".

	Chiffre d'affaires	Profit net	Salariés
93ème place Steel Company	441.986	40.358	18.584
149ème place Hoogovens	294.199	35.635	18.326

(1) Wolfgang Pohle : "Opera Mundi-Europe" janvier 1966 n° 341.

Quoique le rapport chiffre d'affaires et nombre de salariés indique que la productivité de la Steel Company of Canada soit largement supérieure à celle des Hoogovens, le profit net de Hoogovens reste très supérieur à celui de la Steel Company of Canada.

Voici les chiffres pour les "de Beers Consolidated Mines", arrivant en 118ème place :

	Chiffre d'affaires	Capital	Profit net	Salariés
118 de Beers	372.921	606.710	97.537	15.215
93 Steel Comp. of Canada	441.986	522.402	40.358	18.584

Une productivité à peu près égale donne un profit équivalent à environ 3 fois celui de la Steel Company. Sans doute, produire du fer et de l'acier est autre chose que produire des diamants. Toute comparaison est dangereuse. Mais en fait, le raisonnement de M. Pohle ne l'est pas moins. D'autres facteurs jouent en l'occurrence. C'est ainsi qu'il se pourrait que les bénéfices importants réalisés par de Beer's soient dus moins à sa productivité qu'à sa position monopolistique.

65. Certains groupes "géants" sont moins efficients et rentables que des groupes de moindre envergure.

En fait, la croissance des entreprises n'est ni illimitée ni inévitable.

Elle n'est pas illimitée du fait que l'augmentation du rendement d'une grande entreprise décroît au-delà d'un certain ordre de grandeur. Lorsqu'on dépasse cette limite, les frais généraux augmentent, le gaspillage des facteurs de production apparaît, l'extension et l'alourdissement de l'appareil bureaucratique pèse sur la capacité de production; la gestion de l'entreprise laisse à désirer, en raison de la tendance à l'éparpillement des pouvoirs entre de nombreux services dont la coordination est difficile à assurer. C'est ainsi qu'il peut se faire qu'une très grande entreprise soit moins rentable qu'une entreprise moins importante.

66. L'extension des entreprises n'est pas non plus inévitable, comme le prouve la vitalité des petites et moyennes entreprises modernes qui savent mettre à profit les possibilités qui leur sont propres. C'est ainsi que les petites et moyennes entreprises sont souvent avantagées lorsqu'il s'agit de satisfaire à une demande limitée, momentanée ou diversifiée,et lorsque le processus de production ne se prête pas à la standardisation.

Les petites et moyennes entreprises peuvent se spécialiser dans certaines fabrications et contrôler sous tous leurs aspects la production, le prix de revient et les possibilités d'écoulement des articles considérés. C'est ainsi que les grandes papeteries se sont rendu compte qu'elles ont avantage à conclure des contrats de sous-traitance avec de petites entreprises pour la fabrication de papiers spéciaux.

67. Enfin, les méthodes de décentralisation mises en oeuvre par diverses grandes entreprises témoignent de ce que les petites et moyennes entreprises ont des chances réelles sur le plan de la concurrence. C'est ainsi que la General Electric a porté le nombre de ses établissements de 36 en 1940, à 97 en 1947; ces nouvelles entreprises n'occupent chacune que de 50 à 1.000 personnes alors que l'établissement le plus ancien de la société, situé à Schenectady, en emploie 20.000. (1)

---

(1) J.M. Blair : "The relation between Size and Efficiency of Business; R. Econ. Stat. Vol. 24.

B) GRANDES ENTREPRISES, PRIX, EMPLOI ET PUBLICITE

a) Prix et politique d'emploi

68. A ce propos, il nous paraît utile de reproduire ci-après, un extrait du rapport (1) adressé à la Haute Autorité, en juin 1965, par M. LINTHORST HOMAN, membre de la Haute Autorité, et M. PETRICK, directeur du service "Ententes et concentrations" sur le voyage d'études qu'ils ont effectué aux Etats-Unis d'Amérique :

> "L'adaptation des tonnages de production de l'industrie sidérurgique américaine à l'augmentation de la demande a eu pour effet - comme le montrent les statistiques ci-après concernant la main-d'oeuvre - des fluctuations plus importantes, parfois même sensibles, des effectifs.

(1) Doc. Haute Autorité n° 3020 du 8 juin 1965, pages 7 et 8.

Alors que l'aperçu correspondant à l'évolution des effectifs dans la Communauté indique des variations maxima de 7 % (la régression la plus forte s'est située entre 1952 et 1954 où la diminution atteignait 30.000 ouvriers sur un effectif d'environ 435.000. Depuis lors, le nombre d'ouvriers occupés a augmenté presque régulièrement et de façon continue), les statistiques pour les Etats-Unis décrivent des fluctuations plus prononcées, allant jusqu'à 20 % dans un temps relativement court, par exemple entre 1957 et 1958 (1957:508.400; 1958 : 411.600 ouvriers). Entre 1952 et 1954, des fluctuations considérables ont également été enregistrées. En 1952, les effectifs ont diminué d'environ 21.000 unités par rapport à 1951; en 1953, ils ont augmenté à nouveau d'environ 25.000 personnes pour décroître d'environ 66.000 unités en 1954.

Après la diminution considérable des effectifs que nous venons de mentionner - réduction d'environ un cinquième de 1957 à 1958 - les effectifs ont de nouveau sensiblement progessé, d'environ 12.000 en 1959, de 50.000 en 1960; 1961 a de nouveau connu cette nette régression d'environ 44.000 unités. Cette grande mobilité de la main-d'oeuvre constitue, ce qui est fort compréhensible, le facteur correspondant d'une politique d'ajustement des quantités. En Amérique, on l'a toujours considéré comme un phénomène "normal".

Toutefois, d'après des renseignements émanant de personnalités compétentes appartenant au syndicat des ouvriers sidérurgistes des Etats-Unis, le "United Steelworkers of América", l'une de leurs tâches principales consistera désormais à faire opposition aux fortes fluctuations des effectifs.

69. Il n'apparaît pas nécessaire de démontrer - tant cela va de soi - qu'un tel comportement est incompatible avec l'esprit de la politique économique et sociale auquel les peuples de la Communauté européenne sont particulièrement attachés. Ce comportement se ramène finalement à ce que les prix et également les bénéfices par unité produite sont maintenus au même niveau, alors qu'ils pourraient être baissés. En contre partie, des milliers de personnes sont mis en chômage, ce qui réduit évidemment le pouvoir d'achat et ne contribue certainement pas à l'élévation du niveau de vie prévue par les raités.

C'est là un aspect que l'on doit prendre en considération de façon générale dans l'examen de la politique de concurrence comme partie intégrante de la politique économique de la Communauté. Mais c'est un aspect que l'on doit également prendre en considération de façon plus particulière à l'égard de l'implantation en Europe d'importantes installations dirigées et financées par des pays tiers et, notamment, par de grosses compagnies financières ou des "géants" américains.

70. On peut dire, d'une façon générale, que la concentration permet d'accroître sensiblement la production tout en n'augmentant pas dans la même proportion les effectifs. C'est parfois exact, mais cela ne dépend pas exclusivement de la dimension de l'entrepri

Ainsi, dans la sidérurgie, le procédé à oxygène conduit à un rendement sensiblement plus élevé par ouvrier.

b) <u>Prix et publicité</u>

71. D'autre part, l'expérience montre, en Amérique mais aussi e Europe, que la concurrence entre grandes entreprises s'exerce moins par la voie des prix que par celle de la publicité.

Même lorsqu'il se crée une situation de concurrence

entre un petit nombre de grandes entreprises, sur un marché auquel ont encore accès un plus grand nombre de petites entreprises, la puissance des grosses entreprises ne différera guère sensiblement de celle d'une entente ou d'un monopole. Dans ce cas la différence n'est pas une question de principe mais uniquement une question de degré. En prenant des décisions, chaque entreprise tiendra surtout compte des réactions prévisibles de ses concurrents. Elles ne se feront pas de concurrence sur le plan des prix mais sur celui des services, de la publicité, du conditionnement et, dans le cas des sociétés pétrolières, par le nombre de stations de distribution d'essence.

72. L'exemple suivant mérite l'attention. La société d'analyses économiques et de prospections des marchés "Kapferrer et Schmidt" en Allemagne a calculé qu'en 1964, sur un chiffre d'affaires de 930 millions de DM, l'industrie allemande de produits pour la lessive a consacré à la publicité près de 199 millions, soit près de 21,4 %. Six ans auparavant, les fabricants de produits pour la lessive s'étaient contentés de consacrer à la publicité 11 % seulement de leur chiffre d'affaires. On voit ainsi comment une concurrence acharnée n'a pas pour effet d'améliorer la production ni d'abaisser les prix, parce que le marché est oligopolistique. La situation du marché des produits pour la lessive est telle que Henkel, Unilever (Sunlight) et Procter & Gamble ne peuvent accroître leurs débouchés qu'au détriment de leurs concurrents directs. Mais comme les oligopoles d'égale puissance craignent la concurrence directe sur les prix, celle-ci se joue sur le terrain de la publicité.

Mais ce phénomène lui-même présente un aspect qui ne doit pas être négligé. En effet, les budgets énormes qui sont consacrés à la publicité sont affectés essentiellement à la publicité assurée par les moyens d'information de masse, qui assurent par définition un maximum de diffusion, par exemple, certains hebdomadaires illustrés, la radio et la télévision. La puissance économique de ces grandes entreprises assure ainsi à ces moyens d'information de masse une position dominante.

On assiste de ce fait, dans le monde de la presse, à une évolution qui donne lieu à de sérieuses préoccupations, étant donné qu'il devient possible d'influencer la population dans un sens que quelques personnes ou même une seule estiment devoir imposer. Existe-t-il un domaine où il soit plus nécessaire que dans celui-ci d'assurer la multiplicité des entreprises offrant leurs services au public et de garantir ainsi le libre choix de ce dernier ?

73. Une concentration poussée peut donner aux entreprises une importance qui leur assure des facilités d'accès accrues au marché des capitaux. Elle peut aussi les mettre en mesure de faire face plus efficacement à la concurrence des entreprises américaines. Pour ce qui est du premier point, l'enquête d'Eckstein et Fromm (1), aboutit à des conclusions très intéressantes. Pour ce qui est de la deuxième constatation, l'information suivante n'est pas dénuée d'intérêt :

> D'après "Europe" (Annexe au bulletin quotidien du 4 février 1966, n° 383) la Société générale de Belgique signale dans son rapport général de 1965 que la compétitivité entre les entreprises européennes et les entreprises américaines est surtout garantie grâce au contrôle sévère des coûts de production, qui laisse aux entreprises européennes une marge bénéficiaire suffisante pour financer elles-mêmes leur expansion.

74. Lorsque des groupes d'envergure inégale se rencontrent sur le marché, une certaine distorsion de la concurrence joue en faveur des groupes les plus puissants qui, grâce à leur surface économique et financière, ont un accès plus facile aux sources des capitaux et peuvent exploiter plus aisément les énormes possibilités offertes par l'évolution de la technologie ainsi que par l'évolution des techniques d'organisation et de distribution. En d'autres termes, en considérant la force financière comme une "distorsion" de la concurrence, et en voulant, en conséquence, interdire cette "distorsion", on en arriverait probablement à freiner la concurrence et peut-être même le progrès technique.

C) L'ABUS DE LA PUISSANCE FINANCIERE

75. Si l'on peut constater qu'en général les très grandes entreprises jouissent de possibilités plus larges au point de vue financier, il y a lieu cependant d'interdire et de punir tout abus de puissance financière.

Mais quand un groupe abuse-t-il de sa position financière ? On peut estimer que c'est le cas, par exemple, quand le groupe écoule ses produits à un prix inférieur au coût. Mais alors il resterait à trancher la question de savoir à quel coût on doit se référer et à quels critères on doit recourir pour déterminer ce coû

(1) Voir note 2 au bas de la page 15.

Dans ce cas, les organes publics devraient s'engager dans des investigations très complexes et détaillées sur les coûts de toutes les entreprises d'un secteur donné.

Il n'est déjà pas toujours facile de constater si une situation est dominante sur le marché. Mais il est bien plus difficile encore d'apprécier le caractère abusif d'une situation de ce genre et à plus forte raison d'en administrer la preuve. Le contrôle des abus ne pourra donc jamais être considéré que comme complément d'autres dispositions prises contre la création d'une puissance économique.

D) LIEN ENTRE LA PUISSANCE SUR LE MARCHE ET LES BENEFICES DES ENTREPRISES

76. La question se pose de savoir si et dans quelle mesure le fait que les bénéfices de grandes entreprises et groupes d'entreprises dépassent, dans certains cas, très largement la moyenne, est imputable à des prestations supérieures d'ordre économique, et si et dans quelle mesure ces chiffres traduisent simplement une puissance plus grande sur le marché (1).

Telle est, en fin de compte, la question essentielle qui revient toujours lors des discussions portant, en Europe, sur l'ordre de grandeur souhaitable des entreprises et qui faute de réponse, ne permet guère de mener une politique concurrentielle adéquate à long terme. Cependant, la réponse à cette question est loin d'être simple et les études nécessaires pour la fournir sont très complexes.

Il s'agit là, en effet, d'un problème d'économie politique

---

(1) Dans "The Mythmakers", Bernard Nossiter fait état de l'enquête de Lanzilotti, qui avait demandé à un certain nombre de grandes entreprises des informations sur les marges bénéficiaires qu'elles escomptaient et sur celles qu'elles atteignaient effectivement. Il est apparu que les marges bénéficiaires escomptées étaient fréquemment dépassées et l'auteur donne, pour les trois grands, les chiffres suivants :

Marges escomptées pendant la période 1947-1955

Firme	Marge escomptée après déduction impôts	Moyenne annuelle des bénéfices réels après déduction impôts en % du capital investi	Maxima atteints
General Motors	20 %	26 %	19,9 - 37 %
General Electric	20 %	21,4 %	18,4 - 26,6 %
Union Carbide	18 %	19,2 %	13,5 - 24,3 %

extrêmement important mais qui, jusqu'à présent, n'a pas encore é résolu. Abstraction faite de certains cas d'abus flagrant de puis monopolistique, il n'est en général pas possible de donner une réponse à la question. C'est la raison pour laquelle une discussi objective du problème des dimensions idéales de l'entreprise se heurte à des difficultés particulièrement graves. Fort heureuseme la Haute Autorité a inscrit ce problème au programme de recherche qu'elle a élaboré à ce propos en collaboration avec des représentants éminents des milieux scientifiques et à la mise en oeuvre duquel elle se consacre en ce moment.

77. Aux Etats-Unis, en 1963, les 2.041 entreprises au capital de 10 millions de dollars et plus, ont réalisé 89,3 % de l'ensemble des bénéfices tandis que les autres, au nombre de 178.000, en ont recueilli 10,7 %.

Les bénéfices nets des 5 plus grandes sociétés ont été deux fois plus élevés que ceux de la totalité des quelques 178.000 sociétés moins importantes, et les 100 plus grandes entreprises industrielles ont rassemblé, en 1962, 57,6 % de tous les bénéfices nets, 55,1 % du revenu net total et 46,8 % de l'ensemble des revenus de l'industrie. Après déduction des impôts, les 1.000 plus grandes entreprises ont enregistré 86,4 % de tous les bénéfices, 82,2 % du revenu net et 76 % du total des revenus.

78. C'est pourquoi la nouvelle phase de la politique anti-trust américaine est marquée par les efforts déployés pour endiguer plus énergiquement que par le passé la vague de concentrations. Actuellement, il n'est cependant pas possible d'avoir une vue d'ensemble de la portée définitive et des résultats économiques généraux de cette nouvelle phase de la politique anti-trust.

79. La complexité croissante de la structure économique fait surgir de nouvelles questions auxquelles il n'est possible de répondre qu'en considérant le développement des normes et des critères économiques, technologiques et sociologiques. Les Etats-Unis se trouvent en grande partie confrontés aux mêmes problèmes que ceux qui se posent dans l'évolution de la politique concurrentielle en Europe. Là aussi, on se propose de reconsidérer les problèmes dès la base, d'autant plus qu'il s'agit de résoudre adéquatement des contradictions apparentes et de séparer aussi nettement que possible ce qui du point de vue de la politique économique est considéré comme souhaitable ou nuisible.

80. Tout récemment, le ministre français des finances et des affaires économiques, M. Michel DEBRE, écrivait (1) :

> "L'Etat doit comprendre les problèmes des chefs d'entreprises "mais aussi, à l'inverse, les chefs d'entreprises doivent "prendre conscience qu'à notre époque, alors que la France "doit devenir un grand pays industrialisé, ils ont une "responsabilité de service public. Leur comportement ne doit "plus être seulement le comportement d'hommes qui gagnent de "l'argent".

E) RECHERCHE ET INTERET GENERAL

81. Le développement de la recherche, avec l'évolution technique et scientifique que l'on connaît de nos jours, devient un problème fondamental du devenir économique et industriel. Et il apparaît bien de plus en plus, comme le relèvent MM. LINTHORST HOMAN et PETRICK que "la force compétitive des entreprises européennes ne dépend pas seulement des dimensions de l'entreprise et des disponibilités financières, mais également de l'existence d'un capital suffisant de connaissances, d'hommes de science, de techniciens qui exploitent et développent ces connaissances et les mettent en valeur sur le plan économique" (2).

La possibilité qu'ont les grandes entreprises de rassembler d'importants capitaux leur permet de développer la recherche fondamentale et appliquée - ce dont les petites et moyennes entreprises sont le plus souvent incapables - et, jusqu'à un certain degré de la poursuivre elles-mêmes.

82. L'évolution récente a ouvert à la recherche des horizons immenses. C'est ce qui ressort des lignes suivantes (3) tirées du rapport annuel de la Litton Industries Inc. de Los Angeles :

> "Jamais au cours de l'histoire, l'homme n'a connu de possibi- "lités matérielles aussi illimitées qu'aujourd'hui. Dans les "deux dernières décennies, une réaction en chaîne a provoqué "de nouveaux concepts et développements, de nouvelles idées "et méthodes, de nouveaux matériaux et produits, une réactio

(1) Le Monde du 5 avril 1966.
(2) Doc. HA 3020/65; Rapport à la Haute Autorité sur le voyage d'étu des aux Etats-Unis d'Amérique effectué par MM. LINTHORST HOMAN, Membre de la Haute Autorité, et PETRICK, Directeur du service "Ententes et concentrations" - page 3.
(3) Reproduit dans le document cité ci-dessus, page 34.

en chaîne de renouvellements incessants qui constitue la plus importante force motrice de notre temps ... Poussé par un désir incessant d'invention, connaissant les outils et la méthode de mise en oeuvre, cet âge aux possibilités illimitées constitue la période la plus agitée que l'homme ait jamais vécue. Nous traversons une époque de dynamisme unique. Nos seules limites sont imposées par notre imagination, notre courage et notre énergie. Au lieu d'un monde unique, à étudier et à développer, nous nous trouvons soudain face à d'innombrables mondes nouveaux qui veulent tous être découverts simultanément de l'infiniment petit - à l'intérieur de l'atome - à l'infiniment grand - l'espace cosmique".

83. Il est certain que les industries de nations comme les Etats-Unis d'Amérique et la Russie, mais aussi le Japon, tendent à promouvoir considérablement la recherche scientifique et technique.

L'Europe et plus particulièrement les pays du marché commun, tout en poursuivant aussi la recherche scientifique et technique, sont loin d'atteindre dans tous les secteurs, le degré déjà obtenu dans les trois nations mentionnées ci-dessus.

Pour reprendre une expression populaire, il s'agit de ne pas "manquer le train".

Et c'est peut-être sur ce point que, dans la concurrence entre l'entreprise européenne et les entreprises des pays tiers, réside le plus grand danger pour le moment. Notons, en outre, que si en Russie la recherche est planifiée et orientée, elle l'est aussi Etats-Unis d'Amérique où elle fait l'objet de programmes soit à travers les importantes commandes du Gouvernement, soit à travers une certaine coordination effectuée à l'intérieur d'instituts universitaires ou de fondations.

Or, sur le plan communautaire, à part le programme de recherches et d'investissement de l'Euratom et les possibilités limitées fournies par le Traité de la C.E.C.A., on ne trouve rien de comparable.

84. Notre âge n'est plus celui de l'inventeur génial et isolé. De nos jours, il s'agit avant tout de travail en équipe et de capital.

Comme l'a fait remarquer Walter Reuther : "L'une des principales nouveautés qu'a apportées le vingtième siècle, c'est que d'art qu'elle était, l'invention est devenue une activité économique standardisée, un travail de routine."

De ce fait, le risque est bien plus grand de voir de nouvelles inventions, susceptibles d'allonger l'usage de certains biens ou de permettre la fabrication de produits de remplacement à bon marché, devenir des "coffre-forts" ou tomber aux mains de monopoles les faisant breveter.(1)

L'inventeur isolé qui, grâce à ses découvertes, pourrait monter une entreprise concurrente, se voit cependant affronté aux agissements de contrefacteurs qui peuvent se payer le concours des meilleurs avocats et c'est ainsi qu'on en arrive le plus souvent à ce que Thomas Edison disait déjà en 1912 devant une commission du Congrès : "Les atermoiements sans fin et les frais énormes, qui vont de pair avec les procès judiciaires, sont exploités par les capitalistes pour accaparer des inventions en payant des montants conventionnels nettement insuffisants pour exploiter des découvertes réellement intéressantes. L'inventeur n'est plus un homme indépendant, il est un mercenaire de l'entreprise".

Ici en Europe, la recherche a été guidée par l'Etat pendant la guerre - principalement en considération des nécessités de la guerre.

Depuis 1945, c'est cependant surtout le secteur privé qui a repris cette tâche.

Aux Etats-Unis par contre, la découverte de la bombe atomique et la conscience d'avoir accédé à un rôle de puissance mondiale ont amené l'Etat à consacrer des milliards de dollars à la recherche (deux milliards pour la seule bombe atomique).

85. Cette évolution a conduit D.Eisenhower, en s'adressant au Congrès le 17 janvier 1961 au moment où il terminait son mandat présidentiel, à souligner le caractère central de la recherche et à relever en même temps certaines de ses conséquences.Il s'exprimait en ces termes:

---

(1) Voir aussi le paragraphe 98.

"La recherche est une activité centrale.

Dans cette révolution, la recherche a pris un caractère central; elle devient en même temps plus organisée, plus complexe et plus coûteuse. De plus en plus, le gouvernement fédéral y participe, d'une manière directe ou indirecte.

Aujourd'hui, l'inventeur qui bricolait seul dans son atelier est éclipsé par les équipes d'hommes de science travaillant en laboratoires et aux bancs d'essais. Pareillement, l'université libre, principal foyer, historiquement, des idées nouvelles et des découvertes scientifiques, a connu, elle aussi, une révolution dans la conduite de la recherche. A cause en partie des coûts élevés, le contrat passé avec le gouvernement se présente en principe comme un dérivatif à la curiosité intellectuelle.

Il appartient aux hommes politiques de discipliner, d'équilibrer et d'intégrer ces forces et les autres, nouvelles et anciennes, dans le cercle des principes de notre système démocratique, sans jamais perdre de vue les objectifs suprêmes de notre société libre".

86. Si l'on compare la situation et les chiffres d'affaires des entreprises européennes avec celle et ceux des entreprises américaines, on constate aussitôt l'existence d'un problème qui, assurément dans l'état actuel des choses, est provisoirement insoluble. Les paroles du général Eisenhower font clairement voir qu'en fait, la recherche poursuivie par les entreprises des Etats-Unis se trouve, dans une mesure prépondérante, encouragée et subventionnée par les autorités centrales.

Il est hors de question qu'un des Etats-membres, ou un pays européen extra-communautaire quel qu'il soit, puisse être en mesure d'apporter à la recherche une contribution comparable à celle qu'apporte l'administration américaine. Cependant, les six pays réunis au sein de la Communauté pourraient aller très loin à ce point de vue.

C'est pourquoi il faudra en arriver à une action communautaire, si l'on entend réellement donner à l'industrie européenne des chances de faire son profit des progrès modernes de la technologie.

87. Sans aucun doute, le processus de concentration d'entreprises présente des avantages du point de vue du développement de la recherche. Il faut de nombreux capitaux. Il faut pouvoir faire appel à des hommes de très haute valeur.

D'un autre côté, l'évolution est tellement rapide que la recherche ne peut être ralentie ni a fortiori interrompue ne serait-ce qu'un instant. A ce point de vue également, les grandes entreprises peuvent être dans une position plus avantageuse que les petites et moyennes entreprises bien que cependant, celles-ci apparaient encore d'immenses possibilités. C'est ce qu'ont fait/ raître MM. LINTHORST HOMAN et PETRICK dans leur rapport sur leur voyage aux Etats-Unis d'Amérique (1).

88. L'industrie sidérurgique américaine, par exemple, a déployé des moyens puissants dans la recherche métallurgique. "Elle s'efforce d'améliorer sans cesse la technique des alliages et d'apporter une solution aux problèmes métallurgiques, chimiques et physiques qui s'y rapportent tant dans la théorie que dans l'application à la fabrication; elle recherche à améliorer constamment les résultats obtenus et vient de trouver de nouvelles et meilleures possibilités d'emploi pour les produits sidérurgiques".

89. Mais comme le signalent MM. LINTHORST HOMAN et PETRICK (1), "cette recherche fondamentale dans la métallurgie, la chimie et la physique n'est pas seulement effectuée dans les laboratoires de l'industrie qui aux Etats-Unis comme n'importe où ailleurs sont surchargés par les analyses nécessaires au fonctionnement des usines. La recherche fondamentale dans la métallurgie est effectuée surtout dans les facultés correspondantes des universités."

90. En outre, ce voyage d'étude aux Etats-Unis d'Amérique a fait apparaître l'importance de ce que l'on appelle généralement les "industries d'invention" et de l'appui qu'elles reçoivent Gouvernement.

---

(1) Opus déjà cité, page 23

"On connaît généralement les progrès considérables qui ont été réalisés par la recherche scientifique moderne et son application pratique aux Etats-Unis en rapport avec la recherche nucléaire, la navigation aérienne et spatiale, les installations de défense modernes, l'océanographie et autres domaines où se révèle l'audace technique moderne. On connaît moins bien, parfois, les dimensions et l'ampleur effectives des nouvelles "industries d'invention", qui sont caractérisées par une dynamique inhérente extraordinaire. Le lecteur européen qui lit les rapports de gestion de telles firmes, déclare parfois qu'il s'agit ici de roman d'anticipation. Cet avenir est en majeure partie déjà le présent. Il s'agit en l'occurence de solides données scientifiques et économiques, et on peut prévoir avec certitude que l'Europe risque d'être éclipsée dans ce domaine, à moins qu'on ne prenne rapidement des mesures afin de créer des possibilités plus nombreuses et meilleures pour la recherche scientifique et la formation de jeunes scientifiques"(1).

On peut dire que dans l'ensemble les industries d'invention des Etats-Unis occupent aujourd'hui environ 1.200.000 personnes; ce nombre correspond presque exactement à la main-d'oeuvre employée par l'industrie automobile américaine.

91. MM. LINTHORST HOMAN et PETRICK notent par ailleurs dans leur rapport (2) :

"qu'un élément particulièrement instructif pour la Communauté Européenne est que les "industries d'invention" comportent de nouvelles chances pour des régions qui, comme l'Italie du Sud, ne participent pas aux possibilités de développement économique au même degré que d'autres régions du marché commun. Les possibilités de développement qui caractérisent la situation en Californie et dans l'Arizona seraient également valables pour la croissance économique du Midi italien".

92. L'importance des capitaux fournis dans le domaine des industries d'invention, principalement par le Gouvernement et pour une autre part par les grandes industries, profite également aux petites et moyennes entreprises. Ainsi, en étudiant les possibilités et les perspectives des industries d'invention il convient de ne pas sous-estimer les effets qu'une application dans un domaine peut exercer dans d'autres domaines parfois tout à fait différents comme l'illustre l'exemple suivant :

---

(1) Opus cité, page 33

(2) Opus cité. page 35

"Il fallait pour la construction de véhicules spaciaux, concevoir et fabriquer des calculateurs et des accumulateurs électroniques extrêmement petits, pour lesquels le Trésor a évidemment fourni des moyens financiers mais qui, en raison du nombre réduit de pièces nécessaires aux véhicules cosmiques, semblaient n'avoir aucun autre emploi. Cependant, comme les "industries d'invention" s'attachent délibérément à trouver une application commerciale à toute nouvelle découverte, ces accumulateurs ont été adaptés non seulement à l'utilisation dans l'aviation civile et à la taille des sextants entièrement automatiques que nous avons déjà cités, ils ont encore été aménagés de manière à pouvoir être construits en grande série pour équiper les calculatrices électroniques à l'usage des petites et moyennes entreprises, par exemple pour la comptabilité des magasins et autres opérations de calcul commercial. Ceci illustre bien que les dépenses pour la navigation dans l'espace peuvent provoquer de profondes modifications dans la structure économique de tout un pays, puisque la position concurrentielle de petites et moyennes entreprises, qui ne pouvaient se permettre l'acquisition de calculatrices électroniques très chères, se renforcevis-à-vis des grandes firmes, du fait qu'elles peuvent désormais se procurer les instruments de calcul qui leur manquaient jusqu'à présent". (1)

93. Les prestations économiques industrialisées, fournies par des firmes spécialisées, vont encore plus loin aux Etats-Unis. Le gouvernement confie souvent la solution de problèmes ardus de politique économique et de problèmes particuliers de la défense à des firmes qui se sont équipées pour traiter scientifiquement ce genre de questions. Des gouvernements européens aussi ont déjà fait appel, à plusieurs reprises, aux services de ces firmes américaines (1).

---

(1) Rapport de MM. LINTHORST HOMAN et PETRICK
Op. cit.

94. Les petites et moyennes entreprises ont un rôle important à jouer en matière de recherche. Il s'agit notamment de celles qui sont très spécialisées et de celles ayant conclu entre elles des contrats de recherche. Un autre moyen permettant leur de développer leur participation à la recherche et à en recueillir les fruits consiste à grouper les petites et moyennes entreprises au sein d'un holding qui organise et finance les recherches au profit de tous ses membres.

95. Pour les grandes entreprises le développement de la recherche et la puissance économique en résultant pour ceux qui participent à cette recherche et disposent de brevets d'invention ne va cependant pas sans poser également un problème en matière de saine concurrence. Ce problème a plusieurs aspects.

96. Un premier aspect réside dans le fait que dans une mesure croissante, les grandes entreprises monopolisent les brevets d'invention et peuvent ainsi renforcer leur contrôle du marché. Ce monopole permet de déterminer la production et les prix, et amène les "grands" du monde entier à passer des accords. Dans son ouvrage intitulé "Trade Agreements and the anti-trust laws" (Les accords commerciaux et les lois anti-trust), l'écrivain Toulmin expose comment les firmes Radio Corporation of America, Westinghouse, General Electric et the American Telephon and Telegraph Company réussissent à passer des accords en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, d'une part, avec des producteurs d'appareils cinématographiques et, d'autre part, avec des chaînes de distribution de films. Ils s'assurent ainsi un contrôle sur un marché très vaste.

97. Un deuxième aspect a fait l'objet des préoccupations de bon nombre de législateurs.

L'intérêt privé ne correspond pas toujours l'intérêt général. Ainsi, on a pu remarquer que de puissantes entreprises, disposant de moyens financiers considérables, de laboratoires et d'équipes de chercheurs, ont, à un certain moment, fait des inventions qui, sur le plan social

étaient très pour le consommateur intéressantes/mais que l'on n'a cependant pas exploitées sur le plan industriel. (1).

Il y avait à cela plusieurs raisons. Il aurait fallu changer l'outillage, monter d'autres chaînes, alors que les produits fabriqués procuraient encore une très grande marge bénéficiaire; les investissements / avaient été amortis au cours des précédentes années, et, d'un autre côté, les produits se vendaient toujours très bien.

D'autres cas peuvent encore se présenter. Deux ou trois grandes entreprises sont liées entre elles, sinon juridiquement du moins en fait, soit par des participations financières, soit par des liens personnels. Elles conviennent, alors qu'elles ont déposé des brevets pour des matières assez semblables, de ne pas les exploiter et ainsi de continuer leur fabrication actuelle sans/ nouveaux frais dans l'immédiat, mais avec des bénéfices substantiels, Ces faits sont évidemment condamnables.

98. Ainsi, un produit de qualité supérieure est parfois dégradé ou retiré du marché pour éviter qu'il ne surclasse un produit qui y est bien placé. Examinant la situation créée par des cartels internationaux entre grandes entreprises électriques avant la deuxième guerre mondiale, les "Notes et Etudes documentaires" (1) relatent les faits suivants :

> "Les accords de cartel sur les lampes électriques montrent avec quelle impunité la qualité d'un produit peut être dégradée. Selon des accords internationaux, le marché américain avait été réservé aux producteurs américains, c'est-à-dire la General Electric C° et Westinghouse, et les autres marchés du monde avaient fait l'objet d'une répartition. Lorsqu'ils furent protégés de la concurrence étrangère, les producteurs américains tentèrent d'accroître leur chiffre d'affaires en réduisant la "vie" de leurs ampoules électriques. Ils pouvaient chercher une excuse dans le fait que la puissance d'une lampe est en raison inverse de la durée de sa vie. Mais ils se gardèrent d'avertir les consommateurs de leur décision de sacrifier la durée, ou de leur offrir la possibilité de choisir entre des lampes d'un meilleur rendement ou des lampes plus résistantes. En 1937, un représentant de la General Electric C° écrivait à un représentant de Champion Lamps Works :

(1) Présidence du Conseil (France) "Notes et Etudes documentaires", 3 juillet 1956, n° 2192, pages 10 et 11

"La décision vient d'être prise de réduire la vie de l'ampoule PS 30 de 200 watts, 110-120 volts, de 1.000 heures .... à 750 heures ... Nous ne savons pas exactement à partir de quand ces modifications prendront effet et nous ne faisons aucune publicité au changement prévu. Je vous donne aujourd'hui ce renseignement à l'avance, comme nous l'adressons à nos propres usines, afin que vous puissiez, vous aussi, commencer à constituer un stock de "750 heures" en prévision des modifications finales."

Toujours au même sujet, un représentant de la General Electric écrit à un représentant de Tung-Sol Lamps Works :

"La durée prévue de la lampe 2330 a été modifiée de 300 heures à 200 heures, cette modification devant intervenir dès que les possibilités de fabrication le permettront. Il est entendu qu'aucune publicité ou aucune autre annonce ne sera faite relative à cette modification".

Pour éviter une concurrence sur la qualité, la General Electric aligne la durée et la résistance de ses lampes sur celles de la General Electric Mazda.
Le désir d'éviter l'arrivée sur le marché de lampes de longue durée apparaît clairement chez les membres du cartel international à propos des projets d'éclairage fluorescent où les possibilités de concurrence auraient été dangereuses. Anton Philips, de la compagnie hollandaise N.V. Philips, écrivait en 1938 à Gerard Swope, de la General Electric, qu'

"Il pourrait bien arriver que cette nouvelle invention ne soit pas financièrement une perspective séduisante pour nos deux compagnies ... Nous avons déjà un stock de ces tubes qui brûlent 3.000 et 4.000 heures, avec une économie d'environ 350 %. Il se pourrait, par conséquent, que nous soyons amenés à remplacer pour partie les lampes ordinaires de 1.000 heures par des tubes qui brûleraient, à ce moment, de 3.000 à 4.000 heures, avec une économie de 30 %, mais qui pourraient gagner jusqu'à six ou huit mille heures; aussi naturellement pourrions-nous essayer de faire des tubes d'une qualité qui ne soit pas aussi satisfaisante, mais nous savons tous que lorsque surviendra la concurrence (les brevets n'étant pas aussi puissants) et quand nos concurrents mettront sur le marché une lampe de très grande durée, nous devrons les suivre".

99. Dans le cadre d'une saine politique de concurrence au service de l'intérêt général, il importe donc de se préoccuper également du droit des brevets. C'est pourquoi, le présent rapport y consacrera, dans sa troisième partie, un chapitre particulier.

Signalons cependant, dès à présent, l'intérêt de la législation édictée et strictement appliquée en France. Cette législation contient des dispositions particulières prévoyant l'obligation d'accorder des licences en cas de non-exploitation de brevets ou pour des nécessités d'ordre public.

Dans certains cas, des licences doivent être obligatoirement accordées trois ans après la concession du brevet si le breveté ne peut faire valoir d'excuses valables pour ne pas avoir exploité lui-même son brevet. C'est là un élément intéressant dans le cadre d'une politique de diffusion des connaissances.

100. Enfin, il reste à orienter les recherches, à en éviter les doubles emplois et à les insérer dans les objectifs généraux.

F) Puissance économique et puissance politique

101. Les paragraphes précédents ont porté plus particulièrement sur les aspects techniques et économiques du processus de concentration. Reste cependant le problème le plus préoccupant, parce que le plus grave, et que, pour être complet, l'on ne peut manquer de mentionner dans le présent rapport, à savoir les influences politiques possibles d'une position dominante.

102. La coopération d'entrepreneurs privés et surtout de groupes d'entreprises importantes et souvent d'une ampleur considérable n'est pas sans exercer des répercussions sensibles sur les relations internationales.

Comme indiqué dans le Chapitre I de cette partie du rapport, il est souhaitable de favoriser l'interpénétration économique au sein du marché commun. Une adaptation d'entreprises de certains secteurs est nécessaire afin d'améliorer la production et la productivité et de faire face à la concurrence de pays tiers. Il reste cependant, comme l'a souligné M. von der Groeben, qu'il ne faut pas - également et surtout sous l'aspect politique - concentrer n'importe quoi ni n'importe comment.

Concentration et la coopération doivent contribuer à la réalisation des buts des traités et non pas aboutir à des abus de pouvoir économique de la part de certains.

Ce pouvoir économique peut hélas, comme le montre l'expérience, constituer un moyen d'atteindre un objectif politique sur le plan national ou international. Le président d'une des plus grandes sociétés pétrolières n'ayant jamais pardonné au gouvernement soviétique d'avoir nationalisé sans compensation ses sources d'approvisionnement, il en prit prétexte pour soutenir Hitler à coups de millions.

La puissance économique est, en effet, susceptible, si l'on n'y prend garde, de prendre de telles proportions qu'elle déborde sur le plan politique. C'est tout le problème de la démocratie qui, sous cet angle, se trouve alors posé.

103. Le passé est riche d'enseignement à cet égard. Une des principales mesures prises par les forces alliées dès l'arrêt des hostilités

n'a-t-elle d'ailleurs pas été, en effet, de démanteler parmi d'autres la "I.G.Farben" et les "Vereinigte Stahlwerke" ?

> "En Europe, selon la "Documentation française" (1) éditée par "la Présidence du Conseil de la France, les cartels nationaux et "internationaux ont été considérés, pendant les dix années qui "ont suivi la guerre (2) comme le schéma institutionnel sur "lequel une collaboration économique mondiale - ou une coopéra-"tion proprement européenne, en cas de conflit économique avec "l'Amérique - pourrait être fondée. La vérité est que l'applica-"tion de remèdes à des inadaptations complexes dans les struc-"tures politiques, économiques et sociales a été souvent préco-"nisée par ceux qui ne recherchaient pas - ou ne voulaient pas "rechercher - les origines de ces inadaptations".

104. Constatons aussi qu'avant et pendant la deuxième guerre mondiale, des voix se sont fait entendre aux Etats-Unis, parmi lesquelles celle du fameux Thurman Arnold devant la Bar Association le 15 mai 1939, qui déclaraient qu'Hitler était le produit de la cartelisation qui s'était opérée en Allemagne.

De son côté, Willis Ballinger, Director of Studies and Economic advisor to the Federal Trade Commission, faisait remarquer, en 1939, à l'occasion de l'ouverture des investigations du Temporary National Economic Committee, T.N.E.C. :

> "De crainte que les peuples n'apprennent les leçons de l'histoire "les forces obscures de la richesse concentrée se choisissent, "dans chaque nouveau combat, un nouveau nom s'efforçant d'éviter "les anciennes dénominations qui traînent avec elles le relent "historique de la tyrannie. Tyran, satrape, pharaon, césar, empe-"reur, tsar ont laissé sur les pages de l'histoire une traînée de "soufre. De nos jours, en Europe, ils portent d'autres noms. En "Amérique, nous donnons aux petits potentats le nom de chef "d'entreprise ou de jurisconsulte, aux grands le simple titre "de roi : il y a des rois du pétrole, des rois des allumettes, " des rois du savon et des centaines d'autres".

105. Le problème qui se pose ici réside dans le fait que l'intérêt privé et l'intérêt social et économique ne suivent pas toujours des voies parallèles. Il est évident que les dirigeants de concentrations

---

(1) La Documentation française. Notes et études documentaires, n°2192 du 3 juillet 1956, page 16.

(2) Celle de 1914-1918.

non souhaitables pour l'intérêt général ne voient pas d'un bon oeil la poursuite de leurs intérêts économiques privés entravée par les mesures prises par les pouvoirs publics.

Il s'ensuit qu'ils peuvent, selon les expériences du passé, être tentés d'exploiter leur puissance économique à des fins politiques. C'est ainsi qu'une minorité réduite d'unités économiques puissantes en arrive à mettre obstacle au fonctionnement des institutions démocratiques. Dès lors, la question est la suivante : la démocratie trouvera-t-elle le moyen d'utiliser la puissance économique à ses propres fins, ou bien, la politique se laissera-t-elle dominer par les forces économiques ?

106. Et ce n'est pas sans raison qu'en 1938, le président Roosevelt a déclaré :

> "Les pouvoirs accordés à un petit nombre d'hommes pour "diriger la vie économique de la nation doivent être "répartis entre un grand nombre d'hommes ou transférés "au peuple et à son gouvernement démocratiquement res- "ponsable",

parce que

> "la vérité première, c'est que la liberté de la démocra- "tie est menacée si le peuple reste passif devant une "croissance telle de la puissance privée qu'elle en vient "à dominer l'Etat démocratique lui-même". (1)

107. Analysant le pouvoir économique et le pouvoir politique, Bloch-Lainé s'exprime comme suit dans son ouvrage (2) "Pour une réforme de l'entreprise" :

---

(1) 75eme Congrès, 3eme session

(2) Pour une réforme de l'entreprise, page 30 - Paris, Edition du Seuil.

"En démocratie, l'Etat ne peut avoir le monopole des moyens d'acti
" sur les hommes et sur les choses.

"Certes, la complète séparation de l'économie et de la politique
" est un leurre. Elle n'est plus possible, si elle l'a jamais été.
Ceux qui la réclament aujourd'hui à titre défensif, parmi les par-
"tisans de la "libre entreprise", ne la pratiquent pas quand ils s
" en mesure d'influencer la politique à leur bénéfice. Et leurs an
" cêtres, quoi qu'ils disent, ne l'ont guère pratiquée. Combien de
" fortunes capitalistes se seraient faites sans collusion avec une
" puissance publique favorable? D'un point de vue plus élevé, il e
inconcevable que des unités économiques, dont les décisions et les
résultats ont une grande importance pour la communauté nationale,
" puissent échapper aux impulsions et aux contrôles du corps poli-
" tique.En ce sens, le politique prime l'économique. Il n'y a donc
" pas,dans la société, deux domaines distincts.Mais il peut et il
" doit y avoir deux appareils séparés : celui des administrations
" et celui des entreprises. Quand on les confond, comme en Russie
" soviétique, on substitue l'oppression qu'exercent les maîtres de
" l'Etat à celle qu'exercaient les maîtres du capital. La liberté
" des personnes n'y gagne pas grand chose".

" L'appareil politique est, par nature, homogène.Même si, par pré-
" caution libérale, on y partage le pouvoir entre l'Etat et les
" collectivités secondaires et, à l'intérieur de l'Etat, entre les
" gouvernant et les représentants et les juges, tous les détenteurs
de ce pouvoir sont de la même essence : la souveraineté ne peut
" être que d'ordre public.

" L'appareil économique, au contraire, admet l'hétérogénéité, c'est
" à-dire que ses animateurs peuvent avoir des appartenances diverse
" privée, publique, mixte. Cette diversité du pouvoir économique n'
" pas seulement tolérable : elle apparaît comme la condition même
" de la liberté. De la liberté de l'homme, qui prime l'ordre de la
" société et qui dépend du maintien de la diversité des forces qui
" déterminent les conditions de son existence. Si ces forces sont
" toutes soumises au même pouvoir, la tyrannie est fatale. Rapi-
" dement, il n'y a plus d'exigences individuelles qui résistent à
" la raison collective. Un centre de décision unique, même s'il
" est, au départ, démocratiquement contrôlé, semble voué à devenir
" dictatorial et il y a peu d'exemples qu'il cesse rapidement de
" lêtre après l'avoir été".

108. Bien qu'un retour des effets néfastes, du point de vue politique, de certaines concentrations ne soit sans doute pas à craindre, de l'entre deux guerres / on ne peut nier la nécessité de veiller à la liberté économique et à la démocratie au moment d'une relance du processus de concentration.

Même en Europe, où dans certains secteurs il est souhaitable que des entreprises s'agrandissent ou se regroupent, d'autres atteignent déjà de très importantes dimensions. Et il n'est pas sans intérêt de relever à ce propos, dans le cadre de ces paragraphes concernant l'aspect politique, les réactions récentes de deux dirigeants de trois importantes sociétés allemandes de chimie dont l'union / avant la dernière guerre constituait le géant I.G.Farben. "Le Spiegel" du 7 février 1966 rapporte :

> "Kurt Hansen, dirigeant de la firme Bayer - qui occupe l'ancien "bureau du fondateur de la I.G., Carl Duisberg, dont le portrait " trône encore dans toutes les cantines de l'entreprise - tient " le regroupement pour "la plus grosse bêtise" que nous puissions " faire. Nous sommes assez puissants tout seuls. Son collègue " Winnacker, de la firme Hoechst, rejette de même toute idée " de concentration mais pour d'autres raisons : "Il en sortirait un bloc d'une tâle puissance que la politique devrait " le combattre. Nous avons d'autres soucis".

Ces réactions se passent de commentaires.

o o o

109. Par ailleurs, il est significatif de constater que le contrôle sur la direction et la gestion des principales sociétés est souvent le fait d'un nombre restreint de personnes.

Ainsi, Bonbright et Means ont démontré comment trois grands banquiers Morgan, Drexel et Bonbright parvinrent, par une combinaison de holdings "minoritaires" judicieusement choisis parmi des entreprises dont les actions étaient largement répandues dans le public, à contrôler la quasi totalité des services américains d'utilité publique.

110. A l'époque, au moment de concevoir le droit des sociétés et plus particulièrement celui des sociétés faisant appel à l'épargne publique, le système de base devait être une sorte de constitution républicaine et démocratique : un Conseil d'administration responsable devant un "parlement" composé des intéressés, des actionnaires : l'assemblée générale.

Mais peut-on dire que ce système a répondu aux objectifs visés ?

Bien souvent le véritable pouvoir de décision appartient à un ou quelques membres du Conseil d'administration qui sont loin de détenir la majorité des actions. Cela est possible parce que la majeure partie des actions sont fortement dispersées et que leurs propriétaires n'assistent pas à l'assemblée générale. D'autre part, beaucoup d'actionnaires sont représentés par des banques qui ont souvent des liens avec la société ou les administrateurs de celle-ci siégeant également dans d'autres sociétés.

111. Ainsi le Père Van Nell-Breuning a-t-il parfaitement raison lorsqu'il écrit :

> "En pratique, les assemblées générales des sociétés se passent "en petit comité et il n'est pas du tout nécessaire pour les "dirigeants de la firme de détenir 51 % des actions émises pour "être sûrs d'y disposer de la majorité. En effet, ne sont présents

"à ces réunions, que quelques gros actionnaires, (1) généralement
"membres du Conseil d'administration qui ne détiennent pourtant
" ensemble qu'un pourcentage relativement faible des actions
" émises - de 20 à 30% et souvent beaucoup moins.Cela leur suffit
" toutefois amplement pour faire la loi dans la société".

---

(1) Voici quelques exemples pris parmi beaucoup d'autres en Belgique:

1. Société générale

Assemblée générale du 25.2.1958

- nombre de personnes présentes : 63
- nombre de titres déposés par elles :47.128
- nombre total de titres émis : 800.000
- pourcentage des titres représentés : 6%

2. Fabrique nationale d'Armes de guerre

Assemblée générale du 24.10.1957

- nombre de personnes présentes : 26
- nombre de titres déposés par elles : 45.659
- nombre total de titres émis : 420.000
- pourcentage des titres représentés : 11%

3. Petrofina

Assemblée générale du 7.6.1957

- nombre de personnes présentes : 38
- nombre de titres déposés par elles : 321.298
- nombre total de titres émis: 4.626.000
- pourcentage des titres représentés : 7%

Il remarque :

"Il semble que jusqu'ici, on ait attaché relativement peu (1)
" d'importance au fait que la concentration économique débou-
" chant sur la création d'entreprises énormes et gigantesques
" et de complexes d'entreprises et, quoique dans une moindre
" mesure, les associations d'entreprises, ont déjà abouti et
" aboutissent encore dans une proportion toujours croissante, à
" écarter l'entrepreneur-propriétaire des postes-clé de l'éco-
" nomie et à lui substituer le manager, dont la légitimation pa
" la propriété n'est plus que de pure forme. Ainsi a commencé -
" d'une manière plus ou moins inaperçue - un revirement profond
" de la signification sociale de la propriété. Les groupements
" d'actionnaires, et surtout les associations visant à la pro-
" tection des détenteurs de papiers-valeurs, traduisent un phé-
" nomène relativement récent qui, en un certain sens, s'apparen
" à celui des organisations de consommateurs. C'est là un fruit
" de l'expérience : livré à lui-même, le petit actionnaire n'a
" aucune influence, notamment dans le cas des grandes entrepris
" et est abandonné devant la puissance concentrée de la haute
" direction qui s'appuie sur le droit de vote exercé par les
" banques en vertu de leur dépôt, et, à l'occasion, devant la
" supériorité de quelques gros actionnaires privés".

112. Les nombreux actionnaires qui n'assistent pas à l'assemblée générale ne sont d'ailleurs souvent pas mis en mesure d'exercer effe tivement leur pouvoir ou seulement de faire entendre leur voix.

Comparé à ce qui se passe aux Etats-Unis, les informations communiquées aux actionnaires dans le rapport annuel de la société de type européen, sont insignifiantes.

Les comptes de clôture d'exercice, les comptes des profits et pertes sont communiqués sans aucune indication sur la manière dont ils ont été arrêtés.

Le bénéfice exact, les chiffres de vente, les comptes d'exploitation des filiales, les rémunérations des dirigeants et des membres des conseils d'administration, les méthodes d'estimation de l'actif sont considérées comme "top secret".

En France et en Allemagne, on a adopté de nouvelles disposition légales dès 1965.

---

(1) Père Van Nell-Breuning : "Konzentrationsproblem im gesellschaftlichen Raum".

113. Dans les assemblées générales et également dans les Conseils d'administration, les banques prennent en fait une place très importante. Beaucoup d'actionnaires qui laissent leurs titres en dépôt en banque donnent mandat à celles-ci de les représenter dans les assemblées générales.

Ainsi relève-t-on d'un rapport (1) du "Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft" que :

" En 1961, la représentation des actionnaires ayant droit de
" vote dans les assemblées générales des sociétés anonymes dont
" les titres sont cotés en bourse, a été en moyenne, de l'ordre
" de 70 à 80%. Cette représentation, élevée par rapport à celle
" de beaucoup d'autres pays, est due à la part importante que
" représentent les voix des instituts de crédit. Les avoirs
" propres des banques n'interviennent que pour une faible
"partie dans le poids qu'elles font peser sur les scrutins
" des assemblées générales; celui-ci découle principalement
" des avoirs des déposants représentés par la banque".

D'autre part, notamment les banques d'affaires, détiennent elles-mêmes en propre des paquets d'actions d'un montant élevé. Tout cela leur permet d'être présentes dans de nombreux conseils d'administration. Il va de soi qu'ainsi, indépendamment des questions juridiques, se créent, par l'intermédiaire des banques, des liens personnels étroits entre groupements apparamment séparés.

On débouche ainsi sur le problème des liens personnels existant entre des groupements juridiquement distincts et pourtant déjà, en tant que tels, très importants, problème qui sera développé dans la troisième et quatrième parties du présent rapport.

o o o

114. Les différents éléments analysés dans les paragraphes précédents mettent à nouveau en lumière l'importance du contrôle des grandes concentrations. Elles peuvent être très puissantes et cela est particulièrement souhaitable et nécessaire dans bien des secteurs industriels du marché commun lorsque cette puissance

---

(1) Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft : Rapport sur les résultats d'une enquête sur la concentration économique - 29 février 1964 - Bundestag allemand - 4me législature - document IV/2.320

a pour objet une spécialisation, une rationalisation, une augmentation de la productivité ayant pour effet de contribuer à la réalisation des buts tant économiques que sociaux des Traités. Mais cette puissance peut devenir excessivement grande et aboutir non seulement à l'abus économique, mais également à l'abus politique.

L'intérêt général cède alors la place à l'intérêt privé et tout ce qui, dans une concentration, peut être souhaitable devient alors néfaste à la fois sur le plan social et sur celui de l'intérêt de la chose publique.

Une minorité au sein de votre Commission a estimé qu'il importait de pouvoir effectivement constater les buts d'une concentration au moment où elle se forme pour voir si elle est techniquement et économiquement nécessaire, et ensuite de suivre son évolution. La majorité de votre Commission a cependant fait observer que si l'article 66 du traité C.E.C.A. prévoyait une autorisation préalable à la constitution de concentrations, l'article 86 de la C.E.E. ne prévoyait pas telle autorisation et qu'il visait non pas la position dominante, mais l'exploitation abusive de celle-ci.

115. Le problème de la concurrence avec des pays tiers ne dépend d'ailleurs pas toujours, et dans tous les cas, de la dimension des entreprises. Ceci vaut également pour le problème de la concurrence des entreprises au sein du marché commun et même au sein d'un même Etat.

La productivité, l'équipement technique, les coûts ne sont pas nécessairement fonction des dimensions d'une entreprise lorsque la production de celle-ci est très diversifiée.

D'un autre côté, l'entreprise moyenne et spécialisée fabriquant des produits de masse de haute qualité peut très bien être considérée comme le concurrent redoutable d'entreprises beaucoup plus grandes.

116. Il serait donc très souhaitable que les Exécutifs, et demain l'Exécutif unique, s'emploient à étudier avec attention la situation des entreprises dans les différents secteurs économiques, leur production, leurs investissements, leurs possibilités de recherche. Ils feraient apparaître ainsi dans quel domaine, dans quel secteur, pour quel genre d'entreprise une extension serait opportune.

En même temps, ils indiqueraient les entreprises pour lesquelles l'optimum technique est déjà atteint et, enfin, celles au sujet desquelles pourrait déjà se présenter un risque d'abus de puissance économique.

C'est sur la base de telles études, auxquelles une très grande publicité devrait être donnée, que l'on pourra mieux éclairer le problème du développement des concentrations et donner un sens pratique à la formule employée par M. von der Groeben et selon laquelle la concentration est souhaitable, mais qu'il ne faut cependant pas concentrer n'importe quoi ni n'importe comment.

Il va de soi que, dans de telles études et dans la diffusion de celles-ci, les Exécutifs devront pleinement tenir compte du secret professionnel.

Ceci n'implique aucune révision du traité, aucune discussion juridique sur la question de savoir si les articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. ou les articles 65 et 66 du traité de la C.E.C.A. permettent de telles études. Ce n'est que l'application d'un principe fondamental inclus dans les deux traités (1) et selon lequel les institutions compétentes des Communautés éclairent et facilitent l'action des intéressés en recueillant des informations. De telles informations seront utiles à la Commission, mais aussi aux milieux industriels et enfin à l'opinion publique.

(1) Cf. article 5 du traité de la C.E.C.A. et article 213 du traité de la C.E.E.

DEUXIEME PARTIE

LE CADRE ECONOMIQUE ET JURIDIQUE

DE L'ENTREPRISE EUROPEENNE

117. Avant d'examiner la situation au point de vue du contrôle sur la concurrence entre les ententes et les positions dominantes et de voir s'il y a lieu de renforcer cette surveillance, il importe - comme cela ressort d'ailleurs clairement de l'exposé fait par M. von der GROEBEN en juin 1965 - de permettre à cette concurrence de s'exercer réellement sur le marché commun. Il faut établir un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée et permettant en même temps d'améliorer les conditions de vie et de travail de nos populations.

118. L'article 2 du traité de la C.E.C.A. prévoit que celle-ci exercera sa mission grâce à l'établissement d'un marché commun.

L'article 2 du traité de la C.E.E. définit la mission de la Communauté et précise également comment elle doit exercer cette mission : par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres.

119. Pour la C.E.E., en particulier, le marché commun n'est pas encore établi et un tel ordre économique ne s'établit pas de lui-même, mais seulement par un aménagement de l'ordre juridique de la concurrence, qui est caractérisé par une multitude de règles et de pratiques. Il importe donc d'assurer l'ouverture des marchés intérieurs et, pour ce faire, de supprimer toutes les frontières intérieures et tous les contrôles frontaliers et éliminer ainsi des altérations de la concurrence. Il faut donc assurer la libre circulation des biens et des marchandises, des hommes, des capitaux et des services et prévoit la liberté d'établissement. Mais cela ne suffit pas. Il faut parallèlement procéder, dans les conditions prévues par le traité, au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun. Il faut aussi - et c'est là un point très important pour assurer l'égalité de chances des entreprises européennes entre elles et aussi entre les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises - harmoniser les législations fiscales dans l'intérêt du marché commun.

Enfin, il faut revoir le droit des sociétés, l'adapter au marché commun et par là faire en sorte qu'il permette la création de sociétés européennes et la fusion de sociétés de nationalité jusqu'à présent différente .

Dans le domaine de la recherche, des efforts considérables seront à déployer et ce, non seulement en ce qui concerne l'encouragement de la recherche, mais aussi en ce qui concerne certains aspects juridiques, comme l'importante question des brevets. Puis se pose l'important problème du contrôle du fonctionnement de la concurrence, sujet qui fera l'objet de la quatrième partie du présent rapport.

L'harmonisation budgétaire, la coordination des politiques des Etats membres, une programmation à moyen terme et, en outre, des définitions d'objectifs généraux et des programmes prévisionnels constituent des éléments importants pour le cadre dans lequel doit se mouvoir la concurrence.

CHAPITRE I

LA LIBRE CIRCULATION DES FACTEURS DE PRODUCTION

A) LES TRAVAILLEURS ET L'HARMONISATION SOCIALE

120. Le coût de la main-d'oeuvre est un élément déterminant du prix de revient. Il ne dépend pas seulement des salaires directs, mais également de la charge sociale globale supportée par l'entreprise.

a) C.E.C.A.

121. Le Traité C.E.C.A. fixe des objectifs généraux de politique sociale. Il vise la continuité de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre. Si les modes de fixation des salaires et des prestations ne sont pas de la compétence de la Haute Autorité, il n'en reste pas moins que la Haute Autorité doit veiller à la réalisation des objectifs sociaux dans les interventions économiques qui lui sont permises.

122. Le Traité C.E.C.A. contient maints éléments de politique sociale :

- la liberté pour les travailleurs ayant une qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier de prendre un emploi dans les six pays;
- l'interdiction d'exercer des discriminations dans la rémunération et les conditions de travail;
- la collecte d'informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail et des risques qui menacent ces conditions de vie;
- les interventions financières au profit de la recherche sur la sécurité du travail;
- les interventions financières en cas de modernisation ou de reconversion des entreprises;
- la réadaptation des travailleurs.

123. La Haute Autorité s'est montrée très active en matière de politique sociale. Elle a porté ses efforts principalement sur la politique de réadaptation des travailleurs en cas de fermeture des entreprises, sur la libre circulation de la main-d'oeuvre et sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, sur la formation professionnelle, sur la construction de logements ouvriers, sur le Statut européen du mineur, sans avoir cependant sur ce dernier point obtenu un résultat.

b) C.E.E.

124. L'intégration économique réalisée par le traité C.E.E. n'affecte pas la compétence des Etats membres en ce qui concerne la législation et la politique sociale. Cependant, le traité contient une référence générale à des objectifs sociaux, notamment à son article 2 et fait, en outre, état de finalités nettement sociales, tendant à l'harmonisation des systèmes nationaux dans le domaine social. Il faut étudier quelles sont les influences sur la concurrence d'un manque d'harmonisation.

125. Jusqu'à présent, la Commission de la C.E.E. a entrepris un certain nombre d'études, en contact avec les gouvernements et les partenaires sociaux. En outre, dans le cadre de son programme "Initiative 1964", elle a appelé l'attention des Etats membres sur la nécessité d'intensifier la collaboration prévue par l'article 118 du Traité.

126. En ce qui concerne la concurrence, c'est plus spécialement le problème des conditions de travail et des salaires qui est intéressant. La Commission de la C.E.E. a déjà entrepris une enquête portant sur six branches d'industrie. En matière de salaires, l'Office statistique des Communautés prend en considération les statistiques communes sur le coût de la main-d'oeuvre et le revenu des ouvriers dans trente-cinq branches d'industrie. Pour préciser encore davantage l'information sur la structure et la répartition des salaires, le Conseil a arrêté, à la fin de l'année 1964, un règlement portant organisation d'une vaste enquête sur les gains individuels des ouvriers dans l'industrie.

127. Un intérêt particulier s'attache, par ailleurs, à la réalisation qui n'est malheureusement pas encore interve-

nue, de l'egalité des salaires de la main-d'oeuvre masculine et féminine.

B) L'UNION DOUANIERE ET LES MARCHANDISES

128. L'union douanière est essentiellement constituée par deux mesures : l'abaissement des droits perçus sur les échanges intérieurs et la mise en place d'un tarif extérieur commun.

a) Les droits intérieurs

La suppression des douanes intérieures met plus directement face à face des producteurs anciennement protégés et accentue la concurrence. Encore faut-il que l'abaissement des barrières ne soit pas rendu inopérant par des entraves administratives ou des taxes intérieures non justifiables.

b) La politique commune des transports

La politique commune des transports devra permettre d'éviter que les tarifs de transport ne remplacent des anciens droits d'importation qui faisaient obstacle aux échanges intracommunautaires.

c) La politique commerciale

129. La politique commerciale commune est la conclusion logique de l'union douanière. Dès qu'est instauré un tarif commun, les gouvernements perdent deux instruments importants de leur politique commerciale : la possibilité de contingenter et celle d'employer les tarifs comme instruments de protectionnisme. D'ailleurs, la politique commerciale doit servir l'intérêt de toutes les entreprises de la Communauté. Il faut éviter que par des politiques nationales divergentes soient favorisés des intérêts purement nationaux et falsifiée en même temps, la concurrence sur le marché intérieur.

i) dans la C.E.C.A.

130. Le traité C.E.C.A. n'a pas prévu l'établissement d'une politique commerciale commune. En effet tout laissait supposer que la production communautaire trouverait facilement des débouchés. Mais la rareté du charbon et de l'acier a fait place à l'abondance plus rapidement qu'on ne pouvait le croire. Cette abondance a d'abord touché le charbon et en matière de politique commerciale on ne peut dire que des mesures importantes aient été prises.

Par contre, dès que l'abondance est apparue sur les marchés sidérurgiques, la Haute Autorité est intervenue en recommandant aux Etats membres de relever les droits de douane sur les importations

d'acier des pays tiers. Cette recommandation a été suivie.

En ce qui concerne la politique commerciale, la Haute Autorité a fait savoir que l'absence dans le traité de la C.E.C.A. de toute allusion à une politique commerciale commune s'explique par le fait qu'il s'agit en l'espèce d'une intégration partielle. Il est apparu aux auteurs du traité qu'il n'était pas possible de prévoir une politique spéciale commune dans le domaine du commerce extérieur du charbon et de l'acier qui prendrait place à côté de la politique commerciale générale menée par chacun des six Etats membres.

Le traité a été conçu en 1950 principalement dans le souci de couvrir les besoins en charbon et en acier. Les articles 58 et 59 prévoient certaines dispositions dans le cas de situations conjoncturelles exceptionnelles. En 1950, on ne concevait manifestement pas que les mutations structurelles du marché du charbon, de l'acier et de l'énergie prendraient un jour une telle envergure.

Lorsque, dans le courant de l'année 1958, la crise charbonnière commença à se manifester dans toute son ampleur, la Haute Autorité a mis en oeuvre l'instrument le plus efficace que le traité mettait à sa disposition en proposant au Conseil de ministres d'appliquer l'article 58. Ses propositions furent rejetées par le Conseil en mai 1959. Dès lors, la Haute Autorité a pris des mesures particulières en recourant à toutes les possibilités que lui offrait le traité : application à la Belgique de la clause de l'article 37 relative aux mesures à prendre en cas d'urgence recommandation d'un droit d'entrée sur le charbon assorti d'un contingent libre par la République fédérale, application de la clause des "cas non prévus" de l'article 95 en vue du financement des jours de repos nouvelle application de l'article 95 pour le financement des réserves de charbon restées sur le carreau des mines.

En ce qui concerne l'acier, la situation est foncièrement différente, étant donné qu'elle n'est pas due à l'apparition de produits de substitution. En outre, dans le domaine de l'acier, les intérêts des Etats membres sont bien plus convergents que dans celui du charbon. Aussi, était-il relativement plus facile de prendre des mesures de sauvegarde en faveur de l'acier. Pour ce qui est des tarifs douaniers, le traité prévoit expressément l'harmonisation des droits sur l'acier, mais non pas celle des droits sur le charbon.

ii) dans la C.E.E.

131. Le traité prévoit qu'à la fin de la période de transition,

la politique commerciale sera fondée sur des principes uniformes. Les Etats membres procèdent à cet effet à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers. Par décision prise le 25 septembre 1962, le Conseil a adopté un programme d'action prévoyant principalement

- l'uniformisation des régimes d'importation
- l'uniformisation des régimes d'exportation;
- l'expansion commerciale sur les marchés étrangers.

Plus récemment, la Commission a soumis au Conseil des mesures pour une politique de subventionnement d'un même niveau en faveur des chantiers navals menacés par la concurrence de pays tiers.

C) LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX

a) en provenance des Etats membres

132. Le traité C.E.C.A. ne contient pas de dispositions particulières à ce sujet, sinon pour les échanges des marchandises d'un pays à l'autre de la Communauté.

Le traité de la C.E.E. considère la liberté de mouvement des capitaux comme l'un des éléments fondamentaux de la Communauté, à côté de la libre circulation des marchandises, des personnes et des services. L'article 67 établit le principe de la suppression graduelle, pendant la période de transition, des restrictions aux mouvements de capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres, ainsi que des discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties ou sur la localisation du placement. Pour les capitaux, le traité de Rome n'a cependant pas établi de procédure précise, prévoyant un rythme de libération comme pour les marchandises, les personnes et les services.

133. Deux directives du Conseil ont déjà été publiées, pour l'application de l'article 67 de la C.E.E. Elles ont pour objet d'assurer et de consolider la libération à laquelle les Etats membres se sont déjà engagés dans le cadre de l'O.C.D.E.

134. Afin de compléter cet aperçu, il faut signaler plusieurs propositions de la Commission :

- une directive concernant l'émission et le placement de titres;

- une directive visant à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services en matière d'activités non salariées des banques et autres établissements financiers;
- une directive concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux.

b) La question des investissements en provenance des U.S.A.

135. L'apport de l'initiative, des capitaux et des techniques de production, d'organisation et de distribution de l'industrie américaine en Europe peut profiter aux producteurs européens (associés ou non) en développant le progrès technique ou commercial dans le secteur intéressé.

Il peut cependant aussi présenter des inconvénients.

136. La réalisation progressive du marché commun constitue par elle-même un puissant stimulant pour la concurrence au sein de la Communauté et, pour beaucoup, les entreprises américaines ne font autre chose que s'insérer dans ce contexte dynamique et concurrentiel et de contribuer à accélérer le développement de l'industrie, de l'économie et de la compétition. Le nombre et l'importance des concurrents européens sont-ils cependant suffisants pour mettre la Communauté à l'abri d'une invasion d'entreprises américaines ? En effet, il n'est pas exclu que les entreprises américaines profitent d'une certaine distorsion de la concurrence due à leur puissance financière.

Le changement d'attitude des milieux économiques américains est peut-être évocateur. Quand ils ont pris connaissance en 1952 des règles de concurrence du traité C.E.C.A., ils ont manifesté une certaine appréhension qui, aujourd'hui, a complètement disparu.

137. Un aspect du problème est que la législation antitrust américaine peut, en effet, avoir comme conséquence que des entreprises s'orientent vers des activités où elles ont moins à redouter cette législation. Il n'est donc pas exclu que les investissements américains en Europe soient influencés par cette situation.

138. Une politique anti-trust efficiente et prévoyante est une des garanties contre les tentatives éventuelles de la part d'industries américaines d'écraser les groupes européens à l'intérieur de la Communauté. Cette politique anti-trust devrait s'appliquer sans aucune discrimination de caractère national ou continental, c'est-à-dire qu'elle devrait être valable à l'égard de tous les producteurs qui opèrent dans la Communauté.

139. Les investissements américains en Europe ne sont pas non plus sans présenter le danger d'une surcapacité dans certains secteurs industriels avec toutes les conséquences possibles sur le plan social : fermeture d'entreprises, réduction de leurs activités..Il s'agit, en l'espèce, d'un grave problème dont les aspects sont tant psychologiques que politiques.

140. Il y a encore un autre problème, d'ordre psychologique. Eu égard à la grande différence de mentalité entre les hommes d'affaires européens et les hommes d'affaires américains, il serait souhaitable que les industries américaines laissent aux Européens l'administration de leurs entreprises dans la Communauté, de telle sorte que leurs activités soient orientées sous l'angle économique et administratif selon les nécessités du marché commun.

141. Il est curieux de constater qu'en considérant l'importance des investissements américains dans la Communauté, l'on ait quelque peu négligé les conséquences d'un développement conjoncturel qui semble devoir prendre un caractère structurel. Mis à part l'Italie méridionale, de graves tensions sur le marché du travail surgissent à peu près partout dans la Communauté et des centaines de milliers de travailleurs des pays moins favorisés sont attirés vers les industries de la Communauté. Evidemment l'expansion qui est à l'origine de ce problème constitue malgré tout un élément positif. C'est vrai non seulement pour la Communauté, mais également si l'on considère les possibilités d'emploi créées pour les travailleurs qui n'ont pas pu trouver de travail dans leur pays d'origine. De plus, ils contribuent par les versements effectués à leur famille à alléger la balance des paiements de leur pays. Il faut reconnaître aussi qu'en raison de ces tensions sur le marché du travail, les investissements américains dans la Communauté renforcent indirectement les tendances inflationnistes et ce dans des économies qui ne manquent pas de dynamisme pour réaliser une expansion par leurs propres moyens. On se demande dès lors s'il ne serait pas plus utile de réaliser ces investissements dans les pays qui, à l'heure actuelle, fournissent le complément de main-d'oeuvre nécessaire à l'expansion de la Communauté. Tout ceci est surtout valable pour les investissements portant sur la fabrication de produits qui sont déjà manufactures dans

la Communauté, mais qui ne bénéficient pas des nouvelles méthodes et connaissances techniques.

142. Les investissements américains posent un autre problème : les implantations se font presque toujours dans des zones de concentration industrielle afin de pouvoir attirer la main-d'oeuvre qualifiée. Mis à part le fait que les industries européennes ex[illegible] doivent se contenter, lorsqu'elles veulent prendre de l'extension, de main-d'oeuvre non qualifiée, étrangère à la Communauté, et que ceci ne favorise pas les investissements structurels, il est un autre inconvénient, c'est que là, où la décentralisation d'industries apparaît nécessaire, la politique régionale est contrecarrée.

143. D'un autre côté il a été fait état, à plusieurs reprises, lors de la deuxième guerre mondiale notamment, des accords passés avant celle-ci entre de très grandes entreprises américaines et européennes. Ces liens ne sont-ils plus rentables ? Car la compétition est plus souhaitable qu'un marché international dominé à la suite d'accords entre des trusts américains et les plus grandes industries européennes comme ce fut le cas notamment dans le secteur chimique.

144. La Commission de la C.E.E. s'efforce de faire en sorte que les Etats membres se concertent sur les mouvements de capitaux en provenance de pays tiers et dégagent ainsi une politique commune à cet égard.

En ce sens, la Commission de la C.E.E. a présenté récemment au Conseil :

- une proposition de directive faisant obligation aux Etats membres de lui communiquer, selon un schéma uniforme, toutes les données utiles concernant les mouvements de capitaux en provenance et à destination des pays tiers;
- une recommandation, en vertu de laquelle le Conseil de la C.E.E. procèderait, au moins une fois par an, à des consultations et à des échanges de vues et d'expériences sur les politiques nationales en matière de mouvements de capitaux en provenance des pays tiers.

D) LA LIBERTE D'ETABLISSEMENT ET DE PRESTATION DE SERVICES

145. Les dispositions du droit de libre établissement et de libre prestation de services constituent, dans les domaines juridique, économique et social, l'un des moyens importants de la réalisation de l'union économique entre les Etats membres. En libérant les activités non salariées à l'intérieur de la C.E.E., le traité poursuit plusieurs buts :

- contribuer à la libre circulation des marchandises en développant les circuits de production;
- créer de nouveaux débouchés commerciaux;
- permettre, dans l'industrie, une meilleure utilisation des facteurs de production et le choix de lieux d'implantation plus rationnels;
- assurer une interpénétration des techniques qui soit à la fois un ferment intellectuel et un stimulant pour la concurrence.

146. La liberté d'établissement et de prestation de services est étroitement lié aux principes de la libre concurrence, idée de base du marché commun. Plusieurs directives ont déjà été élaborées et publiées. D'autres projets sont en cours d'examen, mais on constate, d'une façon générale, un retard dans l'application du calendrier établi en décembre 1961 pour les programmes généraux.

CHAPITRE II

LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET JURIDIQUE

A) GENERALITES

147. Le marché commun est à la fois une communauté économique et une communauté juridique. Le rapprochement des législations est nécessaire non seulement à une plus grande sécurité juridique et à une entière liberté de circulation dans les domaines du commerce et des transports, mais aussi à la création de conditions de concurrence identiques dans tous les Etats membres.

En effet, comme le constate d'ailleurs la Commission de la C.E.E., une catégorie d'entraves et de distorsions qui affectent la compétitivité des entreprises résulte de l'aménagement différent du droit économique des Etats membres.

148. Ce droit économique porte notamment sur le droit fiscal, le droit des sociétés, le droit des brevets et des marques et sur la législation relative à la concurrence déloyale. Ce droit économique peut comporter des entraves à la création d'un marché intérieur européen. Il peut gêner la constitution de concentrations internationales et ce sans distinguer les concentrations utiles de celles qui ont pour objet principal de supprimer la concurrence.

149. En ce qui concerne les entraves techniques aux échanges industriels, leur élimination nécessite un rapprochement des dispositions en vigueur. Ces dispositions ont trait principalement aux règles techniques et aux procédures de surveillance et de contrôle mises en oeuvre par les Etats membres, afin d'assurer le respect de ces règles. Le rapprochement des procédures doit aboutir à la reconnaissance réciproque des contrôles effectués.

150. En matière de marchés publics et de législation pharmaceutique, une première réglementation communautaire a été d'ores et déjà élaborée. D'autres propositions complémentaires sont en préparation.

151. Des travaux ont été entrepris en ce qui concerne le droit de la propriété industrielle en vue d'un brevet européen. A ce sujet, un certain nombre de questions fondamentales nécessitent un choix politique. Il s'agit, en particulier, de la nature du brevet européen dont on envisage la création. Il reste à opter entre plusieurs choix sur l'objectif, la structure administrative et juridictionnelle du système européen de propriété industrielle. Enfin, il faut trancher la question des modalités de participation des pays tiers, de l'accessibilité du brevet aux ressortissants des pays non membres.

Par ailleurs, il serait hautement souhaitable que la Commission de la C.E.E. étudie les mesures à prendre pour éviter le "gel" de brevets par les plus puissantes entreprises alors que l'intérêt général pourrait beaucoup profiter de l'exploitation de ceux-ci. (voir § 98).

152. La Commission a entrepris l'étude du droit de la concurrence déloyale. En cette matière, ce sont spécialement les problèmes de la législation sur les rabais et les primes, les appellations d'origine et les indications de provenance ainsi que de la concurrence déloyale proprement dite, qui se posent.

B) LES REPERCUSSIONS DU DROIT DES SOCIETES

153. Dans son document du 1er décembre 1965 (1), la Commission de la C.E.E. étudie les répercussions du droit des sociétés et du droit fiscal sur les concentrations d'entreprises. Les moyens offerts par le droit des sociétés peuvent favoriser ou entraver les concentrations économiques. En l'état actuel, il pose, en tout état de cause, beaucoup d'obstacles à la création de sociétés intra-communautaires qui pourraient être favorables au développement harmonieux du marché commun.

---

(1) Doc. C.E.E./SEC (65) 3500.

154. Pour le groupement d'entreprises, on utilise divers moyens. On trouve, en premier lieu l'acquisition de participations, c'est-à-dire la participation financière de sociétés à d'autres sociétés dans une mesure telle que les premières puissent exercer une influence économique déterminante sur les secondes. Dans la pratique juridique de tous les Etats membres, l'acquisition de participations se manifeste surtout par la participation de sociétés par actions à d'autres sociétés par actions et ce, sous forme de société holding. La condition décisive du point de vue juridique est l'absence d'une limitation ou d'une interdiction quant à la possibilité pour les sociétés d'être actionnaires ou associés dans d'autres sociétés. Une aggravation des conditions de participation aurait tendance à empêcher la concentration.

155. Dans tous les pays de droit romain, à l'exception des Pays-Bas, la fusion, c'est-à-dire le regroupement d'entreprises individuelles en une unité juridique plus grande, joue un rôle important. A la fusion s'ajoute sur le plan de la technique juridique le droit de transformer les sociétés.

156. Selon qu'une législation facilite ou rend plus difficile la fusion ou la transformation, la concentration se trouvera favorisée ou entravée. Les éléments de la législation portent en la matière sur la majorité nécessaire à l'assemblée générale des sociétés pour statuer sur leur fusion ou sur les sociétés qui peuvent prendre certaines autres formes. Le droit néerlandais ne connaissant pas l'institution juridique de la fusion, c'est le regroupement par acquisition de participations financières qui y tient la première place.

157. Un phénomène de concentrations que l'on peut observer dans toutes les législations des pays membres et qui va souvent de pair avec l'acquisition de participations financières est l'union personnelle résultant de l'identité des dirigeants de diverses sociétés.

Depuis 1914, il est interdit aux Etats-Unis à une même personne d'être directeur (commissaire) de deux ou de plusieurs entreprises qui sont concurrentes ou qui l'ont été. Dans un rapport sur les "interlocking directorates", la "Federal Trade Commission" des Etats-Unis a souhaité, il y a quelques années, que cette interdiction soit étendue. Elle estime qu'il devrait même être interdit qu'une même personne devienne commissaire d'une entreprise qui pourrait entrer en concurrence avec l'entreprise à laquelle elle est attachée. Or, en Europe, cette union personnelle est assez développée. Il y a, comme mentionné au § 117, l'importance du rôle joué par les banques.

L'établissement de liens personnels se ramène souvent à des pratiques concertées de fait entre plusieurs entreprises déjà concentrées elles-mêmes.

Comme nous aurons l'occasion d'en reparler à propos de la politique de la Haute Autorité en matière de concentrations et notamment dans le cas "Somosid", ainsi que, plus récemment, dans le cas Arbed/Hadir, il serait souhaitable, en vue d'assurer une concurrence efficace, d'empêcher le cumul de plusieurs sièges dans les conseils d'administration de plusieurs sociétés, juridiquement distinctes, mais fortement concentrées. Dans leur gestion aussi, les grandes entreprises doivent rester distinctes.

158. En dehors de l'interpénétration financière, on trouve aussi la <u>création de groupes</u> par des engagements contractuels pris par des entreprises restant juridiquement indépendantes, engagements par lesquels la direction des affaires d'une entreprise est confiée à une autre entreprise. La conclusion de ces contrats repose dans toutes les législations sur le principe de la liberté contractuelle. Ce système peut être recommandable aux petites et moyennes entreprises, tant pour l'organisation de leur production grâce à une certaine standardisation, que pour la recherche.

159. Le Traité de la C.E.E. contient des possibilités de concentrations dans le marché commun par la création de <u>nouvelles formes juridiques</u>. L'article 220 du Traité C.E.E. prévoit la création d'une réglementation communautaire sur la fusion en vue de faciliter dans le marché commun cette forme de concentration qu'est la fusion internationale.

160. Un autre moyen de faciliter la fusion entre entreprises des Etats membres serait la création d'une <u>société commerciale à statut européen</u>. Une fusion à l'intérieur du marché commun pourrait être réalisée selon le processus suivant. Des sociétés nationales de divers Etats prendraient la nouvelle forme de droit communautaire en se transformant, tout en conservant leur personnalité juridique de sociétés commerciales européennes et en fusionnant ensuite selon les règles établies. Le droit des fusions devrait également faire partie de cette nouvelle forme

juridique. On pourrait aussi concevoir que deux sociétés nationales, créent une nouvelle société commerciale européenne qui les absorberait.

Votre commission souhaite que l'exécutif de la C.E.E. se prononce sur la création d'une société commerciale de type européen. Jusqu'à présent il n'a rédigé qu'un mémorandum sur ce sujet.

C) LA LEGISLATION FISCALE

161. Sans parler des difficultés qui ont leur source dans la structure des entreprises elles-mêmes, dans les rapports de force des groupes en présence ou dans les situations personnelles ou familiales et des données mentionnées dans les paragraphes précédents, d'importants obstacles aux regroupements d'entreprises proviennent de la législation fiscale.

162. Les obstacles d'ordre fiscal sont probablement ceux qui arrêtent le plus les petites et moyennes entreprises dans leurs efforts de concentration. Ce sont notamment les suivants :

a) Droits d'enregistrement et de timbres

163. Ces droits constituent une lourde charge au moment d'une fusion, d'une absorption, d'une création de société ou d'une liquidation. Pour ne citer qu'un ordre de grandeur, à titre d'exemple, ils s'élèvent pour l'enregistrement en Belgique à 1,25 % de l'actif net fusionné ou absorbé.

Or, dans une phase de réadaptation comme celle que traversent - et surtout que vont traverser - les entreprises d'Europe, soumises à la fois aux effets de la formation du marché commun et à ceux du"Kennedy-round", il serait sage d'abolir au moins temporairement ces taxes.

Il y a lieu de noter qu'au Royaume-Uni la section 55 de la loi des finances de 1927 exonère du droit de timbre et de la taxe sur le capital la plupart des fusions impliquant l'émission ou l'échange d'actions.

b) Impôts sur les revenus frappant les plus-values dégagées par l'ajustement comptable des actifs au moment d'une fusion ou d'un apport

164. Ces ajustements sont indispensables à l'évaluation correcte des apports de chacune des parties. Ils font apparaître des plus-values dans la plupart des cas, étant donné la politique de prudence comptable qui est de tradition dans les entreprises bien gérées. Ces plus-values sont souvent taxées comme des bénéfices.

Ces plus-values ne résultent pas toujours d'une non imposition des valeurs investies. D'autre part, des différences apparaissent entre Etats membres selon que dans l'un ce sont les dividendes déclarés qui sont soumis à l'impôt, alors que dans l'autre ce sont les bénéfices.

Il reste que la taxation de ces plus-values constitue une perte de substance qui détériorerait la trésorerie des entreprises au point qu'elles reculent devant une concentration pourtant économiquement et techniquement nécessaire.

L'expérience des lois belges de 1953 et de 1959 exonérant ces plus-values en faveur des concentrations réalisées dans un certain délai a prouvé qu'une exonération peut provoquer une

vague de concentrations longtemps ajournées. Une expérience analogue limitée au domaine bancaire a favorisé récemment une vague de concentrations bancaires au Danemark.

Si la fusion a lieu entre deux sociétés de nationalité différentes, la société absorbée paie l'impôt sur le revenu dans son pays comme s'il s'agissait d'une liquidation pure et simple. C'est un fardeau très lourd.

165. Une fois fusionnés, les établissements localisés en pays différents forment désormais une seule entreprise, mais celle-ci subit alors la double imposition à plusieurs égards, parce que présentement les législations fiscales des Etats membres sont loin de correspondre aux besoins d'entreprises qui exercent ou exerceront leurs activités dans plusieurs de ces Etats, dans le cadre des mouvements d'intégration économique européenne. C'est ce que montrent les exemples suivants :

-a) Si l'entreprise a des établissements stables dans plusieurs pays, ceux-ci sont passibles des impôts sur les bénéfices dans le pays de leur activité, ce qui ne permet pas du point de vue fiscal de compenser les pertes d'un établissement avec les bénéfices d'un autre, comme ce serait le cas si tous les établissements fonctionnaient dans un même pays.

-b) Les accords pour éviter la double imposition ne sont ni assez nombreux, ni assez complets pour réaliser entièrement l'application du principe "non bis in idem".

-c) Les taxes sur le chiffre d'affaires, qui normalement ne s'appliquent pas lorsque la marchandise passe d'une usine à l'autre au sein d'une même société ayant plusieurs établissements dans un seul pays, sont par contre applicables si ces établissements sont séparés par une frontière, comme s'il y avait cession d'un propriétaire.

L'un des avantages de la fusion multinationale est ainsi annulé, car les regroupements d'activités entre des divisions que l'on cherche à mieux spécialiser sont contrariés par l'application de la taxe.

c) Taxes sur le chiffre d'affaires

166. En matière de politique fiscale, l'action de la Communauté doit être particulièrement orientée vers les mesures fiscales qui pourraient fausser la concurrence. En effet, une union économique s'avère impossible sans l'instauration progressive d'une politique fiscale communautaire. Dans son huitième Rapport général, la Commission de la C.E.E. souligne d'ailleurs que les modifications de la fiscalité entraîneront des conséquences budgétaires importantes.

167. L'unification de certains impôts tels que la taxe sur le chiffre d'affaires et certains accises, permettrait non seulement de supprimer les frontières fiscales, mais nécessiteraient également une adaptation de la charge des différents impôts pour que dans chaque Etat membre, un équilibre nouveau des dépenses et des recettes soit assuré.

168. En ce qui concerne les impôts indirects et, notamment la taxe sur le chiffre d'affaires, (1) le projet communautaire prévoit le remplacement des systèmes en vigueur par un système commun de taxe sur la valeur ajoutée qui devrait être appliqué au plus tard le 1er janvier 1970. Le système commun proposé s'applique par déduction taxe sur taxe et s'étend jusqu'au stade du commerce de détail inclus. Il laisse la possibilité aux Etats membres de restreindre le champ d'application au stade du commerce de gros et d'appliquer, le cas échéant, une taxe complémentaire autonome au stade du commerce de détail.

169. Un autre projet (2) tend à préciser la structure et les modalités d'application du système communautaire des taxes sur la valeur ajoutée.

170. L'objectif de la suppression des frontières fiscales nécessitera, outre l'introduction du système communautaire de la T.V.A., l'application de taux très voisins dans les Etats membres.

---

(1) Voir Rapport établi au nom de la commission du marché intérieur par M. DERINGER, doc. 56/1963-1964.

(2) Voir Rapport établi au nom de la commission du marché intérieur par M. SEUFFERT, doc. n° 1/1966-1967.

171. Il est particulièrement appréciable que la Commission de la C.E.E. ait abordé l'aménagement de la politique fiscale en commençant par l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires.

Le système qui est proposé sera neutre au point de vue de la concurrence dans les échanges de marchandises d'un pays à un autre.

172. Ce système présente un autre avantage : il remédie aux effets néfastes que peut avoir le système de la taxe générale cumulative sur la concurrence.

D'après le système de la taxe générale cumulative qui est en vigueur en Allemagne, à Luxembourg et aux Pays-Bas, toute transaction entre deux entreprises différentes est assujettie à la taxe. Par contre, une transaction entre deux stades de production correspondants ne l'est pas si elle se rattache à une seule et même entreprise.

Ainsi, les entreprises peuvent échapper à l'impôt grâce à une intégration verticale (1).

Comme l'a exprimé M. BOUSCH dans l'avis qu'il a rédigé au nom de la commission économique et financière et qui est reproduit en annexe au rapport de M. DERINGER (1), le système d'impôts constitue un élément par lequel les entreprises procèdent à des concentrations verticales et ce dans le but essentiel d'échapper à une imposition. Par la même se créent, par rapport aux entreprises non intégrées verticalement, des distorsions de concurrence.

M. BOUSCH s'exprime comme suit :

"Ces impôts étant perçus pour toute opération économique, leur charge fiscale ne pèse pas également sur toutes les catégories de produits : les produits comportant un cycle de distribution plus long sont des produits soumis plusieurs fois à l'imposition. La conséquence en est une tendance à l'intégration verticale dans les industries qui cherchent à éliminer le plus possible les opérations économiques intermédiaires, de manière à ne pas être obligées de payer au fournisseur intermédiaire le prix du produit majoré de l'impôt.

(1) Voir rapport établi au nom de la commission du marché intérieur.

Au lieu de se spécialiser dans une production particulière, ce qui permettrait de réduire les prix de revient et d'accroître le volume de la production, les industries chercheront donc à inclure également dans leur cycle de production des productions complémentaires.

Sur le plan national, les systèmes "à cascade" ne sont donc pas neutres du point de vue concurrentiel; les petites et moyennes entreprises sont désavantagées par rapport à celles ayant rassemblé un certain nombre de stades dans leur activité économique".

D) AUTRES QUESTIONS A CONCILIER AVEC LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

173. La vie économique se déroule de façon irrégulière. Son développement harmonieux exige l'intervention des pouvoirs publics pour soutenir son élan ou freiner les excès par des techniques appropriées, et aussi pour l'encadrer et lui montrer par des informations quelles sont les perspectives à atteindre. Ces techniques s'appellent politiques conjoncturelles, politiques à moyen et à long terme. Elles comportent aussi la définition d'objectifs généraux.

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE LA HAUTE AUTORITE ET DE LA COMMISSION DE LA C.E.E. EN MATIERE DE CONCURRENCE ET, EN PARTICULIER EN CE QUI CONCERNE LES ENTENTES ET CONCENTRATIONS

CHAPITRE I

LES BASES DONNEES PAR LES TRAITES ET LEUR DIFFERENCE

174. Les dispositions particulières des Traités de Paris et de Rome concernant la concurrence s'insèrent dans le cadre des buts définis par ces Traités, dont ils constituent un des moyens de réalisation.

A) C.E.C.A.

175. Après avoir, dans son 1er alinéa, défini la mission de la C.E.C.A., l'article 2 du Traité de Paris précise que cette mission sera assurée grâce notamment à l'établissement d'un marché commun dans les conditions prévues à l'article 4.

Et cet article 4 stipule que sont incompatibles avec le marché commun et donc abolies et interdites notamment

"les mesures ou pratiques établissant une discrimination entre "producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en "ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison et les "tarifs de transports, ainsi que les mesures ou pratiques faisant "obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur;

"les pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploi- "tation des marchés".

176. En juin 1965, le Représentant de la Haute Autorité a appelé l'attention sur divers aspects de la situation juridique née des dispositions du Traité de la C.E.C.A. et sur les rapports qui existent entre eux. L'article 4, comme rappelé ci-dessus, interdit notamment les discriminations, les subventions et les pratiques restrictives. L'interdiction des discriminations en matière de prix (article 60) et de tarifs de transport (article 70) découlent de l'interdiction générale édictée par l'article 4.

Ces diverses dispositions s'imbriquent les unes dans les autres. L'article 60 aurait pu conduire à des accords de prix s'il n'y avait pas eu également les articles 65 et 66.

L'article 66 dit que l'entreprise concentrée ne doit pas avoir le pouvoir de déterminer les prix sur une partie importante du marché.

o o

o

i) Article 65 : ententes

177. En application de l'article 4 d, l'article 65, paragraphe 1 du Traité C.E.C.A. interdit de façon générale tous les accords entre entreprises, toutes les décisions d'association d'entreprises et toutes les pratiques concertées qui tendraient sur le marché commun, directement ou indirectement, à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence. L'interdiction est générale et absolue. Les cas particuliers d'interdiction énumérés par l'article 65 ont une valeur d'exemple et leur portée n'est pas restrictive. Les hypothèses expressément prévues sont toutefois les plus importantes et caractérisent le plus fréquemment les ententes interdites qui ont notamment pour objet de fixer ou de déterminer les prix, de restreindre ou de contrôler la production, le développement technique ou les investissements et de répartir les marchés, produits, clients ou sources d'approvisionnement.

178. La Haute Autorité a compétence exclusive, sous réserve de recours à la Cour de justice, pour se prononcer sur la conformité des accords ou décisions avec les dispositions de l'article 65. En d'autres termes, dans les cas douteux, la Haute Autorité est seule compétente, sous le contrôle de la Cour de justice, pour décider si un accord ou une décision déterminés sont frappés par l'interdiction de l'article 65. Cette disposition tend à assurer une unité de jurisprudence administrative et juridictionnelle, afin d'éviter des oppositions divergentes sur l'incompatibilité de certains accords ou décisions avec les dispositions du Traité.

179. L'interdiction est générale et absolue et elle s'applique à tous les accords et décisions entre entreprises communautaires, qu'elles soient de la même nationalité ou de nationalité différente et abstraction faite des dimensions des entreprises et des effets quantitatifs concrets sur le fonctionnement du marché commun.

180. Par dérogation à l'interdiction générale édictée au paragraphe 1, le paragraphe 2 de l'article 65 donne à la Haute Autorité le pouvoir d'autoriser, pour des produits déterminés, des accords de spécialisation ou des accords d'achats et de ventes en commun. L'octroi de l'autorisation est cependant subordonné à trois conditions fondamentales. La spécialisation ou les achats ou ventes en commun doivent contribuer à une amélioration notable dans la production ou la distribution des produits considérés. L'accord doit être essentiel pour obtenir les effets qu'il se propose, sans qu'il soit d'un caractère plus restrictif que ne l'exige son objet. Enfin, l'accord ne doit pas être susceptible de donner aux entreprises intéressées le pouvoir de déterminer les prix, contrôler ou limiter la production ou les débouchés d'une partie essentielle des produits en cause dans le marché commun, ni de les soustraire à une concurrence effective d'autres entreprises dans le marché commun.

181. Les décisions d'autorisation au sens de l'article 65 ont toujours le caractère de décisions individuelles. La Haute Autorité est tenue d'autoriser les ententes lorsque les conditions prévues au paragraphe 2 se trouvent réunies, mais cependant, son appréciation à cet égard, est, en grande partie, une appréciation des faits ou circonstances économiques.

182. Les autorisations peuvent être accordées à des conditions déterminées et pour une période limitée. La Haute Autorité renouvelle l'autorisation si elle constate qu'au moment du renouvellement, les conditions de l'autorisation continuent d'être remplies. La Haute Autorité révoque l'autorisation ou en modifie les termes si elle reconnaît qu'à la suite d'un changement de circonstances, l'accord ne répond plus aux conditions prévues ou que les conséquences effectives de cet accord ou de son application sont contraires aux conditions requises pour son application.

ii) Article 66 : concentrations

183. L'article 66 tend à éviter que des positions dominantes dans le marché commun soient acquises au moyen d'un contrôle réciproque des activités de plusieurs entreprises, que cela résulte de la fusion, d'une participation financière quelconque dans ces entreprises, ou de tout autre moyen direct ou indirect.

184. Tandis que l'article 65 édicte une interdiction uniquement applicable aux entreprises assujetties à la juridiction de la Communauté, l'article 66 est, en revanche, applicable toutes les fois que la concentration vise également des entreprises non communautaires, à condition cependant que l'une au moins soit assujettie à la juridiction de la Communauté.

L'article 66 dispose que les opérations de concentration sont soumises à autorisation préalable de la Haute Autorité. Celle-ci définit les conditions auxquelles cette autorisation peut être subordonnée. La Haute Autorité est tenue d'autoriser les concentrations si elle reconnaît que celles-ci n'attribuent pas le pouvoir

- de déterminer les prix, contrôler ou restreindre la production ou la distribution, ou faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur une partie importante du marché desdits produits,
- d'échapper, notamment en établissant une position privilégiée et comportant un avantage substantiel dans l'accès aux approvisionnements ou aux débouchés, aux règles de concurrence résultant de l'application du Traité.

185. La définition contenue dans le premier alinéa de l'article 66 étant générale et abstraite, pour satisfaire à l'exigence d'une définition concrète, les auteurs du traité se sont préoccupés de renvoyer à une réglementation communautaire la définition des éléments constituant le contrôle des entreprises en application de la définition générale énoncée par le traité. Ainsi, ont-ils tenu compte de ce que l'évolution de l'économie et la technique tendait à modifier les dimensions des entreprises et, par conséquent leur influence sur le marché commun, de sorte qu'il pouvait être nécessaire, le cas échéant, de réviser et de modifier les disposi-

tions réglementaires. En outre, ils ont exclu de la procédure de l'article 66 et de l'obligation d'autorisation, les concentrations qui, par leur nature, ne sauraient influencer le fonctionnement correct du marché commun.

iii) Observations

186. Les auteurs du traité ont estimé que l'existence de dispositions sévères et l'attribution d'un pouvoir substantiel aux institutions communautaires constituaient le remède le plus approprié pour éviter l'acquisition de positions dominantes par les entreprises productrices de charbon et d'acier.

187. Ils ont établi un système complexe d'interdictions, assorti de la possibilité d'appréciations exceptionnelles rigoureusement limitées et de l'attribution à la Haute Autorité de pouvoirs étendus de contrôle.

o

o o

188. Le problème fondamental est celui d'empêcher l'exploitation abusive des positions dominantes. L'interdiction a une portée essentiellement préventive.

189. A défaut d'exécution, la Haute Autorité, après avoir consulté le gouvernement intéressé, peut, d'une part, appli-

quer des sanctions et, d'autre part, fixer elle-même les prix et conditions de vente que l'entreprise en cause serait tenue d'appliquer ou établir des programmes de fabrication et de livraison que l'entreprise serait tenue d'exécuter.

190. Ces dispositions prévoient donc une action directe à l'égard des entreprises parties à un accord ou des entreprises bénéficiant par elles-mêmes d'une position dominante. Elles ne prévoient cependant pas une déclaration de nullité ou une annulation, ni encore une action en réparation (1) pour les pratiques rendues possibles par l'exploitation abusive d'une position dominante aux effets desquels il n'est pas possible de remédier.

191. Le fait que l'article 66 § 7 ne règle pas la question de la réparation des dommages résultant de l'exploitation abusive d'une position dominante s'explique par le principe selon lequel le traité se borne à mettre fin à l'abus de puissance. Il laisse aux législations nationales le soin de régler la réparation des dommages. Le même principe se vérifie d'ailleurs pour les articles 85 et 86 du traité de Rome.

Le traité renonce - abstraction faite de l'article 66 § 5 - aux mesures de démantèlement, car ses signataires entendaient respecter les puissances préexistantes ou résultant d'une croissance naturelle. Voir à ce sujet le rapport de la délégation française.

La seule différence entre l'article 86 et l'article 66 § 7 est que celui-ci énumère les moyens d'action, tandis que le premier laisse le soin de les définir aux dispositions adoptées par voie de règlement (article 87).

(1) A ce propos, il y a lieu de préciser combien la législation américaine est différente en ce sens qu'elle prévoit des sanctions fort importantes en réparation. La législation anti-trust américaine fait ainsi appel au droit pénal. Un des cas les plus importants ayant fait l'objet de cette législation est apparu ces derniers temps. Plusieurs importants fabricants d'articles électriques (General Electric Westinghouse, Allis-Chalmers et d'autres) avaient conclu, de façon non écrite d'ailleurs, une série d'ententes inadmissibles en matière de prix. Le législateur est intervenu et le tribunal imposa des amendes pour un total de plus d'un million de dollars. En outre, certains membr de Conseils d'administration ainsi que des directeurs furent même frappés de courtes peines d'emprisonnement. La législation américaine présente cependant actuellement une lacune au sujet des sanctions pécuniaires. En effet, en vertu de la législation fiscale fédérale sur les revenus, les dommages et intérêts payés peuvent être déduits au titre de dépenses d'exploitation, lors du calcul de la taxe sur le revenu. Aussi, la Commission compétente du Congrès s'occupe-t-elle de combler cette lacune qui actuellement atténue sensiblement l'effet final des demandes d'indemnisation.

B) C.E.E.

192. La politique de concurrence à l'intérieur de la C.E.E. englobe, outre la politique de concurrence au sens restreint, l'harmonisation fiscale, l'harmonisation de la législation en général, l'application de l'article 90 concernant les entreprises et services publics, ainsi que le contrôle des mesures d'aide à l'industrie. Aussi est-il essentiel que la Commission de la C.E.E. considère sa politique de concurrence comme un élément de la politique générale.

La deuxième partie du présent rapport a d'ailleurs eu pour objet de faire apparaître les liens de la politique sur les ententes et concentrations avec toute une série d'autres dispositions économiques, fiscales et juridiques.

Pour la concurrence au sens restreint, le traité de Rome contient des dispositions tendant, d'une part, à interdire les ententes et, d'autre part, à réprimer l'exploitation abusive des positions dominantes.

Ces dispositions particulières s'insèrent dans le cadre des principes et buts fondamentaux du Traité, dont elles constituent un des moyens de réalisation.

193. Après avoir défini, en son article 2, la mission générale de la C.E.E., le Traité de Rome précise en son article 3 que, pour remplir cette mission, l'action de la Communauté comporte .... "..... l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée".

a) Article 85: ententes et décisions d'associations d'entreprises

194. L'article 85 déclare incompatibles avec le marché commun et interdits, tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

195. L'interdiction a sa raison d'être dans le fait que les ententes, en affectant ou en faussant le jeu de la concurrence, peuvent, en définitive, faire échec aux buts pour lesquels le marché commun a été réalisé. Selon le texte, les accords ou pratiques ne concernant pas les échanges entre Etats membres ne seraient pas soumis aux dispositions de l'article 85. Mais, en fait, une entente, même entre entreprises de même nationalité, peut souvent affecter le commerce entre Etats membres réunis dans une Communauté à l'intérieur de laquelle les frontières économiques et fiscales sont appelées à disparaître. Par ailleurs, ne peuvent être considérés comme dangereux pour l'économie du marché commun, les accords ou ententes de portée mineure qui ne seraient pas, par eux-mêmes, en mesure de troubler le jeu normal de la concurrence.

196. Ayant fixé et défini l'interdiction générale, l'article 85 précise diverses catégories d'accords ou de pratiques auxquels l'interdiction s'applique <u>notamment</u>. Une conséquence importante résulte de la portée non limitative de ces précisions. En effet, devront être considérés comme incompatibles avec le marché commun et donc interdits, non seulement les accords ou pratiques qui présentent l'un des éléments indiqués par l'article 85, <u>mais encore</u> ceux qui, sans présenter ces éléments, peuvent néanmoins affecter le commerce entre les Etats membres et empêcher, restreindre ou fausser le jeu de la concurrence.

b) Article 86 : concentrations et positions dominantes

197. Après avoir interdit les mauvaises ententes, décisions d'associations d'entreprises et pratiques concertées, le traité déclare, dans son article 86, incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre les Etats membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises, d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substancielle de celui-ci. Suivant une structure analogue à celle de l'article 85, l'article 86, après avoir défini de façon générale l'interdiction, indique notamment en quoi peuvent consister ces pratiques abusives.

198. Aux termes de l'article 86, les pratiques abusives qui sont "notamment" incompatibles avec le marché commun et interdites dans la mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, peuvent consister à :

a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,

b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,

c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires, qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

199. Il reste les autres pratiques que le traité n'a pas précisées dans la liste non limitative donnée ci-dessus. Les autres pratiques sont toutes celles qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres, selon la lettre de l'article 86, par le fait d'exploiter de façon abusive une position dominante.

Il convient aussi de prendre en considération le fait que, de son côté, l'article 85 interdit toutes pratiques et toutes décisions d'associations d'entreprises qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu normal de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

L'interprétation de l'article 86 ne doit pas constituer un moyen de détourner l'article 85 et ainsi de permettre ce que ce dernier interdit.

On ne peut, dans l'esprit du traité de la C.E.E., donner à l'article 86 une interprétation qui aboutirait à un foisonnement de cartels ou de pratiques interdits par l'article 85 mais qui seraient juridiquement présentés comme des concentrations ou des holdings que l'article 86 ne saurait - d'après cette interprétation limitative - réprimer.

Ce serait d'abord illogique et surtout contraire à l'esprit et aux buts du traité qui, rappelons-le, précise formellement en son article 3, litt.f) que l'action de la Communauté comporte "l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun".

L'ensemble de la question ainsi posée a, sur le plan juridique donné lieu à une longue discussion au sein de votre commission qui finalement, par majorité, a arrêté, pour ses conclusions en la matière reprises aux paragraphes 310 et 311, le texte suivant :

"Votre commission constate que l'article 66 C.E.C.A. prévoit une autorisation pour les concentrations tandis que l'article 86 du traité de la C.E.E. ne le prévoit pas pour les positions dominantes.

Votre commission soutient le point de vue de la Commission de la C.E.E. selon lequel la constitution de concentrations ne tombe pas en soi sous l'application de l'article 85. D'un autre côté, il est clair qu'une concentration, par le fait qu'elle exerce une position dominante, n'est pas pour autant dispensée des interdictions prévues par l'article 85 en matière de concurrence.

Par ailleurs, l'article 86 interdit l'abus de la position dominante.

L'ensemble de ces dispositions est à examiner sous l'optique de l'article 3 litt.f. C.E.E., selon lequel la concurrence ne doit pas être faussée dans le marché commun.

Une concentration se heurte aux dispositions de l'article 86 lorsqu'une entreprise ayant déjà une position dominante sur le marché exploite celle-ci pour obliger d'autres entreprises à se concentrer avec elle. Cependant une concentration ne se heurte pas en soi aux dispositions de l'article 86 lorsque de cette concentration résulte une position dominante sur le marché.

La Commission de la C.E.E. dispose d'après les articles 3 et 12 du règlement n°17 des moyens suffisants pour agir contre des concentrations incompatibles avec le traité".

La minorité de votre commission a cependant estimé qu'il importait que l'exécutif puisse intervenir à temps, c'est-à-dire lorsque ce n'est pas trop tard eu égard aux investissements effectués par les entreprises et à l'intérêt général.

Des voix se sont élevées au sein de votre commission pour considérer que le règlement n°17 devait être complété en vue de donner à l'exécutif les moyens d'information nécessaires et aussi pour lui permettre de se prononcer en temps utile sur le problème des fusions d'entreprises.

200. Les rédacteurs du traité C.E.E. se sont bornés à définir des principes généraux dans les articles 85 et 86. Il leur aurait été, en effet, impossible d'insérer une réglementation complète à cet égard dans le texte du traité et cette solution n'aurait d'ailleurs pas été opportune car toutes modifications ultérieures auraient nécessité l'application de la procédure complexe de révision du traité.

201. Ainsi le traité de Rome laisse-t-il une grande lattitude aux institutions de la Communauté pour la définition et l'applicat des principes généraux contenus dans les articles 85 et 86. Ces principes généraux ne sont, à leur tout, qu'une application des fondements de la Communauté précisés par les articles 2 et 3 du traité.

Conformément à l'article 87, il appartient au Conseil sur proposition de la Commisssion et après consultation du Parlement européen, d'arrêter tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86.

Les dispositions de ces règlements ou directives, selon le paragraphe 2, de l'article 87 ont pour but notamment :

a) d'assurer le respect des interdictions visées à l'article 85 § 1 et à l'article 86, par l'institution d'amendes et d'astreintes,

b) de déterminer les modalités d'application de l'article 85, § 3 en tenant compte de la nécessité, d'une part, d'assurer une surveillance efficace et, d'autre part, de simplifier dans toute la mesure du possible le contrôle administratif,

c) de préciser, le cas échéant, dans les diverses branches économiques, le champ d'application des dispositions des articles 85 et 86,

d) de définir le rôle respectif de la Commission et de la Cour de Justice dans l'application des dispositions visées dans le présent paragraphe,

e) de définir les rapports entre les législations nationales d'une part, et, d'autre part, les dispositions de la présente section ainsi que celles adoptées en application du présent article.

202. En application des dispositions reprises ci-dessus, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, a arrêté les premiers règlements d'application des articles 85 et 86. Il s'agit du règlement n° 17 et du règlement n° 19. Par ailleurs, la Commission a présenté des propositions concernant l'application des règles de concurrence au secteur des transports par chemin de fer, par route et par voies navigables. Elle a proposé, en outre, certaines mesures en vue de l'exécution, dans les Etats membres, de vérifications que sont appelés à effectuer, en application du règlement n° 17, les fonctionnaires de la Communauté.

203. Le règlement n° 17 (1) du Conseil concerne les premières modalités d'application des articles 85 et 86 C.E.E. En fait, il concerne principalement l'application de l'article 85.

En effet, c'est presque exclusivement dans un seul article de ce règlement, l'article 12, que des dispositions sont prévues concernant l'application de l'article 86 du Traité.

204.

Un relevé des principaux éléments du règlement arrêté par le Conseil est donné comme suit dans le Vème Rapport général (2) sur l'activité de la C.E.E. :

"Le point de départ du règlement arrêté par le Conseil, est constitué par le principe en vertu duquel les accords décisions et pratiques concertées, visé à l'article 85, paragraphe 1 du Traité et l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché au sens de l'article 86 du Traité sont interdits sans qu'une décision préalable soit nécessaire à cet effet (art. 1er du règlement).

En ce qui concerne les accords, décisions ou pratiques concertées qui, sur le plan des faits, ne tombent pas sous le coup de ces dispositions d'interdiction, la Commission européenne peut, à la demande des entreprises intéressées, constater qu'il n'y a pas lieu pour elle, en fonction des éléments dont elle a connaissance, d'intervenir à l'égard d'un accord, d'une décision ou d'une pratique en vertu des dispositions de l'article 85, paragraphe 1, ou de l'article 86 du Traité (attestation négative : art. 2 du règlement).

(1) Voir rapport établi au nom de la Commission du marché intérieur par M. DERINGER - doc. n° 57/1961-62 et la résolution du Parlement européen (J.O. n° 73/1961) sur le texte proposé par la Commission de la C.E.E. Ces documents avaient présenté des modifications qui n'ont pas toutes été retenues par le Conseil.

(2) Doc. 30/1962-1963 - § 47.

Si, par contre, la Commission européenne constate -soit à la demande d'un Etat membre ou de personnes intéressées, soit d'office - une infraction aux dispositions des articles 85 et 86, elle peut adresser aux entreprises ou associations d'entreprises intéressées des recommandations visant à faire cesser l'infraction; si besoin est, elle peut obliger ces entreprises, par voie de décision, à mettre fin à ladite infraction (art. 3 du règlement).

Les accords, décisions et pratiques concertées, visés à l'article 85, paragraphe 1 du Traité, intervenus après l'entrée en vigueur du règlement et pour lesquels les intéressés désirent se prévaloir des dispositions de l'article 85, paragraphe 3 du Traité, doivent être notifié à la Commission. Aussi longtemps qu'ils n'ont pas été notifiés, une décision d'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité ne peut être rendue (art. 4, § 1 du règlement). La Commission est exclusivement compétente, sous réserve du contrôle de la décision par la Cour de Justice, pour déclarer les dispositions de l'article 85, paragraphe inapplicables conformément à l'article 85, paragraphe 3 du Traité (art. 9 du règlement). Cette déclaration peut être faite avec effet rétroactif à la date de la notification (art. 6, § 1 du règlement). Quelques catégories spécialement précisées d'accords, de décisions et de pratiques concertées dont les effets sont de moindre importance (ententes nationales ne concernant pas les échanges entre Etats membres, prix imposés verticaux, restrictions de concurrence dans les contrats de licences, ententes en matière de normes et de types) sont provisoirement exempté de la notification obligatoire. Pour ces types d'ententes, la rétroactivité peut également s'étendre à une période antérieure à la date de la notification (art. 4, § 2, art. 6, § 2, du règlement).

La rétroactivité peut même être appliquée aux accords, décisions et pratiques concertées, visés à l'article 85, paragraphe 1 du Traité, existant à la date d'entrée en vigueur du règlement et qui font partie des catégories précitées, ou qui ont été notifiés à la Commission par les intéressés avant le 1er août 1962 (art. 5, § 2 du règlement). Par cette dernière disposition, on a voulu créer un régime transitoire pour les "anciennes ententes". Elle est complétée par une réglementation en faveur des accords, décisions et pratiques concertées existant à la date d'entrée en vigueur du règlement et qui ne remplissent pas les conditions énoncées à l'article 85, paragraphe 3, pour autant qu'ils soient notifiés à la Commission avant le 1er août 1962 ou - s'ils font partie des catégories mentionnées à l'article 4, paragraphe 2 du règlement - avant le 1er janvier 1964. D'après cette disposition, l'interdiction édictée par l'article 85, paragraphe 1 ne s'applique que pour la période fixée par la Commission, à condition que les accords, décisions ou pratiques concertées soient abandonnés ou modifiés de telle sorte

qu'ils ne soient plus visés par l'art. 85, § 1 ou qu'ils remplissent les conditions d'application de l'art. 85, § 3 (art. 7 du règlement).

Par ailleurs, le règlement prévoit que la Commission européenne est compétente pour recueillir des renseignements et pour effectuer des vérifications (art. 11 et 14 du règlement). En outre, la Commission peut procéder à des enquêtes générales portant sur des secteurs entiers de l'économie dans lesquels il y a lieu de supposer que la concurrence est restreinte ou faussée. La Commission peut, pour effectuer ces enquêtes, exiger des entreprises relevant de ces secteurs tous les renseignements nécessaires à l'application des articles 85 et 86 (art. 12 du règlement).

Dans les cas d'infraction aux interdictions édictées à l'art. 85, § 1, ou 86 du Traité, de demandes ou de notifications inexactes, de violation des obligations incombant en matière de fourniture de renseignements ou de vérifications, et de contravention à une charge imposée, la Commission européenne peut, par voie de décision, infliger des amendes aux entreprises ou associations d'entreprises (art. 15 du règlement). Elle peut aussi leur infliger des astreintes pour les contraindre à respecter ses décisions, à fournir des renseignements et à se soumettre aux vérifications (art. 16 du règlement).

En outre, le règlement contient une série de dispositions relatives surtout à la procédure et concernant notamment la liaison entre la Commission et les autorités compétentes des Etats membres. Alors que, comme il est dit plus haut, la Commission est seule compétente pour l'application de l'article 85, § 3, les autorités des Etats membres restent compétentes pour appliquer l'article 85, § 1 et l'article 86 aussi longtemps que la Commission n'a engagé aucune procédure d'octroi d'attestation négative, de constatation d'une infraction aux articles 85 et 86 du Traité ou de décision d'application de l'article 85, § 3 du Traité (art. 9, § 3 du règlement).

Avant de prendre les décisions relatives à une demande d'attestation négative, de cessation d'infractions ou de décision d'application de l'article 85, § 3 du Traité ainsi qu'à la révocation de celles-ci, et les décisions fixant les amendes ou astreintes, la Commission donne aux entreprises et associations d'entreprises intéressées l'occasion de faire connaître leur point de vue (art. 19, § 1 du règlement). D'autres personnes physiques ou morales peuvent être entendues; si elles demandent à être entendues et justifient d'un intérêt suffisant, il doit être fait droit à leur demande (art. 19, § 2 du règlement).

La Commission européenne publie l'essentiel du contenu des demandes d'attestations négatives et des notifications en vue de l'obtention d'une décision d'application de l'article 85, § 3 du Traité (art. 19, § 3 du règlement). Ceci permet aux tiers, dont les intérêts peuvent être affectés par une décision, de faire connaître au préalable leur point de vue. La Commission européenne publie également l'essentiel du contenu de ses décisions relatives aux demandes d'attestations négatives ou visant à faire cesser des infractions et de ses décisions d'application de l'art. 85, § 3 du Traité ainsi que de leur révocation (art. 21 du règlement).

Le règlement est entré en vigueur le 13 mars 1962.

205. Le règlement n° 19/65 peut s'analyser comme suit. Il prévoit que, sans préjudice de l'application du règlement n° 17, la Commission peut déclarer par voie de règlement que l'article 85/1 n'est pas applicable à des catégories d'accords auxquels ne participent que deux entreprises et

- dans lesquels l'une s'engage vis-à-vis de l'autre à ne livrer certains produits qu'à celle-ci, pour la revente à l'intérieur d'une partie définie du marché commun, ou
- dans lesquels l'une s'engage vis-à-vis de l'autre à n'acheter certains produits qu'à celle-ci, pour la revente, ou
- dans lesquels ont été conclus entre les deux entreprises, pour la revente, des engagements exclusifs de livraison et d'achat visés ci-dessus,
- qui comportent des limitations imposées en rapport avec l'acquisition ou l'utilisation de droits de propriété individuelle, ou avec les droits résultant de contrats comportant cession ou concession de procédés de fabrication ou de connaissances relatives à l'utilisation et à l'application de techniques industrielles.

Le règlement pris par la Commission doit définir les catégories d'accords auxquels il s'applique et préciser notamment :

- les restrictions ou les clauses qui ne peuvent figurer dans les accords,
- les clauses qui doivent figurer dans les accords ou les autres conditions qui doivent être remplies.

Les dispositions ci-dessus s'appliquent par analogie aux catégories de pratiques concertées auxquelles ne participent que deux entreprises.

Le règlement est pris par la Commission pour une durée illimitée. Il peut être abrogé ou modifié lorsque les circonstances se sont modifiées à l'égard d'un élément qui a été essentiel dans son élaboration.

Le règlement peut s'appliquer avec effet rétroactif aux accords et pratiques concertées qui, au jour de son entrée en vigueur, auraient pu bénéficier d'une décision à effet rétroactif, en application du règlement n° 17.

En vertu du règlement n° 17, les accords, décisions et pratiques concertées peuvent être soustraits à l'interdiction par une décision de la Commission, notamment s'ils sont modifiés de manière qu'ils remplissent les conditions d'application de l'article 85, paragraphe 3 du traité. La Commission peut accorder le même bénéfice par voie de règlement à ces accords ou pratiques concertées s'ils sont modifiés de telle manière qu'ils entrent dans une catégorie définie par un règlement d'exemption.

Une exemption ne pouvant être acquise lorsque les conditions énumérées à l'article 85, paragraphe 3 ne sont pas réunies, la Commission peut arrêter par voie de décision, les conditions auxquelles devra satisfaire un accord ou une pratique concertée qui, en raison de circonstances particulières, révèle certains effets incompatibles avec l'article 85, paragraphe 3.

Avant d'arrêter un règlement, la Commission en publie le projet, en invitant tous les intéressés à lui faire connaître leurs observations.

La Commission consulte le comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes avant de publier un projet et avant d'arrêter un règlement.

La Commission propose au Conseil avant le 1er janvier 1970, les modifications nécessaires au règlement.

C) RESUME DES DIFFERENCES FONDAMENTALES ENTRE LE TRAITE CECA ET LE TRAITE CEE

206. L'exposé présenté par M. LINTHORST HOMAN au Parlement européen en juin 1965, fait une nouvelle fois ressortir clairement les différences qui existent entre le Traité C.E.C.A. et le Traité C.E.E. en matière de concurrence économique :

> "Les grandes différences qui existent entre le système instauré par la C.E.C.A. et celui de la C.E.E. en matière de concurrence économique sont, dans la mesure où elles présentent un intérêt essentiel dans la présente phase de mon exposé, les suivantes :
> le Traité de Paris visait un marché oligopolistique dans deux secteurs de l'industrie lourde ; le Traité de Rome a établi un marché groupant tous les autres produits ; le "marché" institué par le Traité de Paris est un et indivisible, celui du Traité de Rome est régi par des règles de concurrence s'inspirant davantage du système de l'"interstate commerce" ; le Traité de Paris se limitait à quelques moyens essentiels d'action économique et sociale, celui de Rome couvre un ensemble de moyens sensiblement plus nombreux ; la politique pratiquée en vertu du Traité de Paris est constituée par une série de décisions individuelles, alors que le Traité de Rome prévoit l'élaboration des principes énoncés par lui au moyen de règlements élargissant le domaine d'application du Traité et jetant les bases d'une législation européenne ; le Traité de Paris aborde en des termes très vagues, dans l'article traitant des attributions du Conseil (26) et ça et là dans les dispositions traitant de la politique commerciale (71 à 75), le lien à établir entre l'action proprement dite en vertu du Traité et la politique économique générale pratiquée par les Etats membres ; le Traité de Rome s'attache bien davantage aux procédures d'harmonisation et de coordination en tant que telles. Et, d'une manière générale, il manque à la C.E.C.A. le caractère d'une union douanière et économique, donné plus tard à la C.E.E., et dont la valeur est de plus en plus apparue à la Haute Autorité".

207. Le résumé de ces différences permet de dresser le tableau suivant :

a) une première différence fondamentale réside dans le fait que le Traité C.E.E. établit de façon plus précise des liens très étroits entre la politique de concurrence et la politique économique générale en ce sens qu'il prévoit des dispositions expresses à ce sujet, alors que dans le Traité C.E.C.A. la formulation est plus générale ;

b) alors que les dispositions du Traité C.E.C.A. s'étendent à toutes les ententes dans les secteurs qui relèvent de sa compétence, celles du Traité C.E.E. ne s'opposent aux ententes que pour autant qu'elles affectent le commerce entre Etats ;

c) le Traité C.E.C.A. exige l'autorisation préalable des concentrations, le Traité C.E.E. se bornant à interdire les abus de l'exploitation d'une position dominante ;

d) le Traité C.E.C.A. prévoit des dispositions en matière de prix (article 60) qui font défaut dans le Traité C.E.E.

Quant aux différences entre les articles 65 du Traité C.E.C.A. et 85 du Traité C.E.E. d'une part, et des articles 66 du Traité C.E.C.A. et 86 du Traité C.E.E. d'autre part, les observations suivantes peuvent être faites.

208. Comparons d'abord l'article 65 du traité C.E.C.A. avec l'article 85 du traité C.E.E. Si l'on se demande auquel de ces deux articles comparables il convient d'accorder la préférence, il semble que ce soit à l'article 85. Celui-ci est formulé en termes plus généraux, tandis que l'article 65 énumère un certain nombre de cas dans lesquels une autorisation est requise et il arrive que cette énumération se révèle pratiquement trop limitative. Par exemple, l'article 65 ne mentionne que les accords de spécialisation et les accords d'achat ou de vente en commun, alors qu'il peut apparaître, dans le large éventail des activités économiques de multiples autres formules. Il est évident qu'en raison, précisément, du fait qu'il comporte une énumération [illegible]

impliquant une limitation du nombre des formules possibles, l'article 65 n'est pas aussi souple et n'offre pas les mêmes possibilités que l'article 85, lorsqu'il s'agit de cas se situant à la limite du champ d'application des articles 65 et 66.

M. HELLWIG, membre de la Haute Autorité, se prononçant à ce sujet, s'est exprimé comme suit devant la Commission économique et financière lors de sa réunion du 31 mars 1966 :

> "Lors des débats qui ont eu lieu dans notre institution, nous avons précisément constaté à plusieurs reprises qu'en fait, il ne peut être question d'appliquer aux cas marginaux, touchant notamment à la spécialisation, à l'affectation des investissements, au financement en commun des investissements, etc., les dispositions de l'article 65, car ils ne figurent pas dans l'énumération que comporte cet article et nous pourrions ainsi être amenés à recourir à un critère plus rigoureux; celui de l'article 66, applicable aux entreprises pratiquant des formes de concentratio plus poussées. A mon avis, c'est sur cette distinction qu'il convient d'appeler l'attention."

209. A la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu de préférer les dispositions de l'article 66 du Traité de la C.E.C.A. à celles de l'article 86 du Traité de la C.E.E., la répons est plus délicate.

Les auteurs du Traité C.E.C.A. avaient à réglementer deux grands marchés caractérisés par une structure oligopolistique. Par ailleurs, sans aucun doute, certains relents politiques des expériences passées les ont inspirés dans la rédaction des règles de concurrence concernant ces deux secteurs.

Pour le Traité de la C.E.E., il s'agit d'embrasser tous les secteurs de l'économie. Aller aussi loin que transposer de façon générale dans le Traité de la C.E.E. le système de l'article 66 du Traité C.E.C.A. ne serait sans doute pas une solution praticable.

Un moyen terme semble cependant devoir être trouvé. Le Traité apparaît comme permettant de le mettre en oeuvre.

210. Si l'article 86 décrit des principes généraux tout en précisant cependant déjà quelques cas dans lesquels des pratiques abusives sont interdites, l'article 87 laisse le soin aux institutions de trouver les moyens permettant d'appliquer ces principes dans le cadre des buts généraux fixés par le Traité.

Pour l'application de l'article 86, la Commission doit avoir les moyens d'information nécessaires pour pouvoir exercer ses fonctions et, en conséquence, interdire les activités nuisibles d'entreprise ayant une position dominante. Certes, on ne peut que difficilement envisager, comme dans le cas de l'article 66 du traité C.E.C.A., que toute concentration doit faire préalablement l'objet d'une déclaration et d'une autorisation. Ce serait aller au devant d'une bureaucratie surchargée et donc inefficace.

Comme il vient d'être dit au paragraphe 199, la majorité de votre Commission estime que les articles 3 et 12 du règlement n°17 donnaient à l'Exécutif des moyens suffisants pour sévir contre des concentrations incompatibles avec le traité.

Comme cela résulte du document 3500 de la Commission de la C.E.E., la majorité des professeurs consultés par celle-ci a proposé l'instauration d'un système de surveillance pour l'application de l'article 86. Une minorité de votre commission, prenant en considération les lourdes conséquences financières résultant de l'interdiction d'une concentration lorsqu'elle abuse de sa position dominante, a été d'avis qu'il était préférable de donner à la Commission de la C.E.E., dans le sens préconisé par les professeurs, des moyens lui permettant d'éclairer pleinement à l'avance les intéressés sur d'éventuelles causes d'infraction.

CHAPITRE II

LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE DE LA HAUTE AUTORITE ET DE LA COMMISSION DE LA C.E.E.

A) LA POLITIQUE DE LA HAUTE AUTORITE A L'EGARD DES ENTENTES ET CONCENTRATIONS

a) considérations générales

211. La politique de la Haute Autorité telle qu'elle a été exposée par celle-ci tient spécialement compte de plusieurs faits :

1 - la nature et l'intensité de la concurrence dépendent de certaines données, telles que la structure des marchés, le nombre et la dimension des participants, l'élasticité de l'offre et de la demande, etc... Le niveau de la concurrence sur les différents marchés n'est, par conséquent, pas réglable à volonté. C'est le cas dans une large mesure, pour les structures oligopolistiques, dont les industries sidérurgiques et charbonnières sont un exemple typique.

2 - la structure des marchés du charbon et de l'acier est déterminée par certaines conditions de production et d'écoulement qui ne sont comparables que sous certaines réserves. Le facteur le plus important est constitué par la sujétion très forte des charbonnages aux conditions de localisation.

3 - à l'ouverture du marché commun, le charbon communautaire représentait encore une importance déterminante pour la couverture des besoins globaux d'énergie dans les six pays. Entretemps, le pétrole et le gaz naturel ont, en raison d'événements technico-économiques, sérieusement porté atteinte à la position du charbon dans le marché commun. A leur tour, les méthodes de transport et, partant, les frais de transport ont, soit à cause du développement du fret maritime, soit à cause du développement des pipelines, accéléré ce processus de substitution. De toute façon, les conditions concurrentielles des charbonnages de la Communauté se sont modifiées de façon décisive.

4 - dans le domaine de l'acier, des changements importants de structure se sont également produits. Ces changements, tout en n'étant pas aussi profonds que ceux intervenus sur le marché du charbon, ont néanmoins transformé la situation concurrentielle des entreprises. En particulier, le développement technique ainsi que les changements dans la localisation des entreprises ont joué, à cet égard, un rôle essentiel. C'est le cas notamment du procédé à oxygène qui, ne pouvant employer certains minerais de la Communauté, rend nécessaire l'importation de minerais des pays tiers : d'où un motif supplémentaire du déplacement vers la côte des grands complexes industriels.

5 - dans la politique de concentration, les considérations purement quantitatives tendent à s'effacer en faveur d'autres éléments d'appréciation.

212. Sur le plan pratique, M. LINTHORST HOMAN a indiqué, dans son exposé de juin 1965, que les politiques de la Haute Autorité en matière d'ententes et de concentrations sont formulées selon une "ligne pointillée" formée par les décisions individuelles successives. Dans ces conditions, une ligne de conduite ne se précise que peu à peu.

213. En examinant les demandes d'autorisation relatives à des ententes et à des concentrations, la Haute Autorité doit prendre trois aspects en considération : celui de l'optimum technique du régime demandé, celui de l'optimum économique et celui du degré de concurrence exigé par le traité. Dans l'affaire 13/60, la Cour de Justice a constaté à ce propos que le traité C.E.C.A. n'avait pas méconnu l'évolution technique et économique qui augmente constamment la dimension des unités économiques et tend à donner, chaque jour davantage au marché du charbon et de l'acier, un caractère oligopolistique. Il en résulte que les dispositions de l'article 65/2 et de l'article 66/2 marquent la volonté des auteurs du traité de ne pas faire obstacle à cette évolution, sous la condition qu'elle serve aux fins du traité et, notamment, qu'elle laisse subsister, entre grandes unités, la dose de concurrence nécessaire.

214. Par l'expression "dose de concurrence nécessaire" on entend donc un degré de concurrence qui doit constamment subsister. Toutefois, la Haute Autorité expose un certain nombre de considérations relatives au problème des dimensions des entreprises. Elle estime, d'une part, que certaines entreprises relevant de la C.E.C.A., bien que n'étant pas très importantes, sont parfaitement à même de fournir les produits les plus modernes et de la meilleure qualité à prix compétitifs. D'autre part, la Haute Autorité considère comme évident que, dans le domaine de la recherche notamment, les exigences posées sont de plus en plus sévères. La concurrence sur le marché commun est favorisée par la présence d'un nombre d'entreprises qui ne soit pas trop réduit, mais on a également constaté qu'un petit nombre de grandes entreprises pouvaient se faire une concurrence très vive.

215. La Haute Autorité apprécie le"relevant market"en se fondant notamment sur les données statistiques relatives aux livraisons. Les résultats sont différents selon les produits considérés. Ce n'est pas toujours le marché commun dans son ensemble qui est pris en considération. C'est souvent le marché commun qui est le "relevant market", mais uniquement pour les produits qui donnent vraiment lieu à une concurrence effective ou potentielle. La Haute Autorité a donc souvent pris comme "relevant market", par exemple, le marché commun sans l'Italie pour les concentrations réalisées en dehors de l'Italie, ou encore, le triangle nord (Ruhr, Ymuiden, Nord, Pas-de-Calais, Lorraine, Sarre, Ruhr). Certes, pour la politique de la Haute Autorité, la participation au marché a son importance. Il ne s'agit toutefois pas uniquement de la participation de l'entreprise considérée, mais aussi de celle des concurrents. C'est que la politique de la Haute Autorité en matière de concentrations vise à éviter la prédominance de quelques entreprises. Cela l'oblige donc à prendre en considération la position relative sur le marché de toutes les entreprises, de façon à s'assurer que la concurrence reste suffisamment active sur le marché après une concentration donnée. Le problème est donc avant tout un problème de relativité des participations au

marché. Le chiffre de 20 % constitue donc une cote d'alerte, car lorsqu'il est atteint, il importe d'examiner soigneusement la structure du marché dans son ensemble.

216. En matière de concentrations, l'examen de la Haute Autorité ne porte pas seulement sur les seuls effets directs de l'opération. En particulier, lorsque des entreprises créent une filiale commune, ce n'est pas seulement la position économique de celle-ci qui est prise en considération, mais l'effet dit "de groupe", que son existence est de nature à provoquer par l'intermédiaire des entreprises qui ont créé cette filiale, sur la concurrence dans le marché.

b) conditions imposées par la Haute Autorité aux ententes et aux concentrations en vertu des articles 65 et 66 du traité C.E.C.A.

217. Dans les paragraphes précédents, il a été rappelé que, conformément au traité de la C.E.C.A., la Haute Autorité peut/
/ assortir ses

autorisations de certaines conditions. Il apparaît interessant de déterminer l'utilisation qui a été faite de cette possibilité en relevant ci-après quelques cas.

i) ententes

218. Les comptoirs de vente de la Ruhr peuvent constituer un premier exemple. Dans son VIIème Rapport général, la Haute Autorité déclare avoir constaté qu'après trois années d'expérience depuis les autorisations de 1956, les trois sociétés de vente n'ont pas développé des politiques commerciales autonomes. Elle déclare que le système de vente uniforme a été maintenu, en opposition avec les dispositions du traité. Elle en conclut que l'organisation de vente de charbon de la Ruhr doit être modifiée.

On peut constater par la suite que la Haute Autorité a prorogé l'autorisation jusqu'au 31 mars 1960, en soumettant toutefois son accord à trois conditions :

- la décision ordonne un contrôle régulier et des études sur la réorganisation de la vente du charbon de la Ruhr (article 14);
- la Haute Autorité se réserve le droit de modifier sa décision;
- l'autorisation de la réglementation commerciale (articles 5 à 11 de la décision n°17/59) a été assortie de certaines conditions ou, pour certaines clauses, entièrement refusée.

Entretemps, les charbonnages de la Ruhr ont présenté une première demande de constitution d'un comptoir unique qui a été refusée par la Haute Autorité. Ce refus a été confirmé par la Cour de Justice. Une deuxième demande visant à constituer deux comptoirs de vente a été acceptée par la Haute Autorité.

Les conditions imposées aux charbonnages de la Ruhr, par la décision du 20 mars 1963 :

- interdisent les unions personnelles entre les comptoirs de vente, leurs bureaux régionaux et leurs sociétés d'exportation,
- prévoient l'obligation de communiquer à la Haute Autorité les décisions importantes des organes et interdisent l'application de certaines décisions sans l'autorisation préalable de la Haute Autorité,
- annoncent un contrôle sur les comptoirs de vente afin de vérifier si ceux-ci respectent les limites de l'autorisation donnée. Ce contrôle est assuré par M. Muller Armeck.

219. Dans le cas de l'Oberrheinische Kohleunion (OKU), la Haute Autorité a donné son autorisation à la condition que les négociants indépendants, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas liés aux producteurs de charbon, détiennent la majorité des parts du capital et des droits de vote à l'Assemblée générale et au Conseil de l'OKU. Les décisions de cette organisation ne peuvent dépendre des producteurs sous peine de lui faire perdre son caractère d'acheteur ayant des intérêts opposés à ceux des producteurs. Dans son VIIIème Rapport général, la Haute Autorité a constaté précisément que les critères retenus par l'OKU pour la distinction entre les négociants indépendants et les négociants liés aux mines n'étaient pas conformes à ses décisions. Au moment de proroger de trois ans - jusqu'au 31 mars 1962 - l'autorisation d'achat en commun, la Haute Autorité a subordonné sa décision à la condition que l'OKU satisfasse entièrement aux dispositions prévues par ses décisions antérieures.

ii) concentrations

220. Le traité C.E.C.A. en son article 66, § 2, 5ème alinéa, prévoit que "la Haute Autorité peut subordonner l'autorisation à toutes conditions qu'elle estime appropriées aux fins du présent paragraphe".

Les conditions imposées aux concentrations n'ont pas le même contexte que celles imposées aux accords. Il apparaît qu'il est beaucoup plus difficile de séparer des entreprises concentrées que de mettre fin à une entente. De plus, l'article 66 ne prévoit pas, comme l'article 65, que la Haute Autorité puisse apporter des modifications à son autorisation. C'est donc une raison supplémentaire d'apporter une vigilance particulière à l'examen de la demande d'autorisation de concentration.

221. Dans la pratique, la Haute Autorité a imposé des conditions relatives à la situation "actuelle" des entreprises qui demandent à être concentrées. Ces conditions portent sur les participations à d'autres groupes financiers ou industriels. Elles portent également sur les liens personnels qui peuvent unir les entreprises concentrées avec d'autres entreprises. Elles concernent aussi des liens commerciaux tels que des contrats à long terme.

La Haute Autorité a également imposé des conditions portant

la situation "future" des entreprises. Une obligation d'autorisation pour certains investissements n'a été imposée comme condition que dans un seul cas particulier (fusion Rheinhausen-Bochumer Verein). En réponse à une question parlementaire (question écrite n°22/60 de M. Illerhaus, J.O. n°49/60, page 1081/60), la Haute Autorité a déclaré qu'un contrôle des investissements ne constitue pas, en principe, une condition appropriée au sens de l'article 66 paragrap 2; la marge d'appréciation de la Haute Autorité (pour imposer des conditions) est limitée par les objectifs de l'article 66 ainsi que par les dispositions spécifiques du traité (qui ne prévoient pas d'interdiction d'investissements, cf. article 54).

Cette constatation était bien fondée : l'article 66 est en effet une disposition qu'il faut considérer en liaison avec le principe général de l'article 2 du traité, selon lequel la Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assura par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé. C'est pourquoi la Haute Autorité doit procéder à l'avance à une évaluation aussi complète que possible des risques que peut entraîner pour l'économie de concurrence une fusion déterminée, eu égard également à sa croissance future. Elle nepeut se libérer de cette obligation en prévoyant le contrôle des investissements comme condition au sens de l'article 66, car ce faisant elle remplacerait à la longue le systèmede l'économie de marché par un système de contrôle indirect par la Haute Autorité des décisions des entreprises.

Il ne faut pas confondre avec le contrôle des investissements la technique de la Haute Autorité consistant à limiter les autorisations d'après l'article 66 au secteur faisant l'objet d'une demande déterminée. C'est ainsi que la Haute Autorité, dans le cas SIDMAR, n'a donné d'autorisation que pour une fondation en commun destinée à la production de produits plats. Les demandeurs n'avaient pas demandé davantage, de sorte que la Haute Autorité n'avait ni la possibilité no l'obligation de juger toutes les extensions possibles de la production à d'autres fabrications. Elle a communiqué aux demandeurs qu'une extension de leur fondation commune à d'autres produits devait être considérée comme une nouvelle fondation en commun, de sorte qu'une nouvelle autorisation serait nécessaire le cas échéant.

Mais ce n'est pas là un contrôle d'investissements, car à l'intérieur de la fondation en commun autorisée, les entreprises peuvent étendre à leur gré leur production (dans le cas concret : des produits plats).

Ce n'est que dans le cas d'une extension du programme de production à d'autres fabrications que les produits plats qu'une nouvelle autorisation doit être demandée. La Haute Autorité devra alors examiner si la fondation commune en cause répond encore, notamment avec l'extension de l'effet de groupe à d'autres produits, aux conditions d'autorisation de l'article 66.

Jusqu'en 1958, la Haute Autorité n'a pas imposé des conditions à la constitution de groupes concentrés. En 1957, M. FAYAT rappelait cette possibilité, dans le rapport qu'il a présenté sur le problème des concentrations dans la C.E.C.A.

222. Le seul exemple de condition, que l'on puisse citer, concerne la fusion des firmes "Hütten und Bergwerk Rheinhausen A.G." et "Bochumer Verein A.G.". A ce sujet, M. KORTHALS expose dans son rapport (doc. n°17, mars 1959) :

"Une des particularités de cette concentration réside dans le fait que l'une des sociétés associées est contrôlée par le Konzern Krupp qui dispose de possibilités financières très vastes; il se pourrait donc qu'au cours de l'évolution de ces concentrations des situations se présentent qui ne correspondraient pas aux dispositions de l'article 66-2 du traité".

La condition imposée par la Haute Autorité prévoit que la "réalisation des projets d'investissements des concentrations est soumise à l'autorisation préalable de la Haute Autorité... La communication des programmes d'investissements (art. 54) ne donne pas à la Haute Autorité la possibilité d'interdire un projet déterminé".

Avec la mise en vigueur du Traité de la C.E.E. et surtout en raison de l'orientation prise par les activités du Konzern Krupp, un problème se pose.

La condition rappelée ci-dessus et imposée par la Haute Autorité ne peut, en ce qui concerne cette dernière, viser que les investissements dans le domaine qui relève du Traité de la C.E.E. Selon les informations recueillies auprès de la Haute Autorité, la condition imposée par celle-ci serait scrupuleusement respectée dans le domaine couvert par le Traité de Paris.

Mais, depuis un certain temps, les activités de ces entreprises

et surtout du Konzern Krupp se développent de plus en plus vers des secteurs qui ne relèvent pas de la C.E.C.A., mais de la C.E.E. Or, dans le cadre de la C.E.E., on se trouve à ce propos devant un vide et la portée de la condition imposée par la Haute Autorité se trouve fortement atténuée.

223. Les projets de fusion des firmes August Thyssen-Hütte et Phoenix Rheinrohr constituent un deuxième exemple qui mérite que l'on s'y arrête. M. POHER écrivait dans le rapport qu'il a présenté, en 1960, sur l'activité de la C.E.C.A. (doc. n° 44/1960) :

"Ce qui semble intéressant à retenir, c'est que pour la seconde fois, la Haute Autorité a été amenée à envisager une autorisation sous la condition, conformément à ce qu'envisage d'ailleurs l'article 66-2 du traité C.E.C.A. ... La Haute Autorité montrait ainsi que dans l'appréciation d'une concentration elle ne peut se limiter à la capacité présente de production des éléments regroupés mais à leur capacité de production future, susceptible de donner lieu à une emprise sur le marché éventuellement très supérieure à celle observée dans l'immédiat".

La Haute Autorité envisageait alors d'imposer plusieurs conditions à cette concentration. L'une d'elles visait le contrôle des investissements. Il semble que les firmes intéressées s'y soient refusées et qu'elles aient proposé d'y substituer seulement un engagement de ne pas procéder à des investissements nouveaux pendant deux ans. La demande de concentration a été retirée le 27 avril 1960.

224. Au même moment, la Haute Autorité reprenait l'examen de la demande présentée par la "Dortmund-Hörder Hütten union" (DHH) d'acquérir la société "Hüttenwerk Siegerland" (HWS), dans laquelle la société August Thyssen Hütte (ATH) possédait une participation minoritaire. L'autorisation a été accordée en 1960.

L'année suivante, la société August Thyssen Hütte demandait l'autorisation d'acquérir le contrôle de "Handelsunion". Cette autorisation a été accordée à trois conditions :

- que la société "Handelsunion" réduise ses livraisons provenant de la Dortmund-Hörder-Hüttenunion;
- que la société August Thyssen Hütte abandonne ses participations financières dans la firme H.S,

- que la société August Thyssen Hütte s'oblige en tant qu'actionnaire majoritaire de "Handelsunion" de faire appliquer ces accords.

225. Le 10 juillet 1963, la Haute Autorité a autorisé l'acquisition de la majorité des actions de la société "Phoenix-Rheinrohr" par la société August Thyssen Hütte. Cette opération a été autorisée à deux conditions :

- limiter avant le 31 décembre 1963 un contrat de livraison à long terme existant entre une entreprise du nouveau groupe et une entreprise d'un autre groupe (ATH Siegerland). En retirant un recours introduit auprès de la Cour et en se soumettant à la condition imposée par la Haute Autorité, la société August Thyssen Hütte a créé la condition nécessaire à la réalisation du projet de concentration.
- supprimer tout lien personnel entre les organes de gestion et de direction des entreprises du groupe ATH-Phoenix et des entreprises exerçant une activité de production ou de distribution dans le secteur de l'acier.

226. Lors de la création de Sidmar, la question s'est posée de savoir si la fondation en commun devait être examinée aux termes de l'article 65 ou de l'article 66.

Dans le onzième Rapport général, on peut lire : "l'étendue de cette limitation de concurrence doit plutôt être appréciée à l'occasion de la concentration, de telle sorte que l'autorisation puisse éventuellement être refusée lorsque les conséquences de la concentration et de l'effet de groupe ne correspondent plus aux critères d'autorisation de l'article 66".

Cette attitude permet d'éviter le danger de nullité de l'article 65 prévoyant l'interdiction des ententes. On peut se demander cependant comment réagirait la Haute Autorité au cas où elle reconnaîtrait que les conditions imposées à la fondation en commun n'ont pas été respectées. On devra cependant défendre la conception selon laquelle la concentration, dans cette mesure, est illicite et selon laquelle par conséquent en application de l'article 66 par.5, al.2 ("conditions générales ou particulières"), la Haute Autorité, après avoir constaté le caractère illicite de cette concentration, (peut ordonner), "toute autre action qu'elle estime appropriée pour ... restaurer des conditions normales de concurrence".

227. Pour la Société mosellane de sidérurgie (Somosid), la Haute Autorité a donné don accord également pour un programme de production fixé d'avance. Elle a aussi subordonné son autorisation à une condition visant la représentation de certains groupes dans les organes de gestion et de direction de la Somosid.

o o

o

228. Comme on peut le constater, la Haute Autorité, suivant en cela les recommandations émises par l'Assemblée Commune à la suite du rapport FAYAT-LAPIE, a, de plus en plus, dans sa politique de concurrence, fait usage des possibilités que lui donne le Traité d'assortir ses autorisations pour les ententes et les concentrations d'un certain nombre de conditions.

Pour les ententes, les conditions imposées ont fait l'objet d'un certain contrôle qui a donné lieu parfois, sinon à des retraits d'autorisation, du moins à quelques modifications. Il reste, cependant, que la Haute Autorité, compte tenu d'un certain nombre de circonstances d'ailleurs, n'a pas été à même de mettre fin à certaines ententes qui peuvent bien apparaître comme étant au moins tout à fait à la limite des règles de concurrence du Traité.

Par ailleurs, les conditions relatives aux concentrations n'ont pas donné lieu, du moins à en juger d'après les rapports généraux de la Haute Autorité, à des retraits d'autorisation ou même à des modifications. Et, apparemment, les cas sont excessivement rares où des entreprises, devant les conditions imposées par la Haute Autorité, ont retiré leurs propositions de concentration.(1)

(1) Un exemple en est le cas Fiat/Breda, dans lequel Fiat, en raison d'une condition qui lui était imposée, n'a pas utilisé l'autorisation.

229. Les nouvelles les plus récentes font apparaître un très fort processus de concentration dans le secteur sidérurgique. Il y a eu, au début de l'année, la concentration ARBED-HADIR. Plus récemment encore, la Haute Autorité a été saisie du cas de concentration entre deux sociétés allemandes HOESCH et HORDER-HÜTTEUNION.

Ce groupe a, d'autre part, des accords avec la firme HOOGOVENS. D'ailleurs, il y a également des liens financiers entre eux.

230. Le processus de concentration dans la sidérurgie se développe très rapidement au point qu'il est difficile d'en suivre l'évolution

Le 12 mai 1966, l'Assemblée générale ordinaire d'Usinor devait examiner le projet de fusion de cette société avec celle de Lorraine-Escaut que les deux Conseils d'administration concernés avaient établi le 17 février . Les actionnaires de Lorraine-Escaut feront évidemment de même.

D'autre part, et nous résumons très schématiquement, Denain-Anzin, les Forges et Aciéries du Nord et de l'Est, les Aciéries de Longwy, formeront une seule société : Denain-Nord Est.

Notons que les sociétés évoquées sont liées ou à Usinor, ou aux Aciéries de Longwy. D'autre part, Sidelor (formée en participat par Pont-à-Mousson, Rombas, Homécourt, Micheville) et de Wendel ont constitué SACILOR qui construit une nouvelle aciérie à Gandrange (Mo selle).

Les opérations de concentration commencées en 1965 avec la "Société des Hauts-Fourneaux réunis de Saulnes et Uckange" se poursuivent au moment de la rédaction du présent rapport. Usinor, so té absorbante dans la fusion avec Lorraine-Escaut, dépassera donc ARBED-HADIR (Luxembourg).

Un autre processus de concentration et d'imp tants liens financiers existent dans le groupe en voie de constitution entre notamment le complexe Schneider et plusieurs banques d'af faires (Empain).

231. L'évolution de certaines entreprises, notamment dans leur pro duction, pose d'autres problèmes en regard de la surveillance des règles de concurrence. Ainsi, certaines entreprises, dont la concent tion a été autorisée sous réserve de conditions, développent désormais de plus en plus leur production dans un secteur qui ne relève plus de la C.E.C.A., mais de la C.E.E. Quelle peut être alors encore la portée des conditions imposées par la Haute Autorité, si du côté de la C.E.E. le relais n'est pas pris

La minorité des membres de la Commission estime que

232./ parmi d'autres problèmes, il serait très souhaitable que les Exécutifs entreprennent une étude sur les législations en matière de fondation et qu'ils fassent apparaître quelles peuvent être les répercussions au point de vue de la concurrence. Le cas échéant, ils devraient présenter des propositions tendant harmoniser les législations en la matière dans les Etats membres. Les fondations créées par de grandes entreprises sont régies de façon différente. De plus, quelles répercussions peuvent-elles avoir maintenant et plus tard sur la position de l'entreprise ?

233. Enfin, on a pu constater que la Haute Autorité s'était employée à éviter des liens personnels dans les concentrations d'entreprises. Il n'en reste pas moins que, selon les graphiques (1) fournis par la Haute Autorité en novembre 1965 relatifs aux industries sidérurgiques de la C.E.C.A., une politique plus coordonnée en la matière devrait être développée.

Si l'on prend par exemple le tableau concernant la France, on constate combien quelques grands groupes sont en fait étroitement liés entre eux par l'intermédiaire de sièges dont disposent, à leur Conseil d'administration, certaines sociétés représentant environ 10 % des actions. Ces liens ne devraient-ils pas être rompus comme la Haute Autorité l'a obtenu dans le cas de la Somosid (voir 12ème Rapport général).

B) LA POLITIQUE DE LA COMMISSION DE LA C.E.E. EN MATIERE DE CONCENTRATIONS

a) Le cadre dans lequel s'insère cette politique

234. Les premières réglementations d'application des articles 85 et 86 du traité de la C.E.E. ont été élaborées par la Commission, discutées par le Parlement européen et adoptées par le Conseil. Elles sont actuellement au nombre de 10, dont l'important règlement n° 17, analysées dans les paragraphes précédents. La réglementation et la politique pour l'application des règles concernant les ententes se trouvent plus avancées que celles concernant les concentrations. A ce dernier sujet, la Commission de la C.E.E. en est encore aux généralités.

235. C'est essentiellement dans son document n° 3500 du 1er décembre 1965 que la Commission de la C.E.E. fait état de certains principes en matière de concentration des entreprises. Elle signale tout d'abord que la situation dans la Communauté est caractérisée, d'une part, par un

(1) Voir annexe I

mouvement d'adaptation de firmes européennes aux dimensions du marché commun et d'autre part le problème de l'adaptation de firmes européennes à la concurrence des grandes entreprises des pays tiers. La Commission en conclut que cette évolution nécessite un agrandissement des entreprises européennes.

236. Dans ce document, la Commission affirme que l'adaptation des entreprises industrielles aux dimensions du marché commun est conform aux objectifs du traité. Elle permettra une amélioration de la rentabilité, une accélération du progrès technique et une réduction des coûts de production. Une concurrence efficace permettra aux consommateurs dont elle relèvera le niveau de vie, de participer équitablemen aux profits résultant du progrès économique. Celui-ci doit s'accompagner d'un progrès social. L'accroissement de la dimension des entreprises a en effet diverses conséquences sur le plan social et il peut notamment poser des problèmes d'emploi et de mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. La Commission de la C.E.E. étudi actuellement ces problèmes.

237. La Commission voit une raison supplémentaire pour l'agrandisse ment des firmes européennes dans la concurrence internationale qui es de plus en plus vive sur les marchés mondiaux et qui s'accroît constamment dans la Communauté par suite de l' implantation de grandes entreprises étrangères.

238. La Commission estime que les grandes entreprises bénéficient d'avantages dans plusieurs domaines, notamment dans ceux du financement et de la recherche technique et scientifique, car les programmes de recherche exigent des investissements initiaux considérables dont sont seules capables les entreprises d'une certaine dimension.

La Commission de la C.E.E. constate que les structures économiques en Europe ne correspondent pas encore aux nouvelles orientations mondiales. Cependant, le grand marché européen et l'accroisse ment des échanges avec le reste du monde exigeraient un accroissement de la dimension de très nombreuses entreprises européenne au moyen

d'investissements internes ou par voie de concentration avec d'autres entreprises. Les concentrations qui accroissent la productivité seraient encore plus souhaitables si elles se faisaient par-dessus les frontières nationales et si elles allaient ainsi dans le sens d'une intégration des marchés. La Commission en conclut qu'il faut avoir en général "une attitude positive vis-à-vis de ces concentrations".

Il en résulte d'après la Commission que les obstacles d'ordre légal ou psychologiques auxquels peuvent se heurter les concentrations doivent être éliminés.

239. La Commission de la C.E.E. constate toutefois que la rentabilité des entreprises ne dépend pas uniquement de la dimension de celles-ci. La Commission estime impossible de formuler un jugement d'ordre général sur la dimension optima des entreprises. Cela dépend de la nature des procédés de fabrication, des produits fabriqués et de la dimension et de la structure du marché.

240. La Commission considère que le progrès technique n'exige pas nécessairement un agrandissement des entreprises (1). L'optimum économique peut être atteint avec les entreprises de dimensions différentes et des procédés de production différents.

Aussi estime-t-elle à juste raison :

> "Il ne s'agit donc pas de concentrer n'importe comment : il y a des regroupements qui sont indiqués et d'autres qui ne le sont pas. La Commission reste aussi d'accord avec l'industrie pour estimer que la concentration ne doit pas venir d'une incitation artificielle, que le problème ne présente évidemment pas la même acuité dans tous les secteurs de l'économie."

---

(1) La monographie n° 21 de 1940 (page 304) du Temporary Nationale Economie Committee des Etats-Unis constate aussi : "Il n'a pas été démontré que les grandes entreprises ont une efficacité supérieure" "ajoutons qu'un monopole résulte souvent de facteurs qui n'ont rien de commun avec les coûts dont la réduction va de pair avec l'accroissement de la production."

241. Ce point de vue de la Commission de la C.E.E. est largement soutenu par votre Commission, comme d'ailleurs par maints milieux économiques et industriels.

Dans le numéro 219 de la Revue de la Société d'études et d'expansion, publié à Liège, M. Janssens, vice-président du groupe belge U.C.B. (Union Chimique-Chemische Bedrijven), consacre un article à l'analyse de la dimension des entreprises. M. Janssens constate que la constitution d'un vaste marché groupant six pays industrialisés a fait naître la tentation irrésistible de mettre les entreprises à ce que l'on a appelé "l'échelle européenne". Mais selon M. Janssens, le problème est mal posé, car il serait plus adéquat et plus justifié, plutôt que de foncer tête baissée dans des processus où la dimension la plus grande est l'objectif immédiat, de rechercher la dimension optima de l'entreprise. Le vrai problème est de savoir comment grandir, c'est-à-dire dans quelles directions et à quelles fins. Ce qui compte, c'est la recherche d'une meilleure orientation de l'activité de l'entreprise, c'est-à-dire "de sphères d'activité où elle décèle des possibilités de succès dans un temps suffisamment bref et dans des conditions telles que l'enthousiasme de ses collaborateurs et la confiance des investisseurs lui soient conservés". Ainsi, l'effort d'adaptation et par conséquent le choix de dimensions nouvelles s'intégrent dans une philosophie des valeurs. C'est donc moins la dimension de l'entreprise qui est en cause que la définition de sa politique future. Une fois défini ce choix, l'entreprise se trouvera devant les problèmes de la réalisation de la dimension souhaitée. Les techniques, tant juridiques que financières, pour atteindre ces dimensions, ne restent que les servantes d'une idée plus féconde, celle de la détermination préalable des buts particuliers à atteindre.

Cette analyse apparaît fort pertinente à votre Commission qui souhaite que l'Exécutif de la C.E.E. s'occupe activement de la définition d'une politique industrielle déterminant les buts particuliers à atteindre.

La Commission expose les conditions qu'elle estime être celles d'une concurrence efficace. Si une aptitude positive vis-à-vis des concentrations s'impose dans la période actuelle d'intégration européenne, il faut en même temps que le jeu des règles de concurrence du traité fasse que les petites et moyennes entreprises puissent conserver leur rôle spécifique et que soit empêché l'abus de positions dominantes par des entreprises situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté.

b) Les petites et moyennes entreprises

242. Sur la base de diverses études sur les petites et moyennes entreprises industrielles, la Commission a noté les points suivants sur lesquels ces entreprises sont désavantagées vis-à-vis des plus grandes :

- conditions d'achat;
- possibilité d'adapter l'offre de machines et d'équipement à la dimension moindre des établissements et de procéder aux études nécessaires pour l'appréciation de cet équipement en ce qui concerne le prix, la qualité et le rendement;
- possibilité d'agir sur la demande;
- organisation de la distribution;
- possibilité de faire des études de marché et des enquêtes;
- possibilité d'accéder au marché des capitaux;
- possibilité d'obtenir des garanties nécessaires au crédit;
- possibilité de supporter le coût du crédit;
- possibilité générale d'information notamment quant à l'adaptation au progrès technique, aux possibilités d'adaptation et à l'utilisation de brevets;
- possibilité d'accéder à certains marchés particuliers comme les marchés publics, aux commandes d'armement, etc.....

243. En conséquence, la Commission estime souhaitable les mesures ci-après :

- institution d'un système de taxe à la valeur ajoutée neutre vis-à-vis de la concurrence,
- octroi de facilités pour les accords sur la recherche en commun, spécialisation et rationalisation, facilités en matière d'achat en commun,
- révision de certaines réglementations et adoption de mesures facilitant l'accès au marché des capitaux.

Une politique visant les petites et moyennes entreprises suppose également une harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives influant sur leur situation.

244. La Commission envisage d'étudier, dans le cadre des moyens que lui donne le traité, les mesures qu'elle peut prendre en faveur des petites et moyennes entreprises. Elle veut également examiner avec les Etats membres et les milieux intéressés ce qui pourrait être fait en faveur des petites et moyennes entreprises économiquement saines mais défavorisées sur certains points.

Toutefois, la politique communautaire en faveur des petites et moyennes entreprises ne doit pas favoriser le maintien de structures périmées mais tenir compte des données économiques particulières de chaque secteur de la production. La Commission pose donc en principe que la structure et la solution du problème des petites et moyennes entreprises doivent, comme les structures et la solution des problèmes spécifiques des grandes entreprises, faire l'objet d'une adaptation aux nouvelles conditions du marché.

c) La conception de la Commission de la C.E.E. sur ses moyens d'action à l'égard des concentrations

245. Pour en revenir plus directement à l'application des articles 85 et 86 du Traité de la C.E.E., la Commission a déclaré, par la voix de M. von der Groeben, dans son document , du 1er décembre 1965 et en dépit de l'avis de la majorité des professeurs qu'elle a consultés, que l'article 85 est inapplicable aux concentrations.

Elle s'exprime comme suit : (1)

"La question de savoir si l'article 85 du Traité C.E.E. interdit les concentrations en ménageant une possibilité d'exemption en application de l'article 85, § 3, est controversée. D'après la lettre de cette disposition on pourrait répondre par l'affirmative. Cependant le contenu, la technique juridique, les conséquences juridiques, l'objectif et les possibilités d'application de l'article 85 vont à l'encontre d'une telle interprétation. L'article 85 n'est ni conçu, ni approprié pour empêcher l'apparition d'un excès de puissance sur le marché du fait de concentrations.

Aussi, la Commission est-elle d'avis que l'article 85 est en principe inapplicable aux concentrations. C'est seulement si le regroupement constitue en réalité une entente, c'est-à-dire s'il n'y a pas modification irrévocable des rapports de propriété, mais seulement coordination du comportement sur le marché d'entreprises restant économiquement autonomes, que l'article 85 est applicable, mais naturellement dans son ensemble, c'est-à-dire avec les possibilités d'exemption qu'offre l'article 85, § 3. Les concentrations véritables n'entrent donc pas dans le cadre de l'article 85".

246. Comme le rapporte (2) la Commission de la C.E.E. :

"Le groupe des professeurs chargé de l'étude sur "les rapports entre la politique en matière d'entente (art. 85) et la concentration d'entreprises" s'est déclaré en majorité pour l'applicabilité de l'art. 85 aux concentrations lorsque des entreprises juridiquement distinctes subsistent après la concentration et que la concurrence est sensiblement restreinte. Cette interprétation ne permet certes pas d'atteindre tous les cas de concentration mais, de l'avis de la majorité du groupe, au moins les principaux. Ainsi la fusion en tant que telle et les processus de concentration ne résultant pas d'ententes entre entreprises seraient en dehors du champ d'application de l'art. 85 (par exemple acquisition d'une participation financière par l'achat d'actions en bourse).

Par contre, de l'avis de la minorité, l'article 85 ne serait pas applicable aux concentrations parce que celles-ci ne concernent pas le comportement des

---

(1) Exposé de M. von der Groeben devant le Parlement européen, débats 16 juin 1965.
(2) Doc. C.E.E. 3.500 page 34

entreprises mais modifient leur structure interne et n'ont ni directement ni nécessairement pour effet une limitation de la concurrence.

Les membres du groupe de travail ont tous été d'accord pour constater "qu'il serait souhaitable d'avoir une législation "close" c'est-à-dire qui traite de même façon les ententes et les concentrations qui ont les mêmes effets économiques".

247. Votre Commission ne se propose pas, dans le présent rapport, d'examiner à son tour si l'ensemble de l'article 85 du traité de la C.E.E., dans toutes ses dispositions et surtout dans toutes ses modalités d'application, peut entrer en jeu, de façon générale, pour le contrôle des concentrations et des positions dominantes.

Elle voudrait cependant attirer l'attention sur ce qui suit :

La Commission de la C.E.E. rejette donc la thèse de la majorité des professeurs. On peut toutefois se demander si pratiquement, lorsqu'il s'agira de grandes entreprises, elle ne se conformera pas souvent à leurs conceptions.

En effet, lorsque la concentration s'opère par participation au capital et que les actions des entreprises sont cotées en bourse, il n'est pas question de "modification irrévocable", comme ce serait le cas pour les valeurs non cotées à la bourse. Dans le premier cas, les actions sont traitées chaque jour en bourse et pour le reste, rien n'est changé. Les entreprises étaient et restent à la fois "économiquement autonomes" et "juridiquement distinctes".

248. Différents membres de votre commission sont d'avis qu'il importe de donner à la Commission de la C.E.E. les moyens d'information nécessaires pour pouvoir appliquer formellement et donc à temps l'article 86 à l'égard de l'exploitation abusive des positions dominantes.

249. D'autre part, il est clair qu'une concentration, par le fait qu'elle exerce une position dominante, n'est pas pour autant dispensée des interdictions prévues en matière de concurrence par l'article 85.

250. C'est donc vraiment dans la conception générale qu'a le traité, de la concurrence, qu'il faut considérer les moyens donnés à la Commission à l'égard des positions dominantes. Et à ce propos, on ne se lassera jamais assez de répéter qu' à son article 3, litt. f), le traité de Rome prévoit formellement que l'action de la Communauté et, dans le cas d'espèce, de la Commission et du Conseil, comporte "l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun".

251. Quant à la portée de la notion d'abus de la puissance dominante sur le marché visée par l'article 86, la Commission de la C.E.E. reste encore assez vague. Elle en renvoie la détermination "aux cas d'espèce (1) à la lumière de la situation du marché". Elle précise toutefois que "plus une entreprise occupant une position dominante se rapproche d'une situation de monopole par le regroupement avec une autre entreprise, mettant ainsi en question la liberté d'action et de choix des fournisseurs, des acheteurs et des consommateurs, plus il existe une probabilité que cette entreprise entre dans la zone de l'abus du fait de la concentration".

---

(1) Exposé de M. von der GROEBEN, page 21.

252. Dans son document (C.E.E. SEC n° 3.500), la Commission, notamment sous le § 25, reconnaît qu'il résulte de l'exemple de l'article 86, litt. c) (1) que l'interdiction édictée à cet article ne vise pas seulement certaines pratiques abusives sur le marché.

Elle en donne une explication que votre Commission partage, mais sous le § 26, la Commission arrive à la conclusion suivante :

> "Il résulte logiquement des considérations précédentes qu'une concentration d'entreprises se traduisant par la monopolisation d'un marché doit être traitée, exception faite de circonstances particulières, comme l'exploitation abusive d'une position dominante au sens de l'article 86. Dans les cas où l'application de l'article 86 à ces concentrations d'entreprises peut ainsi être envisagée, le processus de concentration ne constitue un abus qu'en fonction de la situation créée, c'est-à-dire de l'élimination complète de la concurrence".

253. Les termes "doit être traitée comme" semblent exprimer l'incertitude quant à une telle application de l'article 86. La concentration qui se concrétise par la formation de monopole sur un marché est devenue possible par des procédés contraires au traité. Ces procédés auraient dû amener la Commission de la C.E.E. à intervenir avant que le résultat concret de la concentration soit atteint.

Votre commission a considéré qu'en tout état de cause, une concentration ne tombe aux dispositions de l'article 86 lorsqu'elle explique/position dominante et exerce celle-ci. L'accent doit être mis sur une intervention préalable à cette opération.

---

(1) Article 86, litt. c) :
"appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence"

254. Différents membres de votre commission se posent la question suivante: comment la Commission de la C.E.E.

- au moment où - à juste raison - elle est déterminée à faire supprimer par les Etats membres les entraves législatives et économiques de toutes sortes aux concentrations,

- au moment où, avant même la suppression de ces entraves, des regroupements s'effectuent entre des entreprises déjà les plus importantes en Europe,

- au moment où elle fait elle-même nettement la distinction entre concentrations souhaitables et celles qui sont ou peuvent devenir néfastes,

compte-t-elle pouvoir efficacement et à temps intervenir pour interdire, en application de l'article 86 du Traité, l'abus de positions domainantes ?

Comment le saura-t-elle ? Comment le saura-t-elle suffisamment à temps ?

255. De l'avis de certains membres, les moyens disponibles pour la réglementation communautaire actuelle ne sont pas suffisants.

Les positions jusqu'à présent prises par la Commission et l'optique sous laquelle elle voit la portée de l'article 86 renforcent les doutes que l'on peut avoir au sujet des moyens nécessaires.

Quant au seul moyen actuellement existant - la possibilité donnée par l'article 12 du Règlement n° 17 de faire des enquêtes par secteur - il a à peine été utilisé. En effet, quatre ans après la mise en vigueur de ce règlement n° 17, la Commission annonce que, pour la première fois, elle a entrepris une étude de la situation dans un secteur, celui de la margarine.

QUATRIEME PARTIE

LE CONTROLE DES ENTENTES ET CONCENTRATIONS ET LA REALISATION DES BUTS DES TRAITES

256. Après cette analyse, votre Commission estime devoir mettre en lumière certains points qui, notamment dans le domaine de la C.E.E., restent à élucider. Ces points portent d'ailleurs, non pas sur des détails, mais sur des principes fondamentaux comme celui de l'abus de la position dominante. Il reste aussi à améliorer les modalités du contrôle à exercer, dans l'état actuel de la législation européenne, sur les concentrations. Enfin, il importe de se préoccuper de l'important problème du développement technique et de la recherche.

CHAPITRE I

La position dominante des entreprises et son abus

A. GENERALITES

257. Il ne faut pas perdre de vue que les grandes concentrations peuvent, par les décisions qu'elles prennent pour des motifs économiques privés, interférer dans la politique économique et sociale des pouvoirs publics. On peut en citer comme exemple, l'augmentation des prix de l'acier en 1962, aux Etats-Unis. Il était certain que cette augmentation entraînerait une hausse des salaires et aurait, d'autre part, des répercussions sur les prix de nombreux producteurs. Ce mouvement inflationniste eût été très inopportun et c'est ce qui poussa le président Kennedy à intervenir.

La position de monopole paraît devoir donner lieu à des abus plus facilement encore que le cartel. En effet, dans le cas du cartel, il est toujours possible que l'un de ses membres ne se conforme pas à ce qui a été convenu. Quant aux abus, ils peuvent être de diverse nature. Il faut le dire nettement : même si elle n'aboutit pas à assurer à une entreprise une position dominante sur le marché, la concentration peut entraîner des abus.

a) Dangers de la concentration horizontale

258. L'industrie américaine des cigarettes pendant les années de crise qui précédèrent la deuxième guerre mondiale en offre un exemple caractéristique. Les trois "grands", qui formaient un solide oligopole, avaient décidé collectivement une hausse des prix. Il s'ensuivit une forte augmentation de la demande de cigarettes bon marché. Les grandes entreprises contre-attaquèrent par une double hausse des prix, qui réduisit les concurrents au silence. Le prix fut ensuite remis à l'ancien niveau (une des plaintes contre l'American Tobacco Cy et consorts, en 1946).

Les victimes des abus peuvent être aussi bien les fournisseurs que les clients, les exemples qui suivent en témoignent.

On peut citer le cas de certaines grandes entreprises américaines, notamment du secteur de l'automobile, qui avaient conclu des contrats à court terme avec des sous-traitants, qui avaient alors reconverti toute leur production en fonction des besoins de leur client. Il est arrivé maintes fois que ledit client, sachant que son sous-traitant dépendait ainsi étroitement de lui, abuse de la situation en menaçant de ne pas proroger le contrat si des conditions plus favorables ne lui étaient pas offertes.

Il y a quelques années, le Congrès américain ouvrit une enquête sur les procédés dont usaient à l'égard de leurs clients, les grandes usines américaines d'automobiles. Les pratiques que l'on fut amené à dénoncer à cette occasion obligèrent le législateur à prendre des mesures qui aboutirent à l'"Automobile Dealer Franchise Act". Il y avait par exemple le procédé consistant, pour le fabricant, à fournir à son distributeur un certain nombre de modèles et d'accessoires normalement invendables, qu'il était absolument tenu d'écouler, ce qu'il ne pouvait faire qu'à perte. Entretemps, le vendeur avait engagé tout son capital dans l'acquisition de ce stock difficile à vendre. Il arrivait souvent aussi que le fabricant refuse brutalement, lorsqu'il estimait que son distributeur ne faisait pas de son mieux, de renouveler les contrats à court terme qui, normalement, étaient toujours prorogés automatiquement. Ces pratiques ont d'ailleurs cours dans d'autres pays que les Etats-Unis.

Mais il arrive aussi que le consommateur lui-même soit victime de la concentration. Il existe toute une série de pratiques qui consistent en ce que des entreprises exploitent isolément ou en commun avec d'autres une position dominante de fait pour priver les consommateurs du bénéfice du progrès technique, de l'abaissement des coûts de production, etc... C'est ainsi que Philips (cf. également le paragraphe 97) n'a appliqué la technique des canaux de son séparés et d'autres améliorations techniques des appareils de radio qu'après que Grundig eut lancé ces innovations sur le marché, bien que Philips eût déjà découvert ces procédés des années auparavant.

Aux Etats-Unis, l'industrie pharmaceutique fait encore des bénéfices énormes des années après la découverte d'un médicament et l'amortissement complet des frais de recherche.

De plus, trois économistes américains ont démontré dans une étude récente que dans un secteur oligopolistique fortement concentré, dominé par de grandes entreprises, on arrive toujours à dépasser largement les marges bénéficiaires que l'on s'était proposé d'atteindre (1).

Un autre économiste américain a démontré que les marges bénéficiaires sont sensiblement moins élevées dans les secteurs industriels moins concentrés.

Les exemples cités ci-dessus étaient des exemples de concentration horizontale. Venons-en maintenant aux dangers de l'intégration verticale poussée.

1) L'exemple le plus frappant d'abus de position dominante résultant de l'intégration verticale est celui des rapports entre l'entreprise intégrée et ses concurrents non intégrés. Il y a indéniablement possibilité d'abus dès que des entreprises non intégrées dépendent, pour la fourniture de matières premières ou de produits semi-finis, de leurs puissants concurrents. Ceux-ci peuvent alors fixer les prix d'achat à un niveau si élevé, et les prix de vente des produits finis à un niveau si bas, que les nouvelles entreprises intégrées doivent travailler à perte et fermer leurs portes. L'industrie américaine de l'aluminium avant 1945 et

---

(1) Dirlan, Kaplan, Lanzillotti : Pricing in big business, a case of approach.

l'industrie américaine du pétrole (monopolisation des pipelines) en sont des exemples bien connus.

2) Les entreprises qui dominent le marché peuvent arriver plus rapidement encore à leurs fins en refusant de fournir les matières premières ou les produits semi-finis nécessaires : c'est le boycott économique. Exemples : le commerce américain des bananes (United Fruit), les téléphones (après la fusion entre A.T. & T. et le plus grand fabricant d'appareils téléphoniques (Western Electric Cy), le cinéma (les grandes compagnies cinématographiques américaines ont leurs propres cinémas et refusent de fournir leurs films à succès aux propriétaires de cinémas indépendants. Les "grands" assurant à eux seuls presque toute la production américaine de films, le système équivaut, en fait, à un boycott des cinémas indépendants).

3) Une entreprise intégrée peut également abuser de sa puissance sur le marché dans ses rapports aves ses clients. Les actions anti-trust intentées contre Pullman et l'IBM visaient des abus au sens de l'article 86-d du traité. Pullman avait le monopole des services de wagons-lits des chemins de fer. Après une fusion avec une fabrique de voitures de chemin de fer, Pullman obligea les compagnies américaines de chemins de fer, sous la menade du refus d'accorder ses services, à lui acheter des wagons-lits et du matériel ferroviaire.

Quant à l'IBM, elle n'acceptait de louer ses calculatrices électroniques qu'à condition qu'on lui achète les fiches perforées nécessaires.

b) : <u>les dangers de la concentration excessive par constitution de combinats</u>

259. On entend par là l'expansion par fusion avec des entreprises relevant de secteurs industriels autres que le secteur qui est traditionnellement celui dans lequel l'entreprise considérée exerce ses activités. Cette forme de concentration absolue peut donner lieu à un abus caractéristique, celui de la "discrimination par produit". On entend par là la politique suivie par une entreprise pour s'imposer sur le nouveau marché en vendant au-dessous du prix de

revient, en consacrant d'énormes dépenses à la publicité, en développant sa production, etc., tout en finançant ses opérations au moyen des bénéfices qu'elle tire de ses activités dans d'autres secteurs. Il est évident que l'entreprise considérée ne pourra pratiquer cette politique qu'à condition de s'assurer, dans l'un ou l'autre secteur, une position dominante qui lui assure les ressources financières voulues. Aux Etats-Unis, la General Motors a recouru à ce système pour s'imposer dans l'industrie des locomotives Diesel et des bulldozers. Il est vrai que la puissance financière de l'entreprise elle-même peut lui assurer une certaine avance. Mais elle n'a guère de chances de réussir si elle ne dispose pas en outre d'une position dominante sur un ou plusieurs marchés, car pratiquer cette politique reviendrait à lutter sur plusieurs fronts à la fois, ce qui ne serait pas sans danger pour son existence même. Ce type de concentration étant devenu plus courant pendant les dernières années, il convient d'y accorder une attention particulière et la remarque suivante de Donald Dewey (1) mérite sans doute d'être citée :
"Au cours des dernières années, le gouvernement a si bien réussi à décourager les tentatives de fusion que la plupart des 200 entreprises industrielles les plus importantes n'ont plus la possibilité d'assurer leur expansion en procédant à des fusions. Désormais, elles doivent ou bien construire leurs propres installations ou bien renoncer à s'étendre; et si la politique antitrust doit être autre chose qu'une police des cartels, son avenir sera déterminé essentiellement par les conséquences économiques de l'impossibilité, pour les grandes entreprises, d'assurer leur expansion en procédant à des fusions. Il se peut que cette interdiction mette en lumière les mérites de conceptions non orthodoxes touchant aux "réalités" économiques. Si, comme nous le pensons, la concentration industrielle va à l'encontre des tendances du progrès technique, le déclin des fusions pourrait entraîner une réduction du taux de concentration dans d'importants secteurs de l'économie américaine".

(1) Donald Dewey : "Policy towards industrial concentration in Britain and America".

B. LES INTERDICTIONS D'APRES LES OBJECTIFS FONDAMENTAUX DES TRAITES

260. Le traité C.E.C.A. empêche l'acquisition de positions dominantes par voie d'ententes (art. 65) et prévoit (art. 66) des mesures destinées à empêcher que les mêmes résultats soient atteints au moyen d'un contrôle réciproque des activités de plusieurs entreprises, que cela résulte de leur fusion ou d'une participation financière. Toutes opérations constituant une concentration d'entreprises sont, comme on le sait, soumises à l'autorisation préalable de la Haute Autorité qui peut subordonner cette autorisation à toutes les conditions qu'elle estime appropriées.

Le traité C.E.E. (art. 87) accorde aux Institutions de la Communauté, la liberté de choix pour déterminer le contenu concret des normes réglementant la concurrence et pour prescrire les mesures utiles afin d'en assurer l'application. Les Etats membres ont, à cet égard, opéré un véritable transfert de compétences en faveur de la Communauté. Par suite, le règlement n° 17 précise que la Commission peut et doit intervenir lorsqu'elle constate une infraction aux règles des articles 85 et 86.

261. Ni le traité C.E.E., ni ses premiers règlements d'application ne définissent ce qu'il faut entendre par position dominante. Par contre, la législation et la jurisprudence des Etats membres qui connaissent cette notion ont dégagé différents critères qui permettent

d'en saisir la portée. La loi belge et la loi néerlandaise parlent de "l'influence prépondérante" qu'exerce sur le marché une entreprise en état de position dominante". La loi allemande dispose qu'une entreprise est en état de position dominante lorsqu'elle se trouve "soustraite à toute concurrence effective".

Le traité C.E.E. n'interdit cependant pas l'acquisition d'une position dominante et se distingue à cet égard du traité C.E.C.A. qui soumet à une autorisation préalable de la Haute Autorité, toute fusion d'entreprises et du Sherman Act de la législation américaine qui déclare illégales toutes opérations ayant pour but de constituer un monopole. On ne peut cependant permettre à une association d'entreprises tombant sous le coup de l'application de l'article 86 d'exercer des activités dans un sens que l'article 85 interdit.

262. L'état de position dominante est une question de fait et qui ne dépend d'ailleurs pas toujours du comportement exclusif de l'entreprise dominante. Le comportement adopté par les concurrents et par ceux qui pourraient le devenir joue aussi un rôle. L'état de position dominante peut, en outre, avoir une durée éphémère. D'autre part, les causes permettant l'acquisition d'une position dominante sont multiples et variables suivant les secteurs de l'économie. Tantôt, elle est volontairement recherchée par l'entreprise, tantôt, elle résulte d'un concours de circonstances. Dans certains secteurs de l'économie, il faut posséder des moyens considérables pour acquérir cette position, mais dans d'autres, dont le champ d'action est, par nature, limité, il n'est pas indispensable de disposer de puissants moyens pour dominer une partie substantielle du marché.

Pas plus qu'il ne précise, de façon générale, ce qu'il faut entendre par position dominante, le traité C.E.E. ne définit la portée de l'exploitation abusive de cette position. Il en cite cependant quelques exemples "notamment" de sorte que d'autres sont inclus. l'on s'en rapporte, par ailleurs, au droit des Etats membres, on constate que la loi belge définit l'abus de position de puissance économique comme étant une "violation de l'intérêt général par des pratiques qui faussent le jeu normal de la concurrence ou le limitent, ou qui gênent la liberté économique des producteurs, des négociants ou des consommateurs, entravent le développement de la production ou des échanges économiques".

263. Quel est le critère qui doit être pris en considération pour définir l'exploitation abusive d'une position dominante, au sens de l'article 86 du traité C.E.E. Ce texte déclare l'exploitation abusive "incompatible avec le marché commun". D'autre part, le texte de l'article 66 C.E.C.A. libellé dans le même esprit que l'article 86 C.E.E., définit l'abus d'une position dominante comme étant "l'utilisation de cette position à des fins contraires aux objectifs du traité". Le critère à prendre en considération doit donc s'inspirer des buts des traités. Ceux-ci sont nettement définis.

Les objectifs du traité de la C.E.C.A., selon son article 2 sont de "contribuer, en harmonie avec l'économie générale des Etats membres et grâce à l'établissement d'un marché commun dans les conditions définies à l'article 4, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les Etats membres.

La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé, tout en sauvegardant la continuité de l'emploi et en évitant de provoquer, dans les économies des Etats membres, des troubles fondamentaux et persistants".

Et son article 4 précise que sont reconnues incompatibles sur le marché commun et, en conséquence, abolies, "les mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs, entre acheteurs ou entre utilisateurs, notamment en ce qui concerne les conditions de prix ou de livraison et les tarifs de transport , ainsi que les mesures ou pratiques faisant obstacle au libre choix par l'acheteur de son fournisseur."

Pour la C.E.E., l'article 2 du traité de Rome prévoit comme mission "par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit".

Ayons, d'autre part, présent à l'esprit qu'aux Etats-Unis, l'interdiction d'acquérir un monopole ou un quasi-monopole est également motivée par la crainte de voir se constituer, à côté des forces politiques qui dirigent la nation, des forces économiques susceptibles de s'emparer d'une partie du pouvoir politique. Cette pensée n'a pas été absente au moment de la rédaction du traité de la C.E.C.A. Et elle ne doit pas être perdue de vue dans l'application des traités des Communautés.

C. LES LIMITES DU CONTROLE

264. L'article 86 C.E.E. ne s'applique qu'aux exploitations de positionsdominantes,susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres dans la C.E.E. Celui-ci ne comprend pas le commerce s'effectuant entre les Etats membres et les Etats tiers ou associés. Il ne comprend pas non plus le commerce intérieur de chaque Etat.

En pratique, on peut se demander si le fait qu'une entreprise occupe une position dominante sur un marché national n'a pas automatiquement des effets sur le commerce entre les Etats membres de la C.E.E.

Un intérêt particulier s'attache à la disposition de l'article 86 C.E.E. par laquelle il est prévu que le fait de limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs constitue un cas d'exploitation abusive d'une position dominante.

Il se pose à ce propos un problème de propriété industrielle et, en particulier, de législation des brevets. Et il se pose aussi la question de savoir comment la Commission de la C.E.E. pense efficacement surveiller l'application de cette disposition de l'article 86 b), c'est-à-dire constater à temps qu'une position dominante ne limite la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs.

CHAPITRE II

Le développement de la recherche dans le cadre de la politique de concurrence

A - La politique de la recherche et la politique de concurrence

265. On se plaint souvent que les entreprises du vieux monde ne puissent pas consacrer les mêmes moyens à leurs recherches, qu'elles soient fondamentales ou appliquées, que leurs concurrents dans d'autres continents. Cette plainte, si elle est souvent fondée, n'est cependant pas justifiée sur un plan général.

Certaines grandes entreprises européennes et aussi les entreprises d'une dimension plus moyenne restent parfaitement "en course" avec les Américains qu'ils ont parfois devancés. Il reste cependant que, devant la considérable évolution scientifique et technique dans laquelle se trouvent engagées les entreprises, il importe de favoriser le développement de la recherche en Europe. Au même moment, il conviendrait de l'orienter et, dans la mesure du possible, de la coordonner.

266. Aux U.S.A., les recherches fondamentales dans la métallurgie, la chimie et la physique ne sont pas seulement effectuées dans les laboratoires de l'industrie qui, aux Etats-Unis comme n'importe où ailleurs, sont surchargés par les analyses nécessaires au fonctionnement des usines, mais pour une part très importante en collaboration étroite avec les facultés correspondantes des universités.

L'activité de recherche du laboratoire métallurgique, dont dispose, par exemple, l'université du Michigan est forcément limitée en raison de la mission même de ce laboratoire : il faut, en effet, donner une formation fondamentale, chaque année, à de nouveaux étudiants. Il est donc impossible d'effectuer dans ce laboratoire, et dans la mesure nécessaire, des travaux de recherche métallurgique poussés, dont l'intérêt pour l'industrie est particulièrement grand. Afin d'y remédier, l'industrie a construit, avec des moyens propres, sur le terrain de l'université et à proximité immédiate du laboratoire universitaire, un laboratoire annexe; sous la

direction de professeurs d'université, des groupes de "post-graduated students" y préparent leur thèse de doctorat en s'efforçant de trouver - leurs travaux sont souvent très fructueux - une solution à certains problèmes très particuliers. Les dirigeants de l'université ainsi que le directeur de la division recherches de l'American Iron and Steel Institute à New York ont déclaré que les résultats des travaux de recherche de ce groupe de jeunes étudiants ont été d'une valeur extraordinaire pour le progrès de l'industrie des aciers spéciaux aux Etats-Unis.

Il existe, dans d'autres universités, des installations de recherche où les travaux s'effectuent en étroite collaboration entre les industries et les universités. La division recherches de l'American Iron and Steel Institute, qui est très petite, peut donc se borner à recueillir systématiquement auprès des universités les résultats de cette activité de recherche; pour autant qu'il s'agisse de recherche fondamentale, la division s'adresse aux entreprises et rassemble les résultats obtenus; une fois ce travail exécuté, les résultats sont exploités et mis à la disposition de l'ensemble de l'industrie. Tout ceci se fait de nouveau en étroite collaboration avec les instituts d'universités.

Dans les secteurs en forte croissance, on observe un effort accru dans le domaine de la recherche (p. ex. en électronique) grâce aux commandes énormes passées par le gouvernement qui, en outre, finance les recherches. Celles-ci sont d'ailleurs confiées à divers sous-traitants qui se spécialisent dans les travaux de recherche et de mise au point.

267. Cette intervention des universités permet une certaine diffusion des connaissances et une certaine coordination. D'autre part, le gouvernement américain joue un rôle très important en matière de recherches. Dans le cadre de certains programmes d'une très grande ampleur, définis par lui, le gouvernement américain, d'un côté, passe des accords de recherche avec des milieux industriels et universitaires et, d'un autre côté, passe des commandes pour la réalisation industrielle de certaines inventions. Votre Commission renvoie à ce sujet à la citation d'une déclaration du président Eisenhower mentionnée au paragraphe 85 du présent rapport.

En outre, on s'inspire, aux Etats-Unis, pour établir les programmes de travaux de mise au point, par exemple les programmes de navigation spatiale de la N.A.S.A. (National Aeronautic and Space Agency), des conceptions scientifiques les plus récentes définies par la branche nouvelle qu'est la "science pratique" (le "systems engineering").

Le travail scientifique consistant à réaliser le modèle dont la mise au point a été demandée est souvent confié à des laboratoires qui se sont spécialisés dans ce domaine.

Il va sans dire qu'en Russie la recherche est excessivement développée. Elle est effectuée sous la direction du gouvernement. Un problème de coordination ne s'y pose donc pas.

268. Dans son rapport politique de février 1965 (doc. PE 140), la Haute Autorité souligne à juste titre que la politique industrielle demande des points d'appui plus larges que les seuls secteurs de l'énergie et de la sidérurgie.

269. Quant à la Commission de la C.E.E., elle met l'accent sur l'aspect juridique : le droit des brevets.

M. von der Groeben s'est exprimé (1) comme suit :

"En outre, la Commission a très tôt reconnu l'importance extrême que revêtent la science et la technique pour le développement du marché commun et la compétitivité des entreprises de la Communauté, étant donné les progrès extraordinairement rapides de notre époque. En coopération étroite avec les gouvernements, on a donc élaboré un projet de droit européen des brevets qui sera suivi d'un droit européen des marques. Nous sommes d'avis qu'un tel droit des brevets devrait :

- faciliter la procédure et la rendre moins onéreuse;
- être accessible à tous les ressortissants d'autres pays pour autant qu'ils garantissent la réciprocité;
- exclure la possibilité d'isoler les uns des autres les marchés nationaux actuels au moyen de contrats de licences;
- contribuer au processus d'intégration en tant que droit véritablement européen et par une procédure européenne,
- et qu'enfin tous les pays qui sont disposés à entrer dans le marché commun doivent pouvoir adhérer à la convention. En attendant, une possibilité d'association devrait être prévue. La Commission continuera d'insister sur une adoption à bref délai de la convention instituant un brevet européen."

270. Votre Commission estime qu'en matière de recherche, deux aspects doivent sur le plan communautaire être mis en avant :

- d'une part, l'orientation de la recherche et la diffusion des connaissances;
- d'autre part, le droit des brevets et ses limites.

(1) Exposé fait en juin 1965 devant le Parlement européen.

B - Orientation de la recherche et diffusion des connaissances

271. On peut se demander pour de multiples raisons s'il ne conviendrait pas, sur le plan communautaire, de disposer d'un instrument orientant la recherche et diffusant les connaissances.

272. Le traité de la C.E.C.A. charge la Haute Autorité d'encourager les recherches. Deux moyens principaux lui sont donnés : ses publications et la définition de ses objectifs généraux d'une part, et les moyens financiers dont elle dispose d'autre part.

De façon générale, rappelons que l'article 5 du traité C.E.C.A. charge la Communauté "d'éclairer et de faciliter l'action des intéressés en recueillant des informations, en organisant des consultations et en définissant des objectifs généraux."

L'article 16 du traité de Paris prévoit que la Haute Autorité peut instituer des comités d'études et notamment un comité d'études économiques.

273. Dans le traité de la C.E.E., la recherche n'est mentionnée que de façon plutôt générale. Notons cependant que l'article 213 du traité permet, dans certaines conditions, à la Commission de recueillir toute information nécessaire. Par ailleurs, la Communauté prévoit le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun.

Enfin, l'article 235 mentionne que :

"Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées."

274. La politique de la recherche et de la diffusion des connaissances est surtout organisée par le traité C.E.E.A. dans le domaine nucléaire. Dans son article 2, le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique assigne à l'Euratom, pour l'accomplissement de sa mission, la tâche de "développer la recherche et d'assurer la diffusion des connaissances techniques."

Les connaissances acquises par la Communauté et résultant de son programme de recherches doivent être communiquées par la Commission aux Etats membres, personnes et entreprises de la Communauté. Sur les brevets ou autres titres de protection - qui sont la propriété de la Communauté - les mêmes Etats membres, personnes et entreprises ont le droit de bénéficier de licences non exclusives, sous certaines conditions, ainsi que le prévoit explicitement l'article 17 du traité d'Euratom.

Lorsque des connaissances brevetées ou non résultent des recherches entreprises par la Commission elle-même, dans les établissements du Centre commun de recherches, le problème de l'appropriation des connaissances par la Communauté n'engendre aucune difficulté particulière. Le statut des fonctionnaires et, notamment, ses dispositions applicables aux fonctionnaires des cadres scientifiques ou techniques contient des dispositions à cet égard. D'une part, il soumet à l'autorisation de la Commission "toute publication ou communication publique" de ces fonctionnaires et permet à la Communauté de se faire céder les droits patrimoniaux d'auteur découlant de cette publication. D'autre part, il dispose que l'invention "faite ou conçue par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ou en relation avec celles-ci" appartient de plein droit à la Communauté. Un tel régime d'appropriation n'est pas exorbitant du droit commun, que celui-ci trouve sa source dans le contrat d'emploi ou dans la loi (comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne).

Dans cette hypothèse la diffusion des connaissances ne se heurte à aucun obstacle juridique. Sa seule limite réside dans l'imperfection fatale des moyens de diffusion (articles dans les journaux scientifiques, et exposés publics, rapports, brevets, contacts entre chercheurs et industriels). Le transfert idéal de la connaissance scientifique ou technique ne peut se réaliser, bien souvent, que par détachement de la personne qui la possède auprès de l'entreprise qui l'utilise.

275. Le traité C.E.E.A., outre son article 2 déjà mentionné, fournit éventuellement une autre base juridique à la création d'un établissement ou d'un organe communautaire pour la politique de recherche et de diffusion des connaissances, en son article 9, dont le texte est bien connu. Le fait même qu'il ait été inséré dans le chapitre consacré au développement de la recherche permet de considérer que l'"institution du niveau universitaire" peut certainement être consacrée à ce développement sur le plan de l'enseignement.

276. Si, par ailleurs, la base juridique pour créer éventuellement un office européen de la recherche et de la diffusion des connaissances, offerte par l'article 2 et l'article 9.C.E.E.A. étaient contestés, l'article 235 C.E.E.permettrait, lui aussi, la création d'une telle institution. Enfin, toutes possibilités juridiques pourront sans aucun doute être données par l'établissement du projet de traité relatif à la fusion des Communautés.

277. Votre commission a pu constater que les trois Exécutifs ont, depuis un certain temps déjà, ressenti les mêmes préoccupations que celles émises par les membres de votre commission. Ils ont entrepris des travaux afin de surmonter les causes de ces préoccupations. Votre commission s'en félicite et souhaite que ces travaux puissent bientôt aboutir à la formulation de propositions concrètes. Peut-être permettront-elles de constater qu'un office européen de la recherche, comme certains membres l'ont suggéré, pourra constituer un instrument utile pour le développement d'une politique de la recherche dans la Communauté.

278. Si, d'après le résultat des études entreprises, la nécessité d'un tel office était confirmée, son objectif fondamental serait d'aider au progrès de la science et d'assurer la diffusion des connaissances parmi tous les intéressés de la Communauté, en favorisant ainsi le jeu normal de la concurrence, notamment sur le plan industriel et, par conséquent, le bien-être général.

279. Dans le cadre de sa politique de recherche et de diffusion des connaissances, l'Office :

1. s'efforcerait de concilier la liberté de la recherche et son organisation, et de réaliser une synthèse entre ces deux impératifs fondamentaux et un équilibre entre les intérêts scientifiques des chercheurs et les fins économiques poursuivies;

2. communiquerait aux Etats membres, personnes et entreprises intéressées de la Communauté les connaissances acquises dans le cadre de son propre programme d'enseignement et de recherche, ainsi que les connaissances acquises par toute personne physique ou morale ayant reçu, de sa part, une aide financière ou technique, sous réserve, dans des conditions à déterminer dans chaque cas, d'une protection raisonnable des intérêts particuliers de ces personnes physiques ou morales. L'Office aurait, en particulier, la possibilité de donner licence des brevets découlant de la recherche financièrement ou techniquement aidée;

3. l'Office ne se limiterait pas à l'acquisition de connaissances, mais s'efforcerait de rendre ces connaissances accessibles aussi largement que possible aux milieux susceptibles d'en tirer parti. Il s'efforcerait notamment d'intéresser les petites et moyennes entreprises aux résultats acquis, formulerait les résultats scientifiques de façon accessible à un public assez large pour que même les cadres subalternes puissent en prendre connaissance. Il établirait toutes directives utiles pour la mise en forme des résultats et la disposition des comptes rendus des travaux. Il fixerait certains principes pour la mise au courant des jeunes chercheurs en tenant compte, notamment, des zones de dispersion et de la possibilité de reproduire les

expériences. Il susciterait par des mesures appropriées l'intérêt qui fait défaut pour la recherche (conférences et publications dans la presse, radio, télévision, etc...).

280. En d'autres termes, le rôle essentiel de l'Office serait de réaliser par ses propres travaux une libération des activités de recherche dans le cadre de la Communauté, en vue de donner à tous les intéressés des conditions normales d'application de la recherche et, en favorisant ainsi le libre jeu de la concurrence sur le plan industriel,

- de créer des liens étroits entre la recherche fondamentale, l'économie, le développement de l'industrie européenne, les programmes d'enseignement et le bien-être général;
- de pratiquer une politique de répartition des crédits à l'extérieur, favorisant spécialement les travaux de recherche d'ordre universitaire, c'est-à-dire non liés à des intérêts particuliers et orientés vers la satisfaction de l'intérêt général.

C) LE DROIT DES BREVETS ET SES LIMITES

281. Dans le cadre d'une politique industrielle, et en vue d'une application de l'article 86 b), il importe, en matière de recherche, de se préoccuper de la législation des brevets et de l'adapter à l'impératif de l'article précité. Il faut éviter le "stockage" par quelques entreprises de brevets non exploités, nonobstant l'intérêt général et ainsi éviter que ne se produisent des cas comme ceux signalés aux paragraphes 97 et 98 du présent rapport.

282. Le droit de brevet est un droit exclusif de fabriquer, d'utiliser ou de vendre l'objet du brevet. L'inventeur a, selon le droit commun, le droit de fabriquer, d'utiliser ou de vendre l'objet de son invention, qu'il dépose un brevet ou qu'il n'en dépose pas. C'est naturellement un droit et non un devoir. En outre, le produit de l'invention ne peut être soumis à des prescriptions en matière de concurrence puisque, par définition, le droit essentiel du breveté est d'interdire la concurrence sur ce produit, quoique la nature du brevet n'entraîne aucunement que son titulaire puisse conclure purement et simplement toutes les ententes possibles pour le produit breveté ou en relation avec son invention. Cependant, des prescriptions de droit public peuvent être édictées dans l'intérêt de l'ordre public et être susceptibles de restreindre le droit exclusif légal du titulaire du brevet.

283. Dans certains pays et notamment aux U.S.A., en France, en Allemagne et en Italie, des dispositions particulières du droit des brevets établissent des licences obligatoires par suite de non-exploitation ou pour des nécessités d'ordre public. Ainsi, en France, le décret du 30 décembre 1953 a institué des licences obligatoires pour les brevets dont l'exploitation n'a pas été entreprise dans les trois ans de leur délivrance. L'essentiel de cette législation est la suivante : (1)

"Pour que la demande de licence obligatoire soit possible, il "faut que le titulaire du brevet n'en ait pas entrepris l'exploi-"tation sérieuse et effective, personnellement ou par l'intermé-

(1) Dalloz, "Nouveau Répertoire de droit".

"diaire d'un licencié, dans les trois ans de la délivrance du brevet, "ou encore que l'exploitation du brevet ait été abandonnée depuis plus "de trois ans (art. 50, al. 1er). Toute personne qui demande une "licence obligatoire doit apporter la justification qu'elle s'est "préalablement adressée au titulaire du brevet et n'a pu obtenir de lui "amiablement licence d'exploiter.

" Le Tribunal, après avoir convoqué et entendu le demandeur et le "breveté ou leurs représentants, peut ordonner une enquête ou une "expertise, et doit demander l'avis du ministre chargé de la propriété "industrielle. Dans sa décision, il constate, s'il y a lieu que le "brevet d'invention n'a pas fait l'objet d'une exploitation effective "et sérieuse; il se prononce sur la valeur des excuses invoquées et, "le cas échéant, sur l'existence d'un abus de monopole, justifiant "l'octroi d'une licence obligatoire. La décision du tribunal fixe les "conditions auxquelles la licence obligatoire est accordée.

" Le titulaire d'un brevet pour lequel une licence obligatoire "aura été accordée est obligé de laisser le bénéficiaire de cette "licence exploiter son brevet, sans y mettre ni obstacle, ni opposi-"tion, sous peine de dommages-intérêts à l'égard du titulaire de la "licence obligatoire (art. 50, al. 2).

284. Votre commission a appris entre-temps que les experts des gouvernements ont élaboré en commun un projet de convention européen des brevets, qui prévoit dans quelques-uns de ses paragraphes une possibilité de licences obligatoires comme le préconise le rapport.

Votre commission souhaite que les gouvernements parviennent rapidement à un accord.

285. En attendant, il importe que les législations existant dans les Etats soient appliquées effectivement.

CHAPITRE III

L'EXERCICE DU CONTROLE DE LA CONCURRENCE ET SES MODALITES

A) LE CONTROLE SUR LA SITUATION ACTUELLE ET FUTURE

286. L'économie évolue de nos jours de façon extrêmement rapide. Les techniques se transforment, les pratiques commerciales se modifient et le marché a des réactions non moins rapides. L'économie est sans cesse en pleine évolution; enfin, nous sommes probablement dans une nouvelle phase de la révolution industrielle. De ce fait, il apparaît sans doute beaucoup plus difficile qu'il y a des dizaines d'années de constater au moment nécessaire, comment les entreprises, dans leurs pratiques, s'écartent des buts fondamentaux qu'ont fixés les auteurs des Traités.

C'est donc une raison supplémentaire pour repenser les moyens d'action comme l'a fait, il y a quelques années, l'administration americaine et comme elle le refait à nouveau actuellement.

On a pu constater, au cours de l'évolution économique et historique, qu'il ne s'agissait pas seulement, à l'égard d'une entente ou d'une concentration, de se prononcer lorsqu'elle se constitue mais bien plus aussi de suivre les activités et le comportement des entreprises intéressées lors de la mise en oeuvre de cette entente ou de cette conception.

Enfin, des conditions posées à un moment peuvent très bien n'avoir plus aucun effet quelque temps après, tellement l'évolution technologique et économique est rapide.

287. Dans la C.E.C.A., surtout en ce qui concerne les concentrations, la politique développée par la Haute Autorité sur la base du Traité de Paris a connu une évolution.

On a constaté que la Haute Autorité ne se prononçait plus seulement, comme elle l'a fait au début de son existence, sur la situation actuelle, mais également sur les possibilités futures. En outre, elle dispose de moyens beaucoup plus vastes en ce qui concerne les concentrations que ce n'est pour le moment le cas de la C.E.E., bien que le Traité de Rome laisse aux institutions une bien plus grande liberté. Mais il n'a pas encore été fait un très grand usage de cette liberté en matière de politique de concentration.

288. Pour la C.E.E., un premier point apparaît à l'évidence : on ne voit pas comment l'exécutif de la C.E.E. est actuellement en mesure de surveiller une correcte application de l'article 86 du Traité, compte tenu des effectifs nettement insuffisants dont il dispose pour s'occuper des activités des milieux industriels dans tous les secteurs.

Par ailleurs, une minorité de votre Commission n'a pas pu être convaincue par ma majorité qui estime que le règlement n°17 donne à l'exécutif des moyens suffisants.

B) LES MOYENS D'INFORMATION NECESSAIRES

289. L'examen de l'article 86 auquel nous avons procédé a fait apparaître que les dispositions de ce dernier ne prévoyaient pas formellement une déclaration, mais laissaient le soin aux institutions, dans le cadre de règlements pris en application de l'article 87, de définir les modalités leur permettant d'exercer leur contrôle sur les positions dominantes.

D'un autre côté, l'examen de l'article 85 et de ses modalités d'application prévues par le règlement n°17, a fait apparaître d'une part, un certain nombre d'interdictions et, d'autre part, la procédure de déclaration.

290. Comme également fait état dans le présent rapport, on ne peut penser, selon l'esprit et les buts du Traité, que l'article 86 permette des activités ou des décisions que l'article 85 interdit formellement.

291. Une minorité de votre Commission, partageant le point de vue exprimé par la majorité des professeurs consultés par la Commission de la C.E.E., estime souhaitable qu'un complément soit apporté aux dispositions du règlement n°17 concernant l'article 86.

Ce complément, qui serait élaboré sous forme de texte réglementaire, devrait permettre une application de l'article 86 du traité plus efficace, tout en étant souple au point de vue de la procédure

292. De plus, il importe que, comme le prévoit déjà le règlement n° 17, des études de marché en fonction des cas d'espèce qui retiennent l'attention soient effectuées. Les enquêtes que, dès à présent, la Commission et ses services sont habilités à effectuer devraient être développées (1); à la base de ces enquêtes, la Commission devrai rendre des avis motivés et publics, afin ainsi de poursuivre surtout une action systématique de prévention précédant les actions de répres sion.

C'est d'ailleurs ce que fait en France la Commission technic des ententes et son action dépasse ainsi largement le cadre de la mission qui lui est confiée par les textes.

C) LES MODALITES

293. Dans l'exercice du pouvoir de contrôle se pose généralement, et particulièrement en ce moment pour la C.E.E., le problème des modalités.

Il y a l'exemple intéressant du Bundeskartellamt en Allemagne. Il paraît utile de se référer également à ce propos à l'expérien ce américaine.

294. Les "cas noirs et blancs" qui constituaient la règle au début de la législation antitrust américaine et qui ont fait croire a législateur que dans le domaine antitrust une procédure de "Common Law" à caractère pénal suffirait, ont été largement dépassés par des situations beaucoup plus complexes.

Selon les renseignements fournis par plusieurs experts améri cains, cet état de choses a incité à instaurer, en 1914, la Federal Trade Commission en tant qu'autorité indépendante à côté du Departmen of Justice et à lui confier de très larges possibilités d'interventio

(1) Depuis 4 ans, le règlement n° 17 est en vigueur. Une seule enquête a été effectuée par la Commission. On n'en connaît d'ailleu encore aucun résultat.

administratives.

Le mandat conféré à la commission consistait à abandonner la poursuite judiciaire traditionnelle des cas d'infraction aux règles de concurrence et à trouver, dans une mesure aussi large que possible, une approche positive basée sur la compréhension, souple et compétente, du problème des restrictions de concurrence, mission pour laquelle elle s'était qualifiée en tant qu'organisme administratif.

295. Dans la Communauté, deux questions devraient être résolues avant tout en vue d'une solution. La première question a trait à la situation de l'Office, notamment par rapport aux exécutifs; la deuxième concerne le domaine des tâches qui pourraient être confiées à un tel office.

296. Quant à la première question, une possibilité serait la création d'un Office communautaire non politique, qui pourrait s'inspirer de l'expérience de l'Office fédéral allemand des cartels (Bundeskartellamt), de la Commission technique des ententes en France et peut-être aussi de l'expérience américaine. Il faut reconnaître néanmoins que d'après les dispositions actuelles des traités, la création de nouvelles institutions communautaires n'est guère possible juridiquement. C'est pourquoi, dans les conditions actuelles, un tel Office ne pourrait jouer qu'un rôle préparatoire, tandis que les décisions continueraient à être prises par les exécutifs. C'est surtout en vue d'une future fusion des traites que ce rapport suggère la création d'un tel Office.

297. Cet Office serait un organisme communautaire de caractère administratif et non politique et donc soumis à la surveillance de l'exécutif. Il pourrait travailler sous la direction de quelques membres désignés par le Conseil sur proposition de la Commission et après avis et agrément du Parlement européen. Son personnel, nommé par les commissaires, comprendrait principalement des juristes et des économistes et statisticiens dont l'indépendance vis-à-vis des gouvernements, de l'industrie et des partis politiques devrait être assurée. Dans ses diverses décisions, l'Office serait également indépendant vis-à-vis de la future Commission unique, mais il pourrait en recevoir des instructions générales pour ses décisions. Il adresserait à la Commission un rapport annuel général, que celle-ci devrait présenter au Parlement avec son avis. La Commission assumerait vis-à-vis du Parlement la responsabilité politique de l'activité de l'Office.

298. Quant à son domaine d'activité, l'Office aurait à appliquer les règles des traités et les règlements pris pour leur application, donc à étudier les infractions graves ainsi qu'à examiner les conditions mises par l'exécutif à l'autorisation de pratiques restrictives de la concurrence. Son activité juridique fournirait aux milieux d'affaires des points de repère quant aux exigences légales.

CONCLUSIONS

299. Le processus de concentration et l'augmentation des dimensions des entreprises peuvent procurer de substantiels avantages, tant à l'entrepreneur qu'au consommateur. Ils peuvent contribuer à la réalisation des buts des traités en assurant de meilleures conditions de production, l'amélioration de la qualité, le développement de la recherche et la baisse des coûts de revient.

300. Quelques entreprises européennes ont déjà dans certains secteurs une place qui, dans le cadre mondial, les rend concurrentielles. Leurs dimensions et leurs possibilités sur le marché mondial sont, malgré la structure économique de l'Europe, comparables à celles des grandes entreprises de pays tiers comme les U.S.A., le Royaume-Uni et le Japon.

Dans d'autres secteurs, il faut encore des adaptations pour permettre aux entreprises européennes d'être concurrentielles sur le marché international.

301. La concentration et l'augmentation de la dimension des entreprises ont cependant aussi des limites, tant du point de vue technologique qu'économique. Par ailleurs elles ne sont pas toujours souhaitables. Elles sont parfois même néfastes tant sur le plan économique et social que sur le plan politique. Plusieurs distinctions sont à faire : il y a la concentration qui a pour objet la spécialisation, le progrès technique, la rationalisation, l'amélioration de la qualité. Il y a aussi la concentration, qui a pour objet d'éliminer la concurrence et qui peut parfois avoir des répercussions sur le plan politique.

302. Des entreprises moyennes et même petites, tant au point de v des effectifs qu'à celui des capitaux et de leur production totale, mais qui sont spécialisées dans la fabrication d'un petit nombre de produits et qui sont bien gérées, sont assurément à considérer comme occupant une grande place dans le monde industriel. Cette position peut d'ailleurs être plus importante que celle d'une entreprise de dimension beaucoup plus large mais ayant un programme de fabrication très diversifié.

303. S'il faudra veiller en conséquence à ce que le renouveau du mouvement de concentration, déjà fortement amorcé dans les pays de la Communauté, ne s'écarte pas des objectifs souhaitables, il est une question à propos de laquelle il n'y a ni hésitation, ni la moindre discussion possibles.

Le développement de l'entreprise européenne, hier tantôt freiné, tantôt protégé, par des barrières étroites et par un contexte juridique cloisonné, doit aujourd'hui se poursuivre et s'adapter à un marché étendu à 180 millions de consommateurs, et, en outre, ouvert vers l'extérieur.

Ce fait implique nécessairement que l'on permette à l'entreprise européenne de se développer à la mesure de la situation nouvelle ainsi créée par la volonté des auteurs des traités; et cette situation est déjà une vivante réalité grâce au dynamisme même résultant de la perspective des traités.

304. Aussi faut-il démanteler toutes les entraves économiques, fiscales et juridiques restreignant la liberté de mouvement de tous les facteurs de production et empêchant la naissance d'entreprises qui soient à la mesure , non plus de quelques marchés cloisonnés, mais du large Marché commun de la Communauté européenne.

305. A ce propos, un intérêt tout particulier doit être attaché à la réforme du droit des sociétés. Un intérêt aussi particulier doit être porté également à l'harmonisation des systèmes fiscaux, de sorte que ceux-ci soient neutres au point de vue de la concurrence et

par-dessus les frontières. Il ne faut plus que le système fiscal, comme c'est le cas dans certains pays de la Communauté soit tel qu'il constitue une incitation artificielle à la constitution de concentrations verticales réalisées presque exclusivement dans le seul but d'échapper à des impôts, ce qui crée une discrimination par rapport aux entreprises plus petites ou moins intégrées en ce qui concerne les différents stades de production.

306. Enfin, il faut porter une très grande attention à la recherche, surtout lorsqu'on constate le retard certain de la Communauté en ce domaine par rapport à des pays tiers et que l'on connaît, de plus, l'importance grandissante de l'évolution rapide de la technologie et des procédés de fabrication sur le devenir de l'entreprise.

Il est inquiétant de constater que l'Europe qui, il y a 50 ans encore, était à la pointe du progrès scientifique et technologique, ne participe que si peu au développement souvent angoissant de la recherche auquel on assiste depuis la deuxième guerre mondiale dans d'autres pays, comme par exemple aux Etats-Unis.

A ce propos, l'industrie américaine se trouve dans une situation extrêmement favorable. Le gouvernement américain effectue d'importantes commandes qui conduisent au développement de la recherche au sein des entreprises. Ces recherches vont de l'infiniment petit - comme celles portant sur l'atome - à l'infiniment grand - comme celles ayant trait au cosmos. Elles sont effectuées au sein de quelques entreprises géantes comme au sein d'une multitude de petites entreprises.

Certes, chaque Etat isolé en Europe ne pourrait consacrer à la recherche un effort d'un niveau aussi important et d'une telle ampleur. Cependant, les six Etats réunis au sein de la Communauté devraient pouvoir, en rassemblant leurs moyens d'actions, apporter à la recherche une contribution décisive pour une économie moderne à la hauteur de notre époque.

La recherche en Europe doit être encouragée, développée, coordonnée, dans la mesure nécessaire et enfin faire l'objet d'une large diffusion.

307. Pour les petites et moyennes entreprises, des regroupements entre elles peuvent à ce sujet être fructueux. De même des associations d'entreprises, dans lesquelles les recherches sont faites au profit de tous les adherents, apparaissent souhaitables.

Les grandes entreprises bénéficient de possibilités certaines pour faire de la recherche, améliorer la qualité, trouver de nouveaux produits. D'un autre côté, il convient de veiller à ce que cette recherche ne s'effectue pas seulement au profit du producteur, mais encore du consommateur,et qu'ainsi elle satisfasse à l'intérêt général A ce propos, il apparaît indispensable de veiller à ce que certains brevets souhaitables pour l'intérêt général soient largement exploités. A cet effet, il conviendrait que l'on applique effectivement les législations existant dans les Etats membres prévoyant la délivrance de licences obligatoires pour des brevets non exploités pendant un certain temps. D'autre part,il y a lieu de se référer aux dispositions de l'article 17 du traité de l'Euratom.

308. Il est incontestable que le processus de concentration peut être favorable à la réalisation des buts des traités, mais qu'il peut aussi devenir néfaste pour la société. Enfin, il faut, dans la dimension des entreprises, distinguer entre l'unité de production, sa spécialisation ou sa diversification et l'aspect commercial. A cela, s'ajoute la rapidité de l'évolution technique et économique à laquelle nous assitons et qui peut subitement changer l'aspect des choses et faire apparaître une situation dépassée dans la recherche des objectifs souhaités et conformes aux traités.

309. Tous ces éléments impliquent assurément une meilleure connaissance de l'évolution industrielle dans le cadre de la vie économique présente.

Aussi est-il demandé aux exécutifs d'effectuer des monographies portant sur les différents secteurs de l'économie et d'en assurer une certaine diffusion faisant apparaître les données nécessaires pour se prononcer sur la situation de ces secteurs et de ces entreprises. Ces données devraient permettre surtout de se rendre compte de la

position des entreprises sur le marché, et de la mesure dans laquelle cette position s'insère dans un marché très large ou seulement dans un marché régional. De telles études et, a fortiori, leur diffusion doivent naturellement tenir pleinement compte du secret professionnel.

Reconnaissons qu'on ne peut se contenter de quelques données portant sur le chiffre d'affaires, la production, les effectifs et les bénéfices des plus grandes entreprises mondiales, données publiées par des revues commerciales. Les Exécutifs peuvent et doivent faire mieux et aller plus loin. Certes, votre Commission est consciente du fait que de telles études nécessitent une amélioration des moyens statistiques. Elle insiste donc, d'une part, sur une étroite collaboration entre les services des Exécutifs chargés de ces études et l'Office statistique des Communautés européennes et, d'autre part, sur le développement des moyens mis à la disposition de ce dernier.

310. Votre Commission constate que l'article 66 du traité C.E.C.A. prévoit une autorisation pour les concentrations tandis que l'article 86 du traité C.E.E. ne le prévoit pas pour les positions dominantes.

Votre Commission soutient le point de vue de la Commission de la C.E.E. selon lequel la constitution de concentrations ne tombe pas en soi sous l'application de l'article 85 du traité C.E.E. D'un autre côté, il est clair qu'une concentration, par le fait qu'elle exerce une position dominante n'est pas, pour autant, dispensée des interdictions prévues par l'article 85 en matière de concurrence.

Par ailleurs, l'article 86 interdit l'abus de la position dominante.

L'ensemble de ces dispositions est à examiner sous l'optique de l'article 3 litt. f C.E.E. selon lequel la concurrence ne doit pas être faussée dans le marché commun.

311. Une concentration se heurte aux dispositions de l'article 86 C.E.E. lorsqu'une entreprise ayant déjà une position dominante sur le marché, exploite celle-ci pour obliger d'autres entreprises à se concentrer avec elle. Cependant une concentration ne se heurte pas en soi aux dispositions de l'article 86 lorsque, de cette concentration, résulte une position dominante sur le marché.

La Commission de la C.E.E. dispose d'après les articles 3 et 1 du Règlement n° 17 des moyens suffisants pour agir contre des concentrations incompatibles avec le traité.

312. La réalité économique fait apparaître qu'il convient de porter une grande attention à la répartition des sièges au sein des conseils d'administration de certaines sociétés et qu'il est nécessaire d'examiner si cette répartition ne conduit pas à l'exploitation abusive d'une position dominante.

Sur le plan financier, il ne faut pas non plus perdre de vue l'importance des participations de sociétés et de particuliers dans le capital de sociétés industrielles ou commerciales.

313. Assurément, dans les conditions mentionnées dans le présent rapport, un regroupement des entreprises est parfois nécessaire en vue de leur adaptation au Marché commun dans le sens d'une contribution à la réalisation des buts des traités. Mais ce processus de concentration, s'il doit être débarrassé des entraves juridiques, économiques et fiscales, doit cependant aussi être considéré attentivement.

314. En prenant connaissance des grandes lignes de l'exposé de la Commission de la C.E.E. sur sa politique de concurrence, on doit constater avec regret qu'il y est surtout question de l'augmentation de la dimension des entreprises, mais très peu des mesures à prendre pour combattre et interdire l'exploitation abusive d'une position dominante.

Mais il faut constater que les intérêts des consommateurs et les effets favorables qui devraient résulter pour eux de cet agrandissement ne peuvent être garantis que si l'on consacre également à ces dernières mesures une attention accrue. C'est pourquoi votre commission souhaite de nouveaux rapports relatifs à ces mesures. La Commission s'est déclarée disposée à élaborer de tels rapports.

315. Le problème du contrôle de la puissance économico-politique n'est encore résolu dans aucun pays. A cet effet, il se justifie, pour la Communauté d'une part de prendre un certain nombre de mesures conformément à l'article 86 du traité C.E.E. et d'autre part d'entreprendre des études.

316. Votre Commission souhaite que l'on étudie les mesures à prendre afin d'assurer le développement indispensable de la recherche, sa coordination et sa diffusion. Elle a pris acte de ce que les trois Exécutifs s'étaient déjà, dans plusieurs domaines, préoccupés de cette importante question. Elle espère pouvoir disposer rapidement du résultat des études entreprises par les Exécutifs qui ont, notamment, créé à cette fin un inter-exécutif. Peut-être qu'au vu du résultat de ces études, il y aura lieu de constater que la création d'un office européen pourrait contribuer à la réalisation de ce développement de la recherche.

317. Votre Commission s'est posée la question de savoir s'il n'y avait pas lieu, en vue de faciliter l'application des règles de concurrence, de prévoir la création d'un office européen. A ce sujet, plusieurs problèmes ont été évoqués. D'abord celui de savoir si, dès à présent, une telle création serait opportune c'est-à-dire avant que le marché commun soit pleinement réalisé; ensuite, si un tel office devrait être dépendant de l'Exécutif et, enfin, quelle serait l'étendue de ses fonctions. Votre Commission s'est déclarée d'accord pour inviter l'Exécutif à entreprendre une telle étude.

Une majorité de votre Commission, avant même d'attendre le résultat de cette étude, a estimé devoir préciser dès maintenant, qu'elle entendait que, dans l'éventualité de la mise en place d'un tel office, l'Exécutif resterait responsable de la politique de concurrence, de sorte que le Parlement européen puisse, de son côté, exercer ses pouvoirs de contrôle sur cette politique.

318. La formation de puissances économiques, comme suite au développement des cartels et de fusions d'entreprises, nous place devant la question de savoir si nous sommes en mesure d'organiser notre société de façon que le pouvoir politique puisse maintenir la puissance économique dans les limites de l'ordre juridique établi.

Ce qui caractérise la démocratie, c'est que le pouvoir est entre les mains de la population. Cependant, notre société est aussi soumise à un contre-courant souterrain. Si nous voulons donner à notre société une structure démocratique, il faut que nous prenions conscience de la réalité de ce contre-courant et que nous agissions en conséquence. Nous devons nous rendre compte que le pouvoir qui revêt la forme de la puissance économique n'en est pas moins politique. Il s'agira donc de veiller à ce que la puissance économique n'ait pas la possibilité de s'adjuger ouvertement

ou insidieusement le pouvoir politique, et à ce qu'une petite minorité d'unités économiques puissantes ne puissent pas entraver le fonctionnement normal des institutions démocratiques. La politique que l'on suivra à cet égard devra s'inspirer de l'idée qu'on engage sa responsabilité non seulement en fonction des objectifs qu'on s'est fixés, mais aussi en fonction des conséquences que l'on sait possibles, bien qu'on ne les souhaite pas, de ce que l'on fait.

PROPOSITION DE RESOLUTION

sur

les règles de concurrence
et la position de l'entreprise européenne
dans le cadre du marché commun
et de l'évolution économique mondiale

LE PARLEMENT EUROPEEN,

- Vu les Traités de Paris et de Rome,
- Vu les exposés faits, en sa séance du 16 juin 1965, par la Haute Autorité et la Commission de la C.E.E.,
- Vu l'application des articles 65 et 66 du Traité de la C.E.C.A. et des articles 85 et 86 du Traité de la C.E.E.,
- Vu le rapport de sa Commission du Marché intérieur fait par M. KAPTEYN (doc. 82),

1. ESTIME que les entraves d'ordre économique et juridique à l'adaptation des entreprises européennes à un large marché commun de 180 millions de consommateurs, doivent, compte tenu également de la concurrence dans le marché mondial avec des entreprises des pays tiers, être éliminées afin de permettre la concentration d'entreprises, souhaitable en vue de réaliser les objectifs des traités;

2. SOULIGNE que de telles concentrations peuvent effectivement procurer des avantages dont bénéficient les entreprises et les consommateurs, mais que l'exploitation abusive de positions dominantes ayant pour effet de fausser la concurrence et la formation d'un pouvoir économique, dans la mesure où il est contraire à l'intérêt général, doivent être empêchées à temps; RAPPELLE les dangers tant pour le bien-être général que pour la démocratie que l'exploitation abusive de positions dominantes peut entraîner comme l'a fait apparaître l'expérience;

3. CONSTATE qu'au sein du marché commun quelques entreprises, dans certains secteurs, tiennent déjà une place les rendant concurrentielles sur le plan international, mais que, dans d'autres secteurs une adaptation au marché commun et au marché mondial est encore nécessaire.

4. RELEVE que la dimension des entreprises a, tant sur le plan économique que technologique, des limites et considère qu'il importe de faire la distinction entre les concentrations qui ont pour but l'augmentation de la productivité et celles pouvant avoir pour effet la suppression de la concurrence.

5. SOULIGNE le rôle important à jouer par les petites et moyennes entreprises et CONSIDERE que celles-ci peuvent et doivent profiter pleinement des avantages devant découler de la réalisation du marché commun.

6. APPELLE L'ATTENTION sur l'importance du droit des sociétés et de la législation fiscale pour l'élimination des entraves économiques et juridiques à la création d'entreprises qui soient à la mesure des tâches du marché commun;

7. INSISTE sur l'importance de la recherche scientifique et du développement technologique sur le devenir de l'entreprise européenne et ATTIRE l'attention sur le retard pris en ce domaine par rapport à certains pays tiers où la recherche est davantage coordonnée et stimulée par les pouvoirs publics.

8. INVITE instamment, en conséquence, la Haute Autorité, la Commission de la C.E.E. et la Commission de la C.E.E.A., en étroite coopération avec les Conseils et les gouvernements, à prendre les mesures nécessaires pour développer, coordonner et diffuser la recherche et SE DEMANDE si la création d'un office européen de la recherche et de la diffusion des connaissances ne pourrait pas constituer un moyen utile à cette fin.

9. SOUHAITE que dans le cadre de l'harmonisation des législations à effectuer dans l'intérêt du bon fonctionnement du marché commun, il soit veillé à ce que des brevets dont l'exploitation serait souhaitable pour l'intérêt général, fassent l'objet de licences obligatoires dans un certain délai lorsque leurs propriétaires n'en ont pas effectué l'exploitation.

10. CONSTATE que depuis la présentation des rapports de MM. FAYAT et LAPIE à l'Assemblée commune de la C.E.C.A., la Haute Autorité en se prononçant sur les ententes et concentrations, a porté une attention plus grande encore sur la situation actuelle et les conséquences d'avenir.

11. ESTIME que les Exécutifs doivent veiller attentivement aux effets des éventuels liens personnels pouvant exister entre les entreprises;

12. INVITE la Haute Autorité et la Commission de la C.E.E., en respectant le secret professionnel, à effectuer et à publier des monographies faisant apparaître la position des entreprises européennes sur le marché commun et le marché mondial.

13. EST D'AVIS que la Commission de la C.E.E. dispose, d'après les articles 3 et 12 du Règlement n° 17, des moyens suffisants pour agir contre des concentrations incompatibles avec le traité.

14. SOUTIENT le point de vue de la Commission de la C.E.E. selon lequel la constitution de concentrations ne tombe pas en soi sous l'application de l'article 85 C.E.E. et REMARQUE qu'à l'évidence, une concentration, par le fait qu'elle occupe une position dominante, n'échappe pas, pour autant, aux interdictions en matière de concurrence prévues par l'article 85.

15. CONSIDERE qu'en tout état de cause il y a abus, au sens de l'art. 86 C.E.E. quand une entreprise, ayant déjà une position dominante, exploite celle-ci pour obliger d'autres entreprises à se concentrer avec elle, mais qu' une concentration n'est pas incompatible avec le marché commun et interdite aux termes de l'art. 86 par le simple fait que, de cette concentration, résulte une position dominante.

16. EST D'AVIS que les modalités de contrôle sur le comportement des entreprises doivent être inspirées par le principe de l'indépendance totale vis-à-vis des groupes de pression politiques, économiques et nationaux.

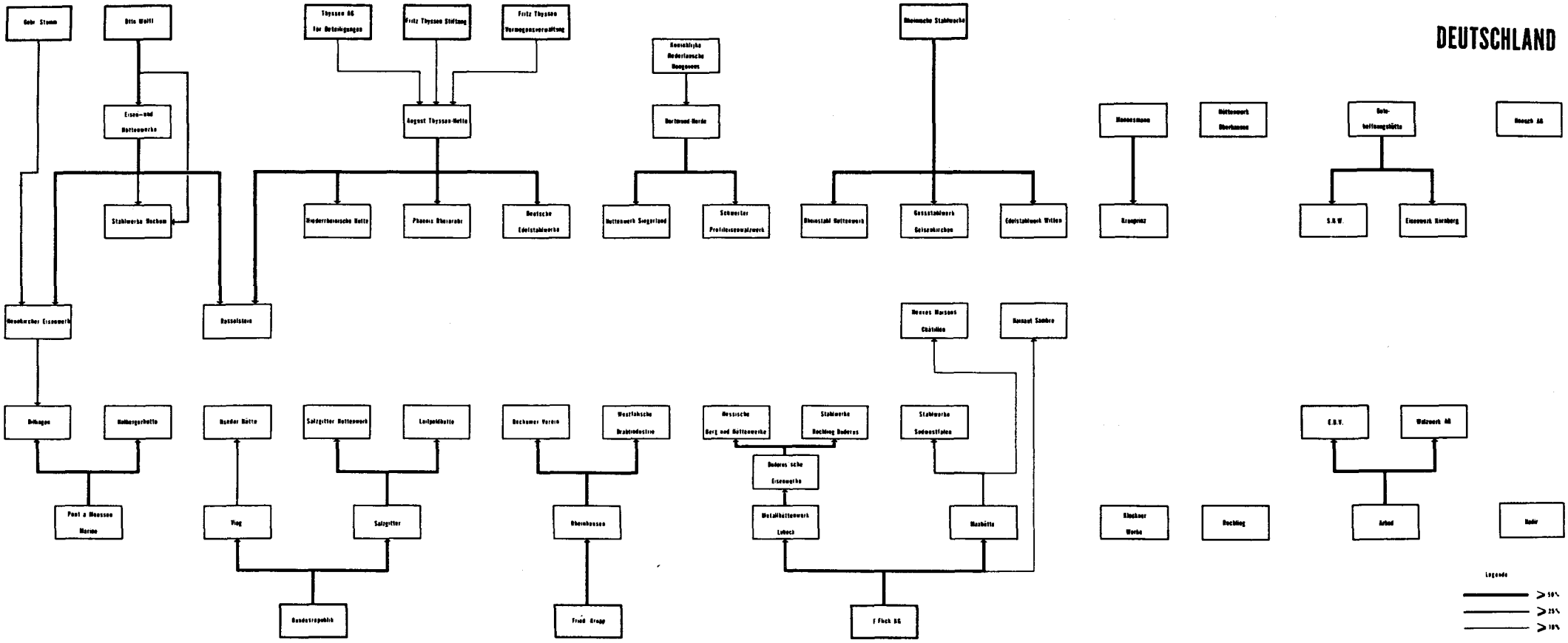
17. INVITE les Exécutifs à entreprendre une étude qui sera présentée au Parlement européen, de la mise en place d'un office européen de la concurrence, les Exécutifs, respectivement la Commission unique, restant responsables de la politique de concurrence.

18. ENTEND que la Commission unique continue et achève les travaux entrepris, en application de la présente résolution, par la Haute Autorité, la Commission de la C.E.E. et la Commission de l'Euratom

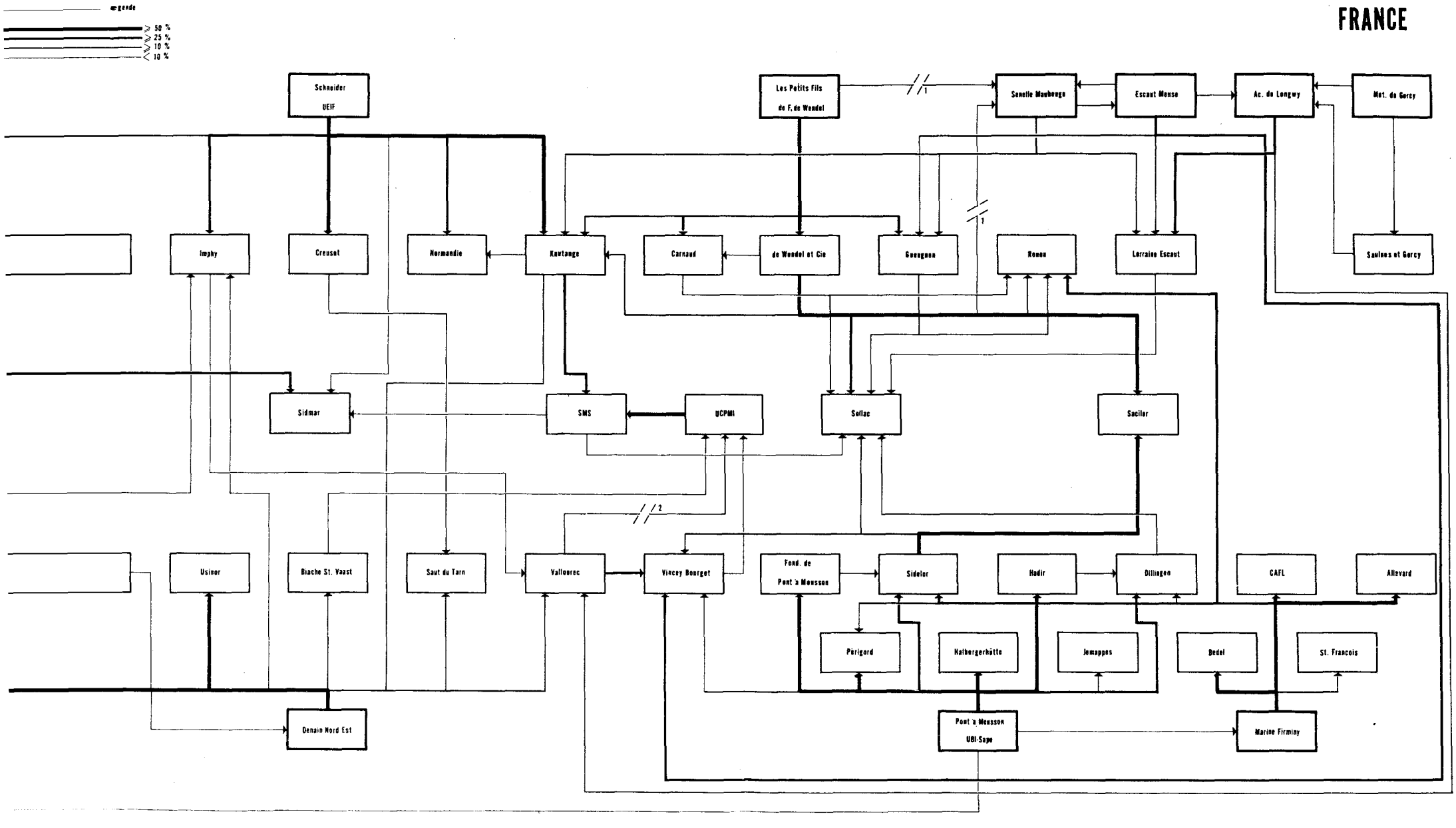
19. CHARGE son président de transmettre la présente résolution à la Haute Autorité de la C.E.C.A., à la Commission et au Conseil de la C.E.E. et à la Commission et au Conseil de la C.E.E.A.

GRAPHIQUES

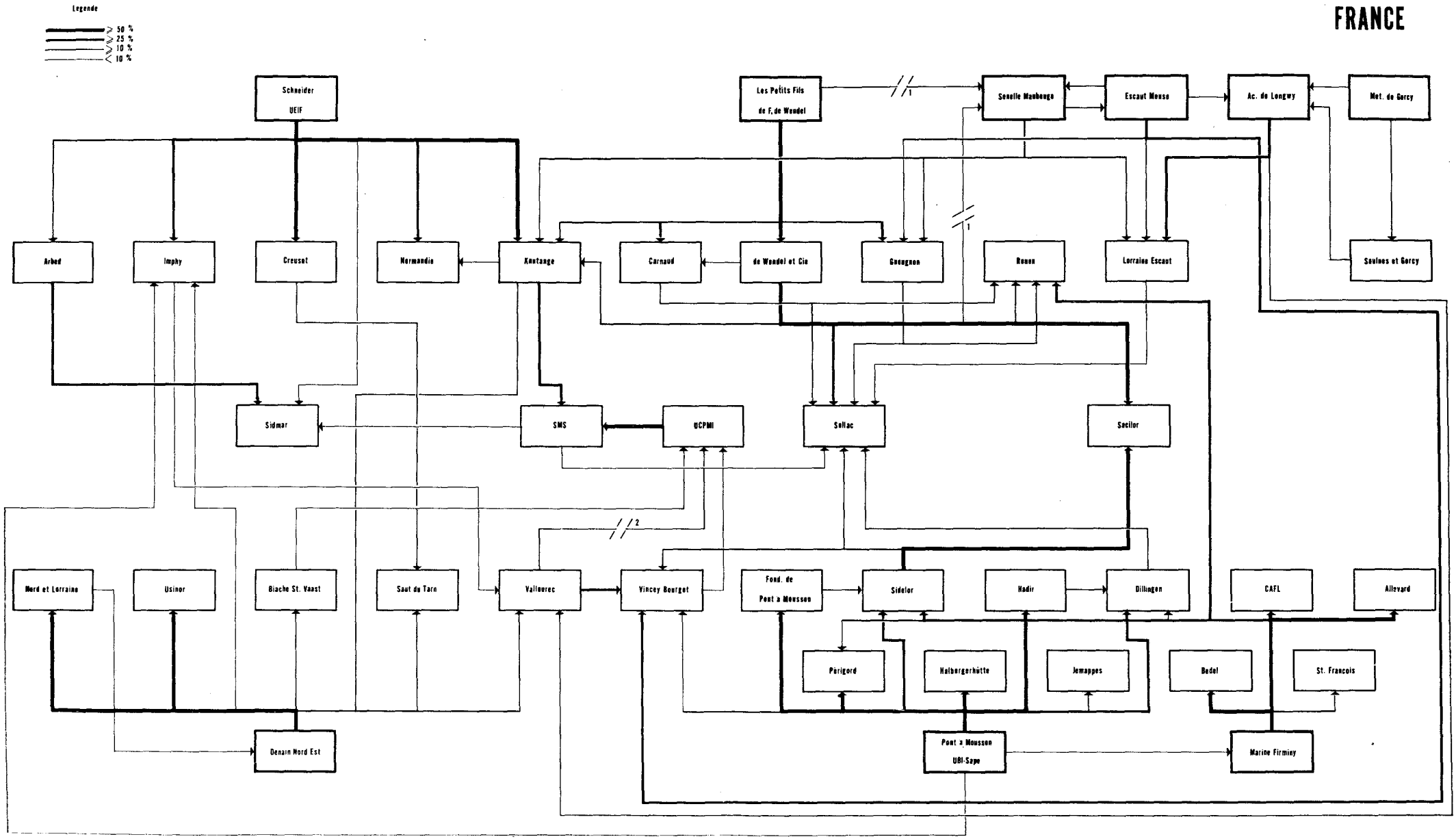
DEUTSCHLAND



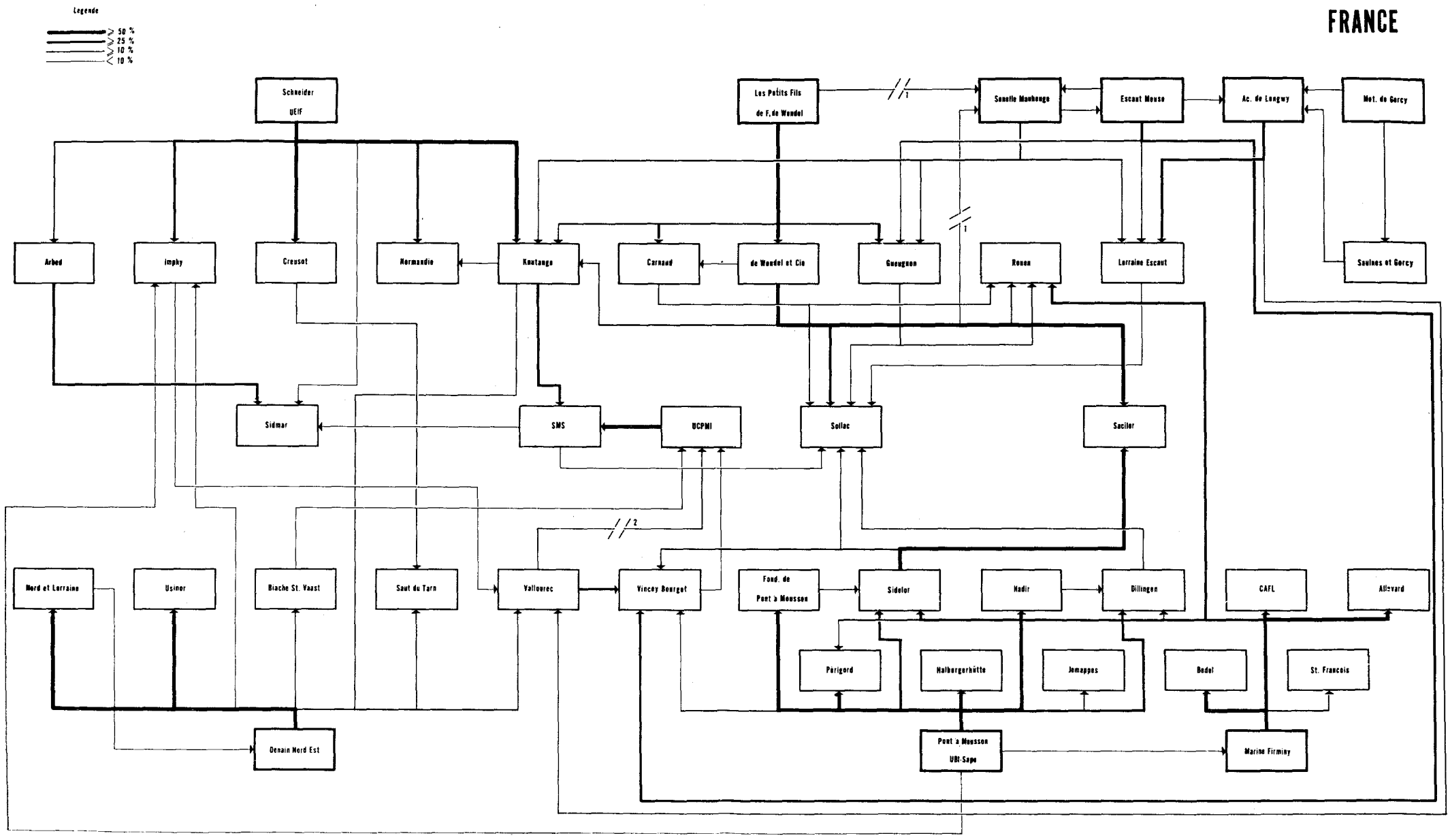
FRANCE


Légende
≥ 50 %
≥ 25 %
≥ 10 %
< 10 %
Schneider UEIF
Les Petits Fils de F. de Wendel
Sonelle Mauheuge
Escaut Meuse
Ac. du Longwy
Met. du Gercy
Imphy
Creusot
Normandie
Kautange
Carnaud
de Wendel et Cie
Gueugnon
Rouen
Lorraine Escaut
Saulnes et Gercy
Sidmar
SMS
UCPMI
Solfac
Sacilor
Usinor
Biache St. Vaast
Saut du Tarn
Vallourec
Vincey Bourget
Fond. de Pont à Mousson
Sidelor
Hadir
Dillingen
CAFL
Allevard
Périgord
Hathergerhütte
Jemappes
Bedel
St. Francois
Denain Nord Est
Pont à Mousson UBI-Sape
Marine Firminy
1
1
2

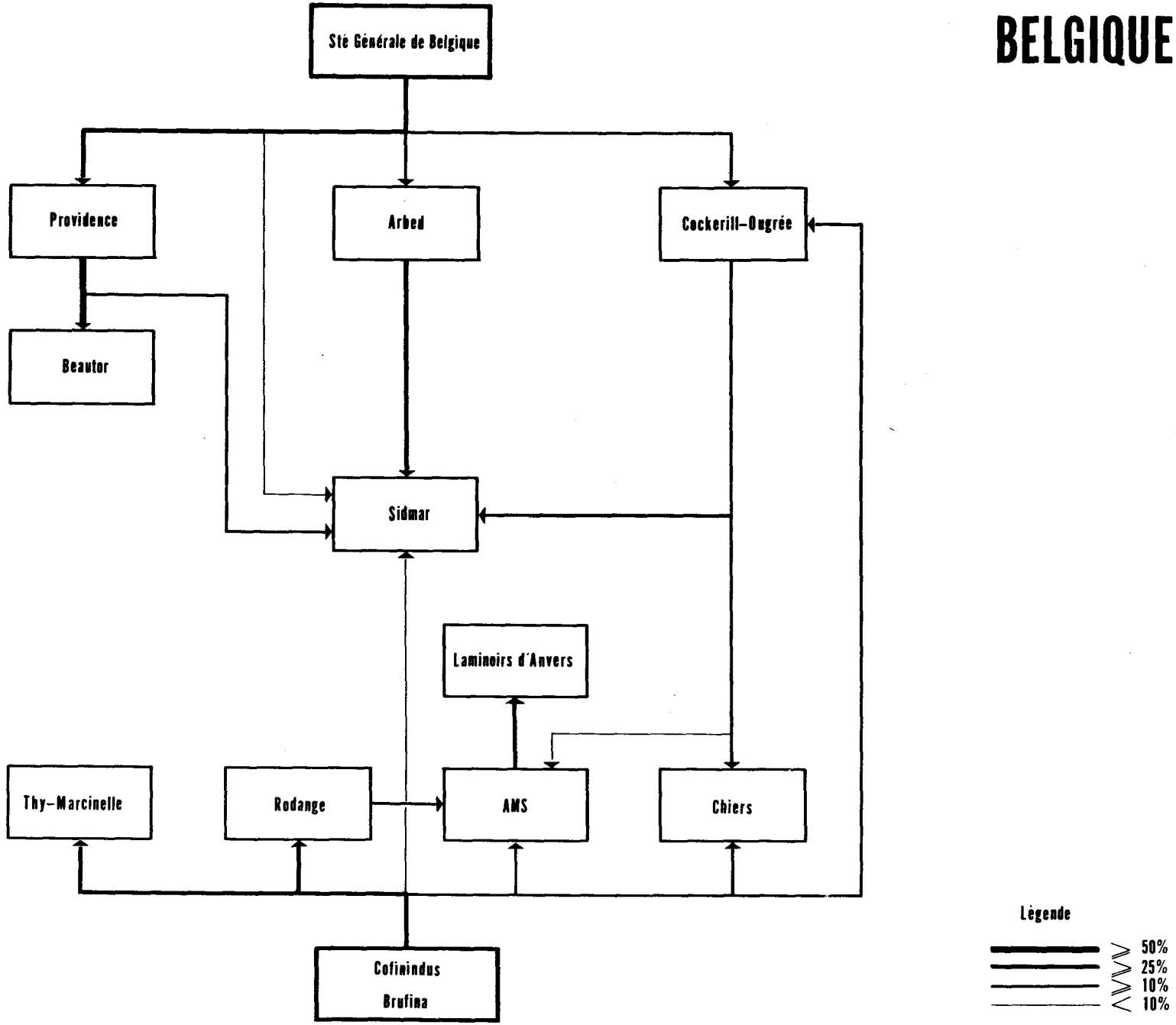
FRANCE


Legende
≥ 50 %
≥ 25 %
≥ 10 %
< 10 %
Schneider UEIF
Les Petits Fils de F. de Wendel
Sonelle Maubeuge
Escaut Meuse
Ac. de Longwy
Met. de Gorcy
Arbed
Imphy
Creusot
Normandie
Knutange
Carnaud
de Wendel et Cie
Gueugnon
Rouen
Lorrains Escaut
Saulnes et Gorcy
Sidmar
SMS
UCPMI
Solfac
Socilor
Nord et Lorraine
Usinor
Biache St. Vaast
Saut du Tarn
Vallourec
Vincey Bourget
Fond. de Pont a Mousson
Sidelor
Hadir
Dillingen
CAFL
Allevard
Périgord
Halbergerhütte
Jemappes
Bedel
St. Francois
Denain Nord Est
Pont a Mousson UBI-Sape
Marine Firminy
1
1
2

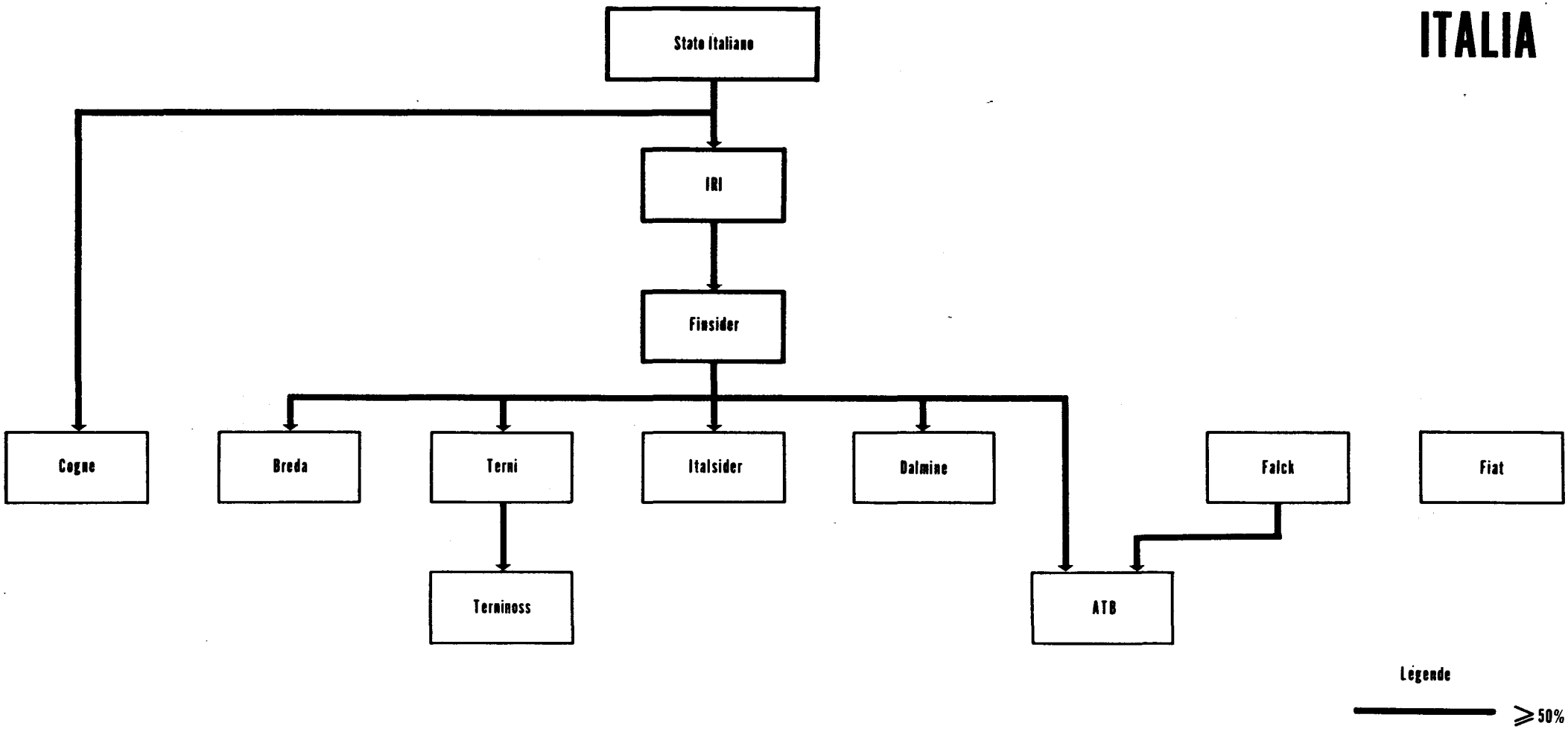
FRANCE


Legende
≥ 50 %
≥ 25 %
≥ 10 %
< 10 %
Schneider
UEIF
Les Petits Fils
de F. de Wendel
Sonelle Maubeuge
Escaut Meuse
Ac. de Longwy
Met. de Gorcy
Arbed
Imphy
Creusot
Normandie
Koutange
Carnaud
de Wendel et Cie
Gueugnon
Rouen
Lorraine Escaut
Saulnes et Gorcy
Sidmar
SMS
UCPMI
Sollac
Sacilor
Nord et Lorraine
Usinor
Biache St. Vaast
Saut du Tarn
Vallourec
Vincey Bourget
Fond. de
Pont à Mousson
Sidelor
Hadir
Dillingen
CAFL
Allevard
Périgord
Halbergerhütte
Jemappes
Bedel
St. Francois
Denain Nord Est
Pont à Mousson
UBI-Sapo
Marine Firminy

BELGIQUE


Sté Générale de Belgique
Providence
Arbed
Cockerill-Ougrée
Beautor
Sidmar
Laminoirs d'Anvers
Thy-Marcinelle
Rodange
AMS
Chiers
Cofinindus
Brufina
Légende
≥ 50%
≥ 25%
≥ 10%
< 10%

ITALIA


Stato Italiano
IRI
Finsider
Cogne
Breda
Terni
Italsider
Dalmine
Falck
Fiat
Terninoss
ATB
Legende
≥50%

ANNEXE II

Avis

de la commission économique et financière

Rapporteur pour avis

M. E.P. De Winter

En sa réunion du 14 février 1966, le Bureau du Parlement Européen a autorisé la Commission Economique et Financière d'élaborer un avis à l'intention de la Commission du Marché Intérieur sur les règles de concurrence et la position des entreprises européennes dans le Marché commun et dans l'économie mondiale, (Rapporteur de la Commission du Marché Intérieur : M. KAPTEYN).

En sa réunion du 17 février 1966, la Commission Economique et Financière a désigné M. DE WINTER comme rédacteur de l'avis.

La Commission Economique et Financière a discuté et adopté le présent avis en sa réunion du 31 mars 1966.

Etaient présents : Mme ELSNER, Président
M. van CAMPEN, Vice-Président
M. STARKE, Vice-Président,
M. DE WINTER, Rapporteur pour avis.

MM. AIGNER, BAAS, BERKHOUWER (suppléant M. Van OFFELEN), BERNASCONI (suppléant M. DROUOT L'HERMINE), BERSANI, COLIN, DE WINTER, DROSCHER, DUPONT, GERLACH, HOUGARDY, ILLERHAUS (suppléant M. DICHGANS), KRIEDEMANN, de LIPKOWSKI, LUCKER (suppléant M. BRACCESI), Mlle LULLING, M. MARENGHI, RIEDEL, SCHUIJT (suppléant M. SABATINI) et TERRENOIRE (suppléant M. BOUSCH).

S O M M A I R E

INTRODUCTION

1. La Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Commission de la C.E.E. ont précisé, ces derniers temps, dans plusieurs documents et à différentes occasions, l'orientation de leur politique dans le domaine de la concurrence et des concentrations d'entreprises. Notamment lors de la session de juin 1965 du Parlement Européen des exposés ont été faits à cet égard par M. LINTHORST HOMAN en ce qui concerne la Haute Autorité, et par M. von der GROEBEN, en ce qui concerne la Commission de la C.E.E. Depuis lors, la Commission de la C.E.E. a présenté deux documents supplémentaires qui se rapportent respectivement au problème des concentrations d'entreprises dans le marché commun (Doc. SEK(65)3500 du 1/12/1965) et à la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la C.E.E. (doc. SEK(65)3600 du 1/12/1965).

Le Parlement Européen se doit d'émettre son avis sur l'orientation de la politique des Communautés dans le domaine de la concurrence, qui est présentée dans ces différents documents et exposés.

2. Les traités européens créent un vaste marché. De ce fait, ils modifient considérablement les conditions de concurrence de l'économie de nos pays. La Communauté signifie pour les entreprises de nouvelles et importantes possibilités d'essor économique, mais aussi certaines difficultés, notamment durant la période de transition et d'adaptation.

Ces possibilités plus grandes résultent tout naturellement de la création d'un marché de 180 millions de consommateurs. Toutefois elles n'existent pleinement que dans la mesure où naît une véritable union économique dans laquelle la concurrence des entreprises peut s'exercer loyalement et sans entraves. Pour cela, il importe en premier lieu que les barrières commerciales encore existantes soient entièrement éliminées. Cette élimination ne concerne pas seulement les droits de douane; l'harmonisation des impôts (et notamment des impôts sur le chiffre d'affaires et à la consommation) aux fins d'une suppression des frontières fis-

cales est tout aussi importante. Le droit d'établissement et la libre circulation des capitaux doivent être pleinement réalisés. De plus, une harmonisation des dispositions techniques et des règles de droit économique en vigueur dans les six pays s'impose dans la mesure où leur diversité nuit à la libre circulation des marchandises et des facteurs de production. En outre, les aides consenties par les pouvoirs publics doivent être révisées en fonction de leur compatibilité avec le principe de l'égalité des conditions de concurrence.

Ce n'est que dans la mesure où toutes les barrières commerciales importantes et où toutes les entraves au libre jeu de la concurrence seront éliminées qu'il sera possible de voir se créer un espace économique réellement uniforme, avec les avantages qui lui sont propres, à savoir la libre circulation des marchandises et la mobilité des facteurs de production. C'est dans ces conditions seulement que l'on pourra tirer de la Communauté tout le profit que l'on en attend.

3. Une politique qui vise à l'élimination de toutes les mesures des pouvoirs publics qui faussent la concurrence doit être complétée par des dispositions concernant les pratiques des entreprises qui restreignent la concurrence. Sinon, les effets du marché commun risquent d'être partiellement annulés par des conventions privées. Il importe de faire comprendre aux entreprises européennes que l'attitude correcte à adopter face au Marché commun est de se conformer aux nouvelles possibilités et chances offertes par celui-ci et non point de conclure des accords avec leurs concurrents pour éviter de se heurter à certaines difficultés. Aussi bien les difficultés qu'entraîne le Marché commun pour certaines entreprises ont-elles été exagérées à l'origine. L'expérience permet de considérer la situation avec optimisme. En règle générale, le Marché commun a eu un effet stimulant sur l'économie et déclenché des processus importants dans le domaine de l'adaptation, de la rationalisation et de la modernisation. Sans doute, il n'est pas exclu que certaines branches économiques qui sont défavorisées du fait des conditions naturelles de leur

lieu d'implantation et qui n'ont pu jusqu'ici se maintenir que dans les limites étroites d'un marché national protégé, perdent à la longue toute chance de subsister dans le Marché commun. Semblables répercussions doivent être acceptées, car elles répondent au principe d'une utilisation aussi économique que possible des facteurs de production et par conséquent à l'un des principaux buts du Marché commun.

4. D'une manière générale il est certain qu'un très grand nombre d'entreprises doivent s'adapter aux conditions nouvelles. Cela vaut pour l'ensemble de l'activité industrielle, qu'il s'agisse par exemple de l'organisation de la production, de l'étude du marché ou de la publicité. Pour nombre d'entreprises, la question se posera de savoir si leurs conditions actuelles de production et de vente peuvent être encore considérées comme optimales dans le Marché commun. A cet égard, les dimensions de l'entreprise jouent également un grand rôle. Il ne fait aucun doute que le nombre des entreprises européennes dont l'ordre de grandeur correspond aux dimensions européennes est relativement faible. L'effort des entreprises en vue de constituer des unités plus grandes est donc légitime et doit être soutenu par la Communauté. De ce point de vue, toutes les questions qui se réfèrent aux concentrations d'entreprises méritent un examen minutieux. Un effort particulier devra être fait afin d'éliminer les nombreux obstacles qui s'opposent encore, à l'heure actuelle, à des concentrations au delà des frontières internes de la Communauté.

Encourager la croissance des entreprises et les concentrations d'entreprises ne signifie nullement qu'il faille pratiquer une politique de concentration à tout prix. Les dimensions d'une entreprise sont loin de garantir à elles seules le succès de l'entreprise et des conditions optimales de production. Il est également certain que les petites et moyennes entreprises conservent un rôle important dans le Marché commun. Il est du devoir de la politique économique de soutenir ces entreprises dans leurs efforts de développement et d'adaptation.

I. Les règles de concurrence de la C.E.C.A. et de la C.E.E.

5. Tant le Traité instituant la C.E.C.A. que le Traité instituant la C.E.E. admettent le principe de la concurrence (art. 4 d) C.E.C.A., article 3 f) C.E.E.). Les deux traités prévoient des règles pour sauvegarder la concurrence et empêcher les restrictions à son exercice normal. Par ailleurs, il est caractéristique que les dispositions qui règlent la concurrence dans les deux traités relèvent de celles qui sont "self-executing", autrement dit des dispositions qui sont directement applicables pour les ressortissants intéressés des six pays, sans qu'il soit besoin de réviser les législations nationales en vigueur. Rappelons toutefois que les dispositions nationales en matière de concurrence, d'ailleurs très différentes d'un pays à l'autre continuent d'être applicables à côté des règles communautaires.

Dans les deux traités, enfin, on reconnaît aux Exécutifs intéressés des compétences pour interpréter et appliquer les règles de concurrence - sous le contrôle politique du Parlement Européen et le contrôle juridique de la Cour Européenne de Justice.

6. Sous d'autres rapports, il existe toutefois de nettes différences entre les réglementations du Traité C.E.C.A. et celles du Traité C.E.E. On a parfois voulu déceler une différence fondamentale dans le fait que dans le secteur du Traité C.E.C.A., l'interprétation et le développement des principes sanctionnés par le traité ont lieu à l'intervention d'un ensemble de décisions d'espèce, alors que le Traité C.E.E. prévoit de compléter les règles de droit qu'il instaure par des règlements communautaires. Cette différence existe sans nul doute; mais il ne convient pas d'en exagérer la portée pratique. En effet, également dans le cadre du Traité C.E.E., le développement du droit communautaire relatif à la concurrence s'effectue, en fait, dans une large proportion, par l'intermédiaire de décisions prises de cas en cas. C'est ainsi que le règlement n° 17 n'apporte aucun développement ni aucune extension essentielle aux notions juridiques très générales figurant aux articles 85 et 86 du Traité C.E.E.; ce dé-

veloppement s'effectue sous le couvert de décisions d'espèce prises par la Commission. Aujourd'hui, à la suite de la publication d'un certain nombre de décisions de ce genre, on distingue déjà plus nettement le contenu matériel du droit de la C.E.E. sur la concurrence.

7. Tant le Traité C.E.C.A. que le Traité C.E.E. interdisent les accords qui ont pour effet de restreindre le libre jeu de la concurrence et prévoient tous deux leur admission sous certaines conditions. Toutefois, considérés en particulier, les articles en question (art. 65 C.E.C.A. et 85 C.E.E.) divergent l'un de l'autre.

8. En ce qui concerne les concentrations d'entreprises, les deux traités reposent sur deux conceptions nettement différentes. Suivant l'art. 66 du Traité C.E.C.A., les concentrations d'entreprises sont soumises à autorisation préalable. Dans le secteur de la C.E.E., la situation juridique n'est pas claire. On peut se demander si les concentrations d'entreprises tombent sous le coup de l'interdiction prévue à l'art. 85 du Traité C.E.E. Le texte de cette disposition autoriserait à répondre par l'affirmative. Le groupe de professeurs que la Commission avait chargé d'une étude sur les relations entre la politique des ententes (art. 85) et les concentrations d'entreprises s'est prononcé à la majorité en faveur de l'applicabilité de l'art. 85 aux concentrations d'entreprises, dans la mesure où, une fois la concentration opérée, des unités de production juridiquement distinctes subsistent et où la concurrence est sensiblement réduite. Mais la Commission de la C.E.E. ne partage pas ce point de vue. Elle est convaincue en effet que le sens et le but de l'art. 85 ne peuvent être d'appliquer cette disposition aux concentrations d'entreprises. De l'avis de votre commission, les motifs allégués par la Commission de la C.E.E. à l'appui de sa thèse semblent péremptoires. Il en résulte donc que le Traité de la C.E.E. ne contient pas d'interdiction générale à l'encontre des concentrations d'entreprises. Une autre question est de savoir dans quelle mesure certaines concentrations pourraient être interdites en vertu de l'article 86 du Traité C.E.E. Nous aborderons cette question plus loin.

9. Le droit des ententes et des concentrations d'entreprises n'est donc pas réglementé uniformément dans les traités C.E.C.A. et C.E.E. Mais il est d'autres différences tout aussi importantes, sinon plus essentielles, qui résultent d'autres dispositions et de la structure d'ensemble des deux traités.

10. A ce propos, l'article 60 du traité C.E.C.A. mérite de retenir l'attention. Aux termes de cet article - qui n'a pas d'équivalent dans le traité C.E.E. -, les entreprises sont tenues de publier les barèmes de prix et conditions de vente appliqués sur le marché commun. Il leur est interdit de pratiquer, pour des transactions déterminées, d'autres prix que ceux indiqué dans les barèmes, à moins que certaines conditions fixées par l'article 60 § 2 ne soient remplies. (Les entreprises ont notamment la possibilité d'aligner leurs offres sur les conditions de vente consenties par d'autres entreprises). La signification de l'article 60 est double. D'une part, il s'oppose à toute pratique discriminatoire des entreprises en matière de vente. Mais d'autre part, il implique une certaine limitation de la concurrence en matière de prix. Il est vrai que l'expérience a démontré que ce dernier effet est d'autant moins sensible que le marché est faible; toutefois, les industries de la C.E.C.A. tiennent au maintien de l'art. 60 ou tout au moins d'une disposition analogue. Pour justifier la nécessité d'une telle réglementation, on invoqu notamment l'aspect particulier des marchés du charbon et de l'aci caractérisés par une structure oligopolistique des entreprises et une offre de produits de masse homogènes. Sans doute il s'agit là d'une question qui ne manquera pas de jouer un rôle important lors des négociations relatives à la fusion des traités.

11. Il existe d'autres différences entre les deux traités en ce qui concerne d'autres dispositions qui sont également importantes pour la concurrence et les conditions de concurrence. C'est ainsi que si le Traité C.E.E. prévoit un contrôle des aides publiques par la Communauté, il considère néanmoins certaines forme d'aides comme compatibles avec le Marché commun. En revanche, le

Traité C.E.C.A. interdit toute forme d'aides ou de subventions de la part des pouvoirs publics. Ici, comme dans beaucoup d'autres dispositions, le Traité C.E.C.A. vise à interdire d'une manière générale toute discrimination. C'est ce même principe de non-discrimination qui inspire les règles du Traité C.E.C.A. relatives aux transports. Dans ce domaine, le Traité C.E.C.A. tend simplement à garantir une égalité de traitement à toutes les entreprises relevant de l'industrie du charbon et de l'acier ; il ne considère les transports que sous l'angle des services qu'ils rendent aux industries de la Communauté. Par contre, le Traité C.E.E. prévoit des règles globales qui ont pour but d'inclure l'ensemble de l'économie des transports dans le processus d'intégration. Précisément dans le domaine des transports, ces différences attestées par les deux traités s'expliquent dans une large mesure par la diversité des objectifs poursuivis par chacun d'eux, à savoir une intégration partielle pour la C.E.C.A. et une intégration de l'ensemble de l'économie pour la C.E.E.

12. Cette différence des objectifs a, bien entendu, des répercussions profondes sur la structure globale des deux traités. En raison même de la nature de l'intégration partielle, on ne peut espérer atteindre entièrement les buts d'une intégration proprement dite. C'est ainsi que dans le secteur de la C.E.C.A. il était naturellement impossible d'obtenir une harmonisation des régimes fiscaux et par conséquent une élimination des frontières fiscales. D'une manière tout à fait générale, on peut dire qu'une politique économique commune ne peut être pratiquée dans le cadre d'une intégration partielle mais seulement dans celui d'une intégration globale de l'économie. La portée d'une telle déclaration à l'endroit des conditions de concurrence est évidente.

II. La politique des ententes de la C.E.C.A. et de la C.E.E.

13. Il ne s'agit pas ici de tenter d'expliquer en détail la politique des ententes des deux Exécutifs, son développement et ses résultats pratiques. Tout au contraire, la Commission économique et financière estime opportun de se limiter à quelques

considérations sur la question de savoir quels sont les principes qui aujourd'hui doivent présider à l'élaboration de la politique des ententes de la Communauté.

14. Ces considérations partent du point de vue que s'ils étaient totalement libres, la constitution et le développement d'ententes et d'accords restreignant le libre jeu de la concurrence porteraient dans l'ensemble un préjudice certain à l'économie européenne. Les réglementations des deux traités reposent sur cette conviction. La concurrence doit être en mesure de s'exercer, étant donné qu'elle constitue le principal et le plus efficace instrument d'orientation dans un système économique libéral. La concurrence entre les entreprises doit être normale et, par conséquent, sa limitation ne saurait être admise en principe. Pour le cas où des accords ayant pour effet de restreindre la concurrence auraient des répercussions favorables sur le plan économique, il est indispensable et suffisant de prévoir la possibilité d'une autorisation. En pratique, on compte un certain nombre de cas de ce genre. La Commission économique et financière est convaincue que tout accord entre entreprises doit être examiné sans prévention. Dans cette acception, on sera souvent amené à constater en fait que certains accords, loin d'empêcher le progrès économique et technique, lui sont favorables. Certains accords de spécialisation, certaines ententes concernant des normes ou des types de standardisation, certaines formes de contrats d'exclusivité répondent aujourd'hui à bien des égards aux impératifs de l'économie et de la technique. Cela vaut tout particulièrement pour le secteur des petites et moyennes entreprises pour lesquelles une politique de spécialisation et de coopération peut constituer une question de vie ou de mort. Dans cette catégorie d'accords qui méritent d'être jugés favorablement, il faut classer également par exemple les accords de recherche commune. Les accords considérés - et plus particulièrement ceux qui relèvent du domaine de la C.E.E. - ne semblent d'ailleurs pas tomber sous le coup de l'interdiction qui frappe les ententes. Si tel était cependant le cas, ils devraient évidemment constituer l'un des principaux champs d'application pour l'octroi des autorisations

prévues par l'article 85 § 3. Il existe donc, ainsi que nous l'avons déjà signalé, un nombre non négligeable d'accords entre entreprises qui peuvent favoriser tant le développement économique général que, selon les cas, l'interpénétration des marchés. En tout état de cause, il convient de mettre en balance les répercussions positives et négatives des accords.

15. L'une des principales fonctions de la politique commune de concurrence relève précisément de ce domaine. En procédant à cet examen, il convient de tenir compte de tous les faits importants. La structure et la situation du marché en question doivent également être prises en considération. Il est par exemple certain qu'aujourd'hui on ne peut plus juger certains accords entre producteurs de charbon de la même manière qu'à une époque où l'on se trouvait sous le coup d'une pénurie de charbon, en l'absence quasi totale de produits concurrents de substitution.

16. Bien entendu, la limite entre les ententes souhaitables, ou marginalement autorisées, et les ententes inopportunes, est souvent difficile à tracer en particulier. Consciente de cette difficulté, la Commission de la C.E.E. a commencé depuis quelque temps à dégager les grandes lignes de sa politique, au moyen de décisions concernant des cas typiques opportunément choisis. Une décision de ce genre qui constitue un test très important fait actuellement l'objet d'un recours auprès de la Cour Européenne de Justice (Grundig/Consten). L'arrêt de la Cour de Justice qui sera probablement rendu sous peu est attendu non sans quelque impatience. Dans l'ensemble, on peut se rallier à la thèse défendue par M. von der GROEBEN le 16 juin 1965 devant le Parlement Européen et selon laquelle les dispositions du traité prennent de plus en plus vie et vigueur, en raison de leur mise en pratique par la Commission. Il se justifie sans aucun doute d'ajouter à ce propos qu'il y a lieu de considérer non seulement les cas relativement rares dans lesquels une décision concrète de la Commission est intervenue, mais aussi les nombreux cas dans lesquels on est en droit de supposer que les milieux économiques respectent d'eux-mêmes la ligne développée par la Commission et règlent leur attitude en conséquence.

17. Cette constatation ne peut cependant nous leurrer sur le fait que la Communauté est encore loin d'une application générale et active de sa législation sur la concurrence. La preuve peut notamment en être trouvée dans les quelque 36.000 demandes dont la Commission a été saisie et qui n'ont pas encore été examinées par elles. Il sera vraisemblablement possible - du moins peut-on l'espérer - de liquider une grande partie de ces cas au moyen d'exceptions d'ensemble, dès que le litige actuellement en cours quant au fondement légal des exemptions de groupe pour les contrats d'exclusivité et les conventions de licence aura trouvé une solution. Dans ce domaine également, on peut escompter une décision prochaine de la Cour de Justice européenne.

Mais il est évident que les exceptions d'ensemble auxquelles on peut s'attendre ne permettront de règler qu'une partie des cas actuellement en souffrance auprès de la Commission. Il est donc indispensable d'adapter les effectifs du personnel au volume et à l'importance des travaux. La Commission économique et financière soutient pleinement les efforts entrepris par la Commission en ce sens. Elle estime en outre que la Commission devrait examiner de près toutes les possibilités qui s'offrent en vue d'une organisation aussi rationnelle et efficace que possible des travaux considérés. Tout ordre fondé sur le droit requiert un minimum de rapidité dans l'application pratique du droit. Les administrations compétentes doivent être équipées de façon à pouvoir répondre à cette exigence normale.

III. La politique en matière de concentration d'entreprises

18. En ce domaine, la politique de la C.E.C.A. ne peut pas être comparée à celle de la C.E.E., car les bases fixées par les traités respectifs diffèrent de manière sensible.

La C.E.C.A. possède - M. LINTHORST HOMAN a pu le souligner à juste titre le 16 juin 1965 devant le Parlement Européen - une longue pratique et une grande expérience en matière de concentrations d'entreprises. Elle a donné de nombreuses autorisations et elle a mis au point, avec beaucoup de soin et de persévérance,

des critères pour l'octroi des autorisations. A cet égard, le concept de "relevant market" c'est-à-dire de cette partie du marché commun où s'exerce effectivement la concurrence des entreprises, est particulièrement intéressant et important. Dans la pratique, la Haute Autorité a autorisé des concentrations qui atteignent des ordres de grandeur considérables. Ce faisant, elle a tenu compte, d'une part, des exigences de l'évolution technique moderne et, d'autre part, du maintien d'une concurrence efficace.

19. La Commission de la C.E.E., en revanche, ne dispose pas d'une base légale comparable pour le contrôle des concentrations d'entreprises. L'article 85 ne peut, de l'avis de la Commission de la C.E.E. - avis que partage la Commission économique et financière - servir de base légale à cet effet. L'article 86 du Traité C.E.E. semble par contre offrir un moyen de contrôle à l'égard des concentrations d'entreprises. La Commission de la C.E.E. a traité ce problème dans l'exposé que M. von der GROEBEN a présenté le 16 juin 1965 au Parlement Européen et dans son étude sur le problème des concentrations d'entreprises dans le marché commun. Elle est parvenue à la conclusion que, dans certains cas, l'acquisition d'autres entreprises par une entreprise ayant une position dominante sur le marché peut être considérée comme un abus de position dominante au sens de l'article 86. La Commission économique et financière se rallie à la manière de voir de la Commission de la C.E.E., puisque sur le plan de la politique économique, il est souhaitable que la Commission de la C.E.E. puisse exercer un contrôle adéquat sur les concentrations d'entreprises et que soient épuisées toutes les possibilités juridiques offertes par le traité en ce domaine. La Commission a toutefois la conviction que, d'une manière générale, ce qui est indésirable ou dangereux du point de vue de la politique économique, ce n'est pas la simple existence d'une grande entreprise mais un certain comportement auquel elle pourrait se livrer. En outre, la Commission se rend compte que la conception juridique de la Commission de la C.E.E. en ce qui concerne l'application

éventuelle de l'article 86 aux concentrations d'entreprises n'est pas sans susciter des contestations et que seule la pratique et, en fin de compte, une décision de la Cour de Justice des Communautés pourra en démontrer le bien-fondé. Le problème du contrôle des concentrations d'entreprises devra en tout cas être examiné de manière approfondie au cours des négociations relatives à la fusion des Communautés. Sans vouloir anticiper sur ces discussions, la Commission économique et financière tient cependant à souligner dès à présent qu'il se justifierait de profiter de la fusion des Communautés pour définir, quant au contrôle des concentrations d'entreprises, une base juridique plus ample que celle qui résulte actuellement du Traité de la C.E.E.

20. On ne pourrait conclure de ce qui précède que toutes les concentrations d'entreprises sont à rejeter. Bien au contraire - et sur ce point la Commission économique et financière est pleinement d'accord avec la Haute Autorité et la Commission de la C.E.E. - la politique européenne de la concurrence doit non seulement ne pas empêcher les concentrations d'entreprises raisonnables, mais même les encourager. On a souvent fait valoir que les entreprises européennes n'ont pas encore atteint, en moyenne, les dimensions adaptées au marché commun. On sait en effet quelle place modeste les entreprises de la Communauté occupent dans le classement des plus grandes entreprises mondiales. Ce fait a déjà été souligné dans les rapports des commissions et les débats du Parlement Européen, et récemment encore, en mars 1966, dans le débat consacré à l'exposé de la Commission de la C.E.E. sur la situation économique de la Communauté en 1965.

Certes, la dimension des entreprises n'est pas le seul critère ni la condition la plus importante de leur productivité économique. Mais il est incontestable que les grandes entreprises ont à maints égards, notamment en ce qui concerne la recherche et le financement des investissements, une nette avance sur les entreprises plus petites. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux branches d'industrie qui sont à la pointe du progrès technique. La croissance des entreprises européennes - que ce soit par leur propre développement ou par fusion avec d'autres

entreprises - est donc un objectif important de politique économique. Les entreprises et le cas échéant les autorités économiques compétentes devront, en tout état de cause, examiner de manière concrète à quel niveau se situe la dimension optimale d'une entreprise déterminée. Il n'existe pas, en la matière, de critère général valable pour tous les cas.

21. L'encouragement ou l'autorisation des concentrations d'entreprises trouvent leur limite dans la monopolisation directe. Ce principe doit s'appliquer sans restriction car, supprimant complètement la concurrence, la monopolisation n'est pas compatible avec les fondements mêmes de notre système économique.

22. En ce qui concerne les concentrations admissibles ou souhaitables, il ressort des observations qui précèdent que la politique de la concurrence de la Communauté doit être orientée vers l'élimination progressive des obstacles qui s'opposent encore aux projets de concentration. Comme la Commission de la C.E.E. l'a souligné à juste titre, ces obtacles se situent principalement au niveau du droit des sociétés et de la législation fiscale. La Communauté se trouve ici placée devant des tâches très importantes et très délicates d'harmonisation des législations. Aucun progrès pratique n'ayant pu être réalisé durant le deuxième semestre 1965 et dans les premiers mois de l'année 1966, en raison des difficultés que l'on sait, il s'agit maintenant de soumettre pour adoption dans les plus brefs délais les propositions déjà élaborées par la Commission de la C.E.E. et de préparer celles qui ne le sont pas encore. En particulier la Commission économique et financière espère que la Commission présentera prochainement sa proposition concernant la création d'une société de type européen. Dans le domaine de la législation fiscale, le projet le plus important est constitué par l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires. On peut prendre acte avec satisfaction de ce que le Conseil semble avoir l'intention d'adopter cette année encore les deux propositions de directives de la Commission sur l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires. Un grand pas

serait ainsi fait vers l'unification des système fiscaux dans les Etats membres et vers la création d'une législation fiscale neutre à l'égard de la concurrence. D'autres grands projets auxquels la Communauté doit s'atteler concernent plus particulièrement l'harmonisation des taxes à la consommation et des systèmes d'aides des Etats.

IV. La politique à l'égard des petites et moyennes entreprises

23. Autant la Communauté européenne ressent le besoin d'importantes entités productives de grande capacité, autant elle est tributaire d'un réseau très étendu et très diversifié de petites et moyennes entreprises. Pour de nombreuses tâches de production et de services, les petites et moyennes entreprises conviennent mieux que les plus grandes. Leur plus grande mobilité et leur plus grande faculté d'adaptation leur donnent en outre sur le marché de véritables chances dont elles sont à même de tirer partie. A vrai dire, le rôle des petites et moyennes entreprises dans l'industrie consiste de plus en plus en activités de sous-traitance pour de grandes entreprises, et moins dans la fabrication des produits finis, dont l'écoulement suppose un accès direct au marché. Ceci est souvent dans la nature des choses ; il faut cependant combattre la tendance de certaines grandes entreprises de s'assurer artificiellement, de par les conditions qu'elles imposent à leurs fournisseurs, le monopole de l'accès au marché. Par ailleurs, dans ce domaine également, une certaine dimension est fréquemment la condition de la compétitivité. Ici encore se pose donc - bien qu'à un autre niveau et à une autre échelle - la question de la croissance des entreprises.

Dans l'ensemble, on peut dire qu'une économie hautement développée offre aux petites entreprises, en compensation pour la perte de leurs possibilités d'activité traditionnelles, une multiplicité de chances nouvelles. La preuve en est donnée par le rôle important que jouent les petites et moyennes entreprises dans un espace économique aussi hautement développé que celui des U.S.A.

24. Evidemment, le développement économique et technique interdit de conserver des structures dépassées. Il appartient en premier lieu aux entreprises de s'adapter constamment à la nouvelle situation. Mais c'est aux responsables de la politique économique qu'il incombe de fournir les aides nécessaires durant ce processus. Pour ce faire, il se justifie de compenser par des mesures appropriées la situation défavorable qui est celle des petites et moyennes entreprises sur le plan de la concurrence. Un pas très important peut être fait dans cette voie en aménageant les taxes sur le chiffre d'affaires de telle sorte qu'elles soient neutres sur le plan de la concurrence. L'adoption des deux propositions de directives sur l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires acquiert donc, de ce point de vue également, une importance particulière. De plus, il y a lieu de faciliter l'accès au arché des capitaux pour les petites et moyennes entreprises. Il est en effet caractéristique de la situation actuelle que les grandes entreprises ont dans ce domaine important des possibilités nettement meilleures et que, par exemple, ce sont les petites et moyennes entreprises qui sont le plus durement touchées par une politique restrictive du crédit.

25. Au reste, les gouvernements et les institutions communautaires peuvent assurément faire plus encore qu'ils ne font pour informer les petites et moyennes entreprises des possibilités et des nécessités découlant du développement économique. L'information est particulièrement importante dans ce domaine précisément, car les petites entreprises n'ont naturellement pas comme les grandes entreprises une vue d'ensemble de la situation du marché.

Evidemment, c'est aux entreprises elles-mêmes qu'il appartient d'utiliser les aides qui leur sont accordées par la Communauté et les Etats. La décision ne peut leur être enlevée. L'expérience permet d'espérer que les petites et moyennes entreprises se montreront à la hauteur des problèmes qui se poseront et seront ainsi en mesure de jouer le rôle important qui leur incombe dans l'économie de nos pays.

V. Résumé

26. La politique européenne de la concurrence doit veiller à ce que les avantages du marché commun se répercutent pleinement dans l'économie. Pour cela, il est indispensable que les distorsions et les restrictions de concurrence actuelles soient éliminées. Cela implique, dans la Communauté, non seulement un contrôle des restrictions à la concurrence émanant du secteur privé, mais - et sur ce point la politique de concurrence communautaire se distingue de celle des Etats - la suppression des entraves à la concurrence résultant des mesures prises par les Etats.

Les traités instituant la C.E.C.A. et la C.E.E. entérinent le principe de la concurrence. Les différences entre ces deux traités résident surtout dans les règles concernant les concentrations d'entreprises et la discrimination en matière de prix; leurs différences fondamentales sont dues également à la structure d'ensemble des deux traités (intégration partielle et intégration totale). Indépendamment de ces différences, la politique des deux Communautés à l'égard des ententes devrait être axée le plus possible sur les mêmes objectifs.

Dans le domaine qui relève des deux Communautés, il est très important de distinguer - aussi bien en ce qui concerne les concentrations et autres ententes limitant la concurrence que les concentrations d'entreprises - entre, d'une part, les mesures qui, sur le plan de la politique économique sont souhaitables ou ne suscitent pas d'objections et, d'autre part, les mesures moins souhaitables. En ce qui concerne les concentrations et les ententes limitant la concurrence, il y a lieu de partir du principe que la concurrence doit être la règle et que les restrictions de concurrence ne peuvent être que l'exception. Le traité de la C.E.E comme celui de la C.E.C.A., repose sur ce principe.

Au sujet des concentrations d'entreprises, il convient de souligner que - sauf quelques exceptions - les entreprises européennes n'ont pas encore atteint une dimension européenne. Il apparaît indispensable, pour de nombreux motifs, de favoriser

la croissance des entreprises - par leur propre développement ou par leur association avec d'autres entreprises. Il convient d'éliminer progressivement les obstacles qui s'opposent encore à la réalisation des concentrations d'entreprises par delà les frontières. L'encouragement aux concentrations d'entreprises s'éteint lorsque la concurrence effectivement est exclue, c'est-à-dire lorsqu'il y a monopolisation. Pour ce motif, il est souhaitable, du point de vue de la politique économique, que les institutions de la Communauté disposent d'une base juridique valable afin de pouvoir exercer, sous une forme ou sous une autre un contrôle adéquat sur les concentrations d'entreprises.

La Haute Autorité de la C.E.C.A. est dotée de cette base juridique. Pour la C.E.E. on peut se demander si l'article 85 s'applique à certaines concentrations d'entreprises; mais on n'a pas encore suffisamment dégagé les possibilités qu'offre l'article 86 à cet égard. Lors de la fusion des Communautés, il conviendra que l'on crée pour l'ensemble de l'économie, une base juridique pour le contrôle des concentrations d'entreprises.

Les petites et moyennes entreprises conservent leurs chances dans le Marché commun; l'évolution économique moderne leur offre, en compensation pour la perte de certains champs d'activités traditionnelles, toute une série de possibilités nouvelles. Mais pour pouvoir les utiliser, elles devront dans de nombreux cas se reconvertir et s'adapter. Les autorités économiques ont le devoir d'aider les petites et moyennes entreprises dans ce processus. Il faut notamment mettre à leur disposition des informations suffisantes sur les prévisions concernant le développement économique et remédier à la situation défavorable dans laquelle les petites entreprises se trouvent placées par rapport aux grandes entreprises, notamment en ce qui concerne l'information économique et l'accès au marché des capitaux.