



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

TRAVERSÉS

*Les distorsions globales
de la concurrence
et leurs répercussions
sur le Marché commun*



Les distorsions globales de la concurrence et leurs répercussions sur le marché commun

par le professeur Rudolf Regul,
Collège d'Europe, Bruges

COLLECTION ÉTUDES

Série Concurrence - Rapprochement des législations n° 11

Bruxelles 1971

SOMMAIRE

	Page
PARTIE A : OBJET DU RAPPORT — AVANT-PROPOS	7
L'objet du rapport	7
Élaboration du rapport et remarques générales	7
PARTIE B : LE RAPPORT	11
Chapitre I : Définitions et interprétations	11
Chapitre II : Concurrence et distorsions de la concurrence dans le marché commun du charbon et de l'acier	17
Chapitre III : Concurrence et distorsions de la concurrence dans le rapport Spaak	21
Chapitre IV : La notion de concurrence dans le traité CEE	24
Chapitre V : Interventions extérieures et distorsions de la concurrence Observation sur un schéma proposé par le professeur Byé	28 32
Chapitre VI : L'élasticité de l'économie et l'équilibre général	33
Chapitre VII : Les distorsions spécifiques de la concurrence — définition par rapport aux distorsions globales	40
Chapitre VIII : Les mécanismes de compensation	49
Chapitre IX : Résumé et conclusions	62

L'établissement du marché commun implique, outre la suppression des frontières économiques, la mise en concurrence des entreprises à des conditions à peu près équivalentes. Toutefois, seules les données dites artificielles de la concurrence, au nombre desquelles se rangent les coûts imposés par l'État, entrent ici en ligne de compte puisque celles qui sont naturelles, comme par exemple une productivité accrue du travail, l'abondance des richesses minérales ou l'existence d'avantages sur le plan de l'implantation, doivent précisément pouvoir agir dans un sens profitable au marché commun. La condition *sine qua non* du fonctionnement optimal du marché commun est donc la mise en place, pour les entreprises, de conditions de concurrence essentiellement identiques, dans la mesure où il s'agit des conditions imposées par l'État.

Cette idée fondamentale, déjà exprimée dans la description introductive des tâches de la Commission donnée dans l'article 3 du traité de la CEE, s'est concrétisée dans de multiples clauses des traités de la CEE et de la CECA. Ces traités évoquent expressément, en plusieurs endroits, les distorsions de concurrence. Cette notion apparaît principalement dans les articles 101 et 102 du traité de la CEE (troisième partie, titre I, chapitre 3 : « Le rapprochement des législations »). L'article 101 traite de l'élimination des distorsions existantes et l'article 102 des mesures à prendre pour éviter les distorsions dont on peut craindre l'apparition.

L'application pratique de ces dispositions a révélé que la notion de distorsion de la concurrence est une des plus difficiles du droit économique européen. Les services de la Commission se sont jusqu'à présent essentiellement fondés sur la définition qu'en a donnée le « rapport Spaak ». D'après ce document, les différences existant entre les charges totales supportées par des économies nationales en voie d'intégration, différences qui pourraient être dues, par exemple, à la diversité des régimes de sécurité sociale ou des systèmes fiscaux, ne faussent pas « spécifiquement » les conditions de concurrence et, dès lors, ne justifient pas encore des mesures fondées sur l'article 101 ou l'article 102. Au contraire, ces distorsions « globales » sont normalement compensées par les conditions générales des échanges, en particulier le taux de change. Seules les distorsions spé-

cifiques, dues au fait qu'aux charges particulières imposées à certaines branches d'activité, ne correspond pas un allègement ou un alourdissement relatif de la charge supportée par la même branche d'activité dans les autres États membres, peuvent donner lieu à une procédure au titre des articles 101 ou 102.

Le professeur Regul, qui occupe depuis de nombreuses années la chaire Robert Schuman au collège d'Europe à Bruges, a tenté, et il faut l'en féliciter, de déterminer si et dans quelle mesure il est possible, au stade actuel d'intégration, de s'en tenir encore à ces principes économiques définis dans le rapport Spaak et aux modalités pratiques d'application des articles 101 et 102 auxquelles ils ont servi de base jusqu'à présent. Les résultats de son étude seront d'un appoint précieux pour l'examen des nombreux problèmes touchant à l'économie et à la concurrence qui se posent à propos de l'application des articles 101 et 102 du traité de Rome. Le rapport ne se contente pas d'analyser de façon approfondie la notion de distorsion (spécifique et globale) de la concurrence telle qu'elle apparaît dans le traité de la CECA, dans le rapport Spaak et dans le traité de la CEE, mais analyse également, dans tous les détails, de nombreuses questions relatives à l'élasticité de l'économie, à l'équilibre général et aux mécanismes de compensation. Les conclusions concrètes tirées par l'auteur de l'expérience acquise semblent devoir revêtir une importance pratique toute particulière pour le rapprochement des législations dans le cadre du développement vers l'union économique.

Le professeur Regul a traité un thème fondamental de la théorie et la pratique de l'intégration. Il est par conséquent souhaitable et probable que la discussion suscitée par cette publication dans les milieux économiques et scientifiques permettra de mieux comprendre les problèmes juridiques et économiques gravitant autour de la notion de distorsion. Ce rapport, qui ne préjuge évidemment en rien de l'opinion de la Commission sur les nombreuses questions étudiées, lui semble constituer une bonne base de départ pour la poursuite des études importantes qu'il faudra encore mener à bien dans le domaine du rapprochement des législations régissant l'économie des divers États membres.

PARTIE A

OBJET DU RAPPORT — AVANT-PROPOS

L'OBJET DU RAPPORT

Le 17 décembre 1965, la Commission de la Communauté européenne, représentée par le directeur général de la concurrence, nous a demandé d'élaborer un rapport sur les distorsions globales de la concurrence et leurs répercussions sur le marché commun.

Le rapport devait traiter des problèmes ci-après, dans un ordre laissé à l'appréciation de l'auteur :

1. Définition des distorsions globales de la concurrence

— sur la base de l'article 101 du traité CEE en tenant compte du rapport Spaak ;

— délimitation de la distorsion globale de la concurrence par rapport à la distorsion dite spécifique.

2. Mécanismes économiques de nature à compenser l'effet de distorsions globales de la concurrence sur les échanges entre les États.

- a) Compensation au moyen du mécanisme des changes

— compte tenu du système actuel de fixation et de modification des taux de change (accord sur le Fonds monétaire international),

— eu égard à l'état actuel ou prochain de l'intégration (fixation de prix agricoles communs, rapprochement d'autres éléments économiques essentiels à l'intérieur du marché commun, développement de la politique monétaire) ;

- b) Compensation au moyen d'autres mécanismes économiques :

— compensation au moyen du mécanisme monnaie-prix-quantité,

— effets de revenus,

— autres.

3. Répercussions de distorsions globales de la concurrence sur les économies nationales, sur des branches d'activité ou sur des entreprises en concurrence

- a) dans les échanges intra-communautaires,

- b) dans les échanges avec les pays tiers.

Différenciation en fonction des répercussions sur la circulation des marchandises, des services et des capitaux.

4. Tableau synoptique des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, susceptibles de provoquer des distorsions globales de la concurrence.

5. Nécessité de mesures visant à éliminer certains effets des distorsions globales de la concurrence à l'intérieur du marché commun. Opportunité et possibilité de prendre des mesures préventives en vue d'éviter des distorsions globales de la concurrence.

6. Le rapport devait comprendre un rapport préliminaire et un rapport définitif, le premier étant présenté pour le 1er avril 1966 et le second pour le 1er décembre 1966.

ÉLABORATION DU RAPPORT ET REMARQUES GÉNÉRALES

7. Notre rapport préliminaire a été remis à la Direction générale de la concurrence le 15 avril 1966 ; le rapport définitif a été achevé le 1^{er} décembre 1966. A diverses reprises, nous avons pu nous entretenir de certains problèmes avec MM. Ch. Campet et H. Scheuer, qui nous ont tous deux apporté des indications et une aide précieuse, dont nous leur savons gré. Néanmoins, les conceptions exposées dans le présent rapport n'engagent que son auteur.

8. Un rapport analogue avait été demandé au professeur Byé, les deux rapports devaient être élaborés séparément. Malheureusement, M. le professeur Byé devait tomber malade au cours de la période prévue pour l'élaboration du rapport et décéder en 1968. Avant sa disparition, il avait réuni sur le sujet quelques notes et idées dont une copie m'a été transmise. Bien que sa maladie ne nous ait pas permis d'avoir une discussion approfondie sur le sujet, le présent rapport re-

prend sous forme de citations certaines de ses remarques, qui ne corroborent d'ailleurs pas toujours nos propres thèses.

9. Au cours de l'été 1969, la Direction générale marché intérieur et rapprochement des législations nous a suggéré de publier le rapport. C'est ce qui est fait aujourd'hui, mais il nous a fallu tenir compte toutefois de certains développements récents d'ordre pratique plutôt que théorique ; ils concernent principalement la situation créée par la dévaluation du franc français et la réévaluation du DM ainsi que les problèmes de politique économique commune, notamment de politique agricole qu'elles ont soulevés. Le présent rapport reflète la situation existant à l'automne 1969.

10. La rédaction du rapport a soulevé certains problèmes à propos de la politique d'intégration ; en effet, les distorsions de la concurrence sont, par définition, des déviations par rapport à un état exempt de distorsions. Dans la conception néo-classique de l'économie de marché, on pourrait considérer la « concurrence » comme un état exempt de distorsions ; en fait, la notion de concurrence est une notion extrêmement complexe qui implique aussi bien des appréciations exemptes de jugements de valeur que des appréciations assorties de jugements de valeur. Si l'on adopte le point de vue d'une politique de prospérité rationnelle et qu'on définisse la concurrence comme un principe d'organisation du marché commun, on doit fixer certains critères, qui seront par exemple ceux-ci :

- une liberté de choix maximum de l'individu, dans la mesure où elle est compatible avec la liberté d'autres individus ;
- la satisfaction maximum des besoins, qui exige une répartition des facteurs de production permettant d'optimiser le revenu réel par habitant ;
- une répartition uniforme ou en tous cas optimale du revenu.

Si, par contre, avec H. Giersch ⁽¹⁾, on se propose « l'optimum commercial » comme but suprême, optimum dans lequel les mêmes produits doivent entraîner les mêmes coûts marginaux dans les mêmes lieux de consommation, on rouvre le débat sur une question, qui a joué un grand rôle lors de la création de la CECA, et qui était de

(1) H. Giersch : « Das Handelsoptimum » in *Wirtschaftsarchiv*, vol. 76 (1956-I). Nous ne traiterons pas ici de la critique de cette thèse publiée par H. Willgerodt sous le titre « Umsatzsteuern und Handelsoptimum im Gemeinsamen Markt » in *ORDO*, vol. 10 (1958).

savoir s'il convenait d'apprécier les distorsions de la concurrence au stade de la consommation plutôt qu'à celui de la production/vente, ce qui aurait nécessité, entre autres, la création d'un système de mécanismes de péréquation des coûts de transport.

11. Le marché commun se trouve encore actuellement dans une phase de transition et, bien que les dispositions normatives prévues dans la première partie du traité CEE doivent faire l'objet d'un package deal d'ici à la fin de 1969, et que, selon toute vraisemblance, les obligations qu'elles imposent seront pour la plupart remplies, la Communauté, en tant qu'institution dotée d'une organisation juridique et économique commune, est encore pour le moment plus un objectif qu'une réalité. Les perturbations des systèmes monétaires ont même remis en cause dans certains domaines des progrès réalisés jusqu'à présent quand elles ne les ont pas anéantis. C'est le cas par exemple pour la politique agricole commune et le rétablissement d'un contrôle des changes ainsi que pour les restrictions aux mouvements de capitaux entre la France et d'autres États membres de la Communauté. Sur d'autres points, le traité CEE ne contient que des autorisations de caractère purement formel et ce n'est que peu à peu qu'un contenu pourra leur être donné par des décisions communautaires. La rapidité avec laquelle cela se fera dépend elle-même des objectifs de la politique économique et il y a peu de raisons de croire que les pays de la Communauté parviendrait à s'entendre sur une organisation matérielle commune de l'économie dans un avenir prévisible.

12. Contre cette thèse, on peut naturellement faire valoir que les objectifs de la Communauté sont clairement définis dans le préambule et à l'article 2 du traité CEE ; ces objectifs coïncident généralement avec ce que l'on appelle, en Allemagne, dans les discussions sur la politique économique, le « triangle magique » : plein emploi, stabilité des prix et équilibre de la balance des paiements. Il s'y ajoute, et notamment dans le traité CEE, d'autres objectifs tels qu'une croissance rapide et continue, une répartition plus équitable des revenus, etc. Cependant, la hiérarchie et même la compatibilité de ces objectifs sont déjà controversés au stade de la discussion théorique : L'équilibre de la balance des paiements est-il un objectif primaire ou secondaire ? Peut-on, à une époque d'inflation permanente, mais de fixité des taux de change, concevoir une réalisation simultanée des trois objectifs précités et ne doit-on pas nécessairement, comme un nombre croissant d'experts l'affirment, adopter un système de taux d'échange flexible ? Or, des taux flexibles sont considérés par la Commission et par le Comité

monétaire comme incompatibles avec le fonctionnement du marché commun.

13. Dans les systèmes où les décisions sont décentralisées, les objectifs primordiaux de la politique économique ne sont immuables ni dans le temps ni dans l'espace. Au cours des dix ou vingt dernières années, le plein emploi et la croissance continue ont été longtemps l'objectif primordial dans la plupart des pays de la Communauté ; aujourd'hui, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements ont la priorité absolue dans plusieurs pays. En outre, les opinions quant à la nécessité, à l'opportunité ou même la licéité de la planification économique sont différents dans les États membres de la CEE. Mises à part des études initiales, les problèmes posés par une politique européenne d'aménagement du territoire n'ont encore fait l'objet d'aucune discussion.

14. Le rapport soulève au fond le problème de la structure et de la répartition des compétences dans la Communauté. Savoir ce qu'il faut harmoniser, et dans quelle mesure, dépend essentiellement du *minimum* exigé par la création d'un tel ensemble. Les décisions quant à ce qui est économiquement rationnel, raisonnable et politiquement faisable se prennent à des niveaux différents.

15. Il s'ensuit que l'élimination des distorsions de la concurrence ne peut guère être assurée à l'aide de modèles économiques ou ne pourra l'être qu'à certaines conditions. Cela ne veut pas dire qu'on doive renoncer aux modèles ; ils sont indispensables pour choisir parmi un très grand nombre de données celles qui sont essentielles. La principale conclusion à tirer de ces réflexions est que l'adaptation des systèmes économiques se réalise par un processus d'intégration progressif, que la période de transition nécessaire pour aboutir à un véritable marché commun sera plus longue que ne le prévoit le traité, et que des objectifs économiques peuvent se modifier en cours de route. Suppression de distorsions de la concurrence signifie par conséquent adaptation progressive à un état dont les contours sont encore imprécis. En effet, compte tenu du fait que le rapprochement des dispositions législatives et adminis-

tratives intéresse essentiellement le domaine fiscal et budgétaire et que précisément la résistance des États à des abandons de souveraineté est extrêmement opiniâtre dans ce domaine, la seule voie restant encore ouverte au progrès est le plus souvent l'harmonisation suivant le principe du minimum.

16. L'importance de cette dernière remarque dans le cadre du présent rapport apparaît clairement, si l'on compare les pouvoirs conférés au Conseil de ministres dans le traité CECA, d'une part, et dans le traité CEE d'autre part. Selon l'article 26 du traité CECA, le Conseil a pour tâche « d'harmoniser l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements responsables de la politique économique générale de leur pays ». Aux termes de l'article 145 du traité CEE en liaison avec l'article 7 « le Conseil assure la coordination des politiques économiques générales des États membres ». Par voie de conséquence, l'article 67 du traité CECA habilite la Haute Autorité à recommander certains mécanismes si une action relevant de la compétence laissée aux États membres provoque de graves perturbations sur le marché du charbon et de l'acier. Une disposition analogue n'est pas nécessaire pour le traité CEE qui doit conduire à une intégration complète de l'économie des États membres. Toutefois, cela suppose l'uniformisation ou en tous cas l'harmonisation de certaines conditions préalables qui constituent le cadre de l'activité économique dans un marché commun. C'est pourquoi les règles du traité CEE relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives revêtent une importance particulière ⁽¹⁾.

Ces considérations ainsi que d'autres du même ordre m'ont incité à faire usage de la faculté qui m'est laissée de modifier l'ordre des questions traitées. Il m'a surtout semblé nécessaire de me pencher sur le problème de la distorsion dans le traité CECA ; cela, non seulement parce qu'il est notoire que le traité CECA a servi de parrain au traité CEE, mais aussi parce que certaines notions, comme par exemple l'altération de la concurrence, y sont définies de façon plus précise que dans le traité CEE.

⁽¹⁾ Voir en particulier R. Krawielicki : « Strukturunterschiede zwischen dem Montanvertrag und dem Vertrag über die EWG und ihr Einfluß auf die Fusion der Verträge », in *Festschrift für Philipp Möhring*, Munich 1965.

LE RAPPORT

CHAPITRE I : DÉFINITIONS ET INTERPRÉTATIONS

1.0 La notion de « distorsion » est empruntée au vocabulaire technique où elle désigne une modification de l'état normal d'un corps au-delà des limites de son élasticité naturelle par suite d'une influence extérieure. Lorsque la limite d'élasticité est dépassée, le corps ne revient pas automatiquement à sa situation initiale considérée implicitement comme la situation normale, même lorsque les impulsions génératrices de distorsions ont cessé.

1.1 Il y a lieu de définir trois critères applicables à la catégorie économique « distorsion de la concurrence » :

1.10 *La situation de départ est la situation normale.* Que faut-il entendre par conditions normales de la concurrence ? Cette notion désigne une certaine situation, que nous qualifierons provisoirement de normale, qui peut être définie soit par rapport à une situation d'équilibre antérieure ou par référence à une norme fixée comme objectif. Cette distinction permet également de classer les différentes tendances théoriques.

Parmi les auteurs de la première catégorie figure G. Vedel ⁽¹⁾, qui considère comme distorsion . . . « une situation introduisant dans un ensemble d'éléments équilibrés un facteur différentiel de cet équilibre ». De même, L. Reboud ⁽²⁾ a défini la distorsion comme « une inflexion d'origine fiscale particulière et nettement divergente de celle des autres pays », sans préciser toutefois s'il faut considérer la situation des autres pays comme étant équilibrée ou comme un critère. Dans cette dernière acception, il conviendrait, selon une formule de P. Uri, de considérer la distorsion comme un « écart des écarts ».

F. Neumark ⁽³⁾ qui entend par distorsion une altération provoquée par des dispositions fiscales allant à l'encontre des objectifs primordiaux de la politique économique et sociale, représente la deuxième catégorie. On peut y classer également

M. Laure ⁽⁴⁾, qui qualifie de distorsion l'écart existant entre un État sans fiscalité et un État appliquant un régime fiscal, dans lequel, toutefois, chacun est imposé de telle manière que la suppression de l'impôt ne modifierait pas sa situation par rapport aux autres. Un régime fiscal exempt de distorsions serait celui où chacun est imposé au prorata de sa contribution au bien-être général.

Au demeurant, le caractère partiellement complémentaire de la situation initiale et de la situation normale a été mis en évidence par le rapport Tinbergen ⁽⁵⁾ sur lequel je reviendrai au chapitre II.

1.11 *L'intervention extérieure.* Tous les pays de la Communauté connaissent la concurrence en ce sens que le pouvoir de décider quelle variété de marchandises et de services sera produite ainsi que de décider la mobilisation du capital et des emplois est délégué à une multitude d'agents ; partant, toutes les interventions étrangères au principe de l'économie de marché devraient être qualifiées d'interventions extérieures. Cependant, il existe dans le monde occidental un ordre économique et social qui, « sur le plan économique, diffère essentiellement d'une économie planifiée sans être pour autant une pure économie de mar-

⁽⁴⁾ M. Laure : Les distorsions économiques d'origine fiscale, Institut de finances publiques, Bruxelles 1958.

⁽⁵⁾ Haute Autorité de la CECA : Rapport sur les problèmes soulevés par la taxe sur le chiffre d'affaires dans le marché commun, appelé en abrégé rapport Tinbergen). Voir à ce sujet R. Regul : « Wirtschaftsintegration und Steuersysteme — der gegenwärtige Stand der Untersuchungen über das Steuerproblem in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in *Finanzarchiv*, nouvelle série, 16-1955, p. 322 et suiv., et R. Regul et W. Renner : Finanzen und Steuern in der Europäischen Integration, in Bureau international de documentation fiscale, Amsterdam 1966. Eu égard à l'exemple récent de la manipulation de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation et la détaxe des exportations destinée à suppléer à une réévaluation du DM, on ne peut que s'étonner de voir comment d'éminents savants, de nationalité allemande notamment, avaient pu se méprendre sur le rapport et le soumettre à de violentes critiques qui n'étaient cependant pas justifiées la plupart du temps. Des auteurs allemands de la nouvelle génération ont fort heureusement relevé ces erreurs, en particulier O. Sievert : Außenwirtschaftliche Probleme Steuerlicher Ausgleichsmaßnahmen für den internationalen Handel, Carl Heymanns Verlag, Cologne-Berlin-Bonn, 1964, et W. Meyer : Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Handel, Verlag Rombach, Fribourg-en-Brisgau, 1967.

⁽¹⁾ G. Vedel : « Les aspects fiscaux du marché commun » in *Droit Fiscal*, 1958.

⁽²⁾ L. Reboud : Diversités de systèmes fiscaux et marché commun, université de Paris, décembre 1959.

⁽³⁾ F. Neumark : « Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenheiten der Finanzpolitik » in *Kyklos*, 1948.

ché, mais plutôt un régime économique généralement qualifié d'interventionniste, et qui, sur le plan politique, est caractérisé par la « démocratie matérielle »⁽¹⁾. Pour caractériser les interventions extérieures, il serait donc préférable de parler de relation fonctionnelle plutôt que de relation causale : il y a des interrelations réciproques entre les systèmes d'économie de marché et des interventions étrangères à l'économie de marché.

1.12 *L'élasticité naturelle de l'économie.* Selon la terminologie usuelle, on définit l'élasticité comme la modification relative d'une grandeur par rapport à la modification relative d'une autre grandeur, l'élasticité de la demande par rapport aux prix ou aux revenus, etc. Dans notre exposé nous entendrons par là l'aptitude des entreprises à s'adapter rapidement et facilement ou, au contraire, difficilement et progressivement à une nouvelle situation. Nous abordons ainsi plusieurs aspects partiels :

- d'une part, le seuil de sensibilité aux interventions extérieures, qui fait que des divergences de système ou les mesures prises par les gouvernements n'entraînent effectivement des distorsions de la concurrence qu'à partir d'une certaine grandeur, alors que celles qui restent en-dessous de ce seuil sont sans conséquence.
- dans un système complètement intégré, une distorsion ne peut plus être considérée comme une déviation par rapport à une situation antérieure (d'équilibre). Au contraire, l'objectif de l'intégration est précisément de créer de nouvelles structures.

Le facteur temps que nous introduisons ainsi dans notre analyse, intervient non seulement parce que les entreprises ne peuvent pas, éventuellement, s'adapter assez vite à une nouvelle situation, mais encore parce que les effets de certaines mesures ne se manifestent qu'après un délai plus ou moins long, et qu'ils sont alors sensiblement modifiés⁽²⁾ ou provoquent eux-mêmes ces transformations.

(1) F. Neumark : Article « Steuern » dans *Handbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 60, p. 94.

(2) En ce qui concerne les problèmes de la fiscalité, le facteur temps a fait l'objet d'une analyse très claire de E.D. Schulte : *Die wirtschaftstheoretischen Grundlagen des Bestimmungsländ- und des Ursprungslandprinzips*, Institut international de finances publiques, Luxembourg 1963. Au demeurant, Tinbergen fait le même raisonnement, lorsqu'il établit une distinction entre les distorsions négligeables et les distorsions néfastes. Les distorsions néfastes sont celles dont « l'ampleur est trop grande et exige des adaptations forcées », G. Tinbergen, « Les distorsions et leurs corrections », REP 1956, p. 256.

1.2 Nous considérons comme distorsions de la concurrence les altérations systématiques de la concurrence résultant de dispositions législatives, réglementaires et administratives existantes. Elles sont systématiques dans la mesure où elles touchent un régime déterminé de concurrence — un système économique déterminé — et où elles durent, pour une politique du change donnée, tant que persistent les différences de systèmes sur lesquels elles sont fondées. Les distorsions sont des altérations considérables et leur mesure est donnée par les disparités dépassant certaines valeurs limites et par le volume des échanges commerciaux internationaux qu'elles affectent.

L'analyse des faits générateurs de distorsions doit donc partir des systèmes eux-mêmes.

Cette définition correspond à celle qui a été donnée par R. Sprung dans son ouvrage fondamental sur le problème de la distorsion de la concurrence⁽³⁾.

Sprung considère qu'une distorsion générale peut être éliminée en modifiant le taux de change et on conclut logiquement qu'un taux de change qui n'assure pas l'équilibre de la balance du commerce extérieur représente une distorsion générale. La distinction qu'il fait entre l'altération et la distorsion ainsi qu'entre la distorsion générale et la distorsion spécifique coïncide bien avec la thèse que nous défendons dans le présent rapport.

1.3 L'article 101 vise des disparités existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres, qui faussent les conditions de concurrence et provoquent de ce fait une distorsion qui doit être éliminée. La constatation des faits incombe à la Commission, le règlement de cas concrets s'effectue tout d'abord par des consultations entre la commission et l'État membre intéressé. Si ces consultations restent sans résultat, le Conseil peut arrêter des directives qui, en vertu de l'article 189, sont adressées à l'État membre intéressé et le lient quant aux résultats à atteindre mais non quant à la forme et aux moyens en œuvre.

1.4 L'article 102 contient des dispositions analogues relatives aux nouvelles mesures législatives, réglementaires et administratives qui peuvent être de nature à provoquer des distorsions de la concurrence. Dans ce cas, le Conseil et la Commission ne peuvent toutefois pas intervenir par voie de directive mais seulement par voie de recommandation qui, aux termes de l'article 189, n'a

(3) R. Sprung : « Die Bestimmungen über die Beseitigung von Verzerrungen des Wettbewerbs im Vertrag über die EWG », in *Finanzarchiv*, nouvelle série, vol. 20, fasc. 2.

pas un caractère obligatoire. En pareil cas, les autres États membres ne peuvent pas prendre de mesures de rétorsion.

1.5 Les articles 101 et 102 se fondent d'une façon générale sur l'article 3, f), du traité CEE, qui prévoit l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun. C'est ce que doivent permettre les conditions prévues dans le traité. L'article 3, f), n'impose donc aucune obligation spécifique mais se réfère à diverses dispositions du traité en matière de concurrence. Toutefois, la teneur de ces dispositions n'est pas toujours concordante, leur interprétation souvent difficile, notamment parce qu'il n'est pas fait de distinction entre altération et distorsion. La confrontation des articles déterminants à cet égard donne le tableau suivant :

1.50 L'article 85, paragraphe 1, parle de pratiques des entreprises susceptibles d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence. Il concerne par conséquent des discriminations imputables aux entreprises et n'entre pas de ce fait dans le cadre de notre exposé.

1.51 L'article 92, paragraphe 1, a trait aux altérations de la concurrence résultant d'aides accordées par les États ou de privilèges en faveur de certaines entreprises ou de certaines productions. Il peut être considéré dans certaines conditions comme traitant d'une distorsion spécifique, bien qu'il entre plutôt, en règle générale, dans la catégorie de l'altération de la concurrence. Son principal inconvénient réside dans la longue liste des exceptions compatibles avec le traité, sur laquelle je reviendrai ultérieurement.

1.52 L'article 99 est catégorique. Il exige l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires, des droits d'accise et autres impôts indirects. En l'occurrence, l'« harmonisation » est la réduction des disparités existant entre les systèmes nationaux. Telle est également la conception soutenue à plusieurs endroits par H. von der Groeben qui entend, par harmonisation, non par l'uniformisation des systèmes, mais une adaptation réciproque, au degré voulu pour les rendre neutres du point de vue de la concurrence. Le comité fiscal et financier a également exprimé un point de vue analogue : « toute tentative d'unifier complètement la structure des systèmes fiscaux . . . est a priori condamnée à l'échec », en revanche, « un certain rapprochement des structures fiscales est souhaitable » (1). Ce principe du rapprochement des systèmes a inspiré également les deux premières directives de la Commission de la CEE en vue de l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires. Les dis-

parités existant entre les *systèmes* nationaux d'imposition indirecte sont des distorsions, et elles doivent être réduites de telle manière que les différences qui subsistent soient insignifiantes sur le plan de la concurrence. Cependant, à l'automne 1969, la Commission a présenté une quatrième directive qui prévoit également un rapprochement progressif des taux de la taxe à la valeur ajoutée. D'autre part, la date limite pour le rapprochement de ces seuls systèmes qui avait été fixée au 31 décembre 1969, n'a même pas pu être respectée par tous les États membres (cas particuliers de l'Italie et de la Belgique).

1.53 Indépendamment de son applicabilité générale à toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'établissement et au fonctionnement du marché commun, l'article 100 peut également s'appliquer à l'harmonisation des impôts directs. Le Comité fiscal et financier fait observer, à cet égard (page 64), que « les considérations d'ordre fiscal ne jouent pas un rôle décisif dans le choix du lieu d'implantation, mais uniquement un rôle secondaire ». De même, il est dit (page 65) que « les différences d'imposition des revenus industriels et commerciaux n'auront une incidence défavorable sur la libre circulation et/ou la situation concurrentielle dans les échanges entre les États membres de la CEE que si elles . . . atteignent un degré notable ». Plusieurs auteurs tels que Rädler, Vedel, Zimmermann (2) ont fait remarquer que la formulation de l'article 100 était moins contraignante que celle de l'article 99 — rapprochement par des directives au lieu de l'harmonisation en ce qui concerne les taxes sur le chiffre d'affaires — et ils se sont demandés si l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires n'imposait pas, pour des raisons budgétaires, une mesure identique pour les impôts directs. La Commission s'est prononcée à diverses reprises sur ce sujet et, en général, en ce sens, comme dans son huitième rapport général (page 104), où elle attire l'attention sur les conséquences importantes que pourrait avoir, sur le plan budgétaire, une modification de la fiscalité. Partant, l'article 100 aurait le même caractère contraignant que l'article 99.

1.54 L'article 107, paragraphe 2, se réfère expressément à des distorsions de la concurrence, notamment à une modification du taux de change, « qui fausse gravement les conditions de la con-

(1) Rapport du comité fiscal et financier, dit rapport Neumark, 1962, p. 13.

(2) A.J. Rädler : Die direkten Steuern der Kapitalgesellschaften und die Probleme der Steueranpassung in den sechs Staaten der EWG, Amsterdam, 1960 ; G. Vedel : Les aspects fiscaux du marché commun, *op. cit.*, p. 3 et 7 ; C. Cosciani : Aspects de la fiscalité dans la CEE, dans *Revue de science financière*, LIII, 550 (1961) ; E. Zimmermann : Problèmes fiscaux du marché commun, *Académie de droit international*, 1960, p. 601 et 611.

currence ». Cet article est le type même de la clause de sauvegarde. La Commission *peut* — non pas agir elle-même — mais autoriser les autres États membres à prendre pour une période limitée les mesures nécessaires.

1.55 L'article 220 énonce, de manière assez peu catégorique, l'obligation pour les États membres d'engager entre eux des négociations en vue d'arrêter des dispositions législatives et réglementaires relatives à la protection des personnes, à la double imposition, à la reconnaissance mutuelle des sociétés (droit des sociétés), etc. Cet article n'a de valeur, pour le problème qui nous occupe, que dans la mesure où il a trait à la double imposition des entreprises de la Communauté. Il existe à ce sujet, un projet de la Commission qui en est encore au stade de l'élaboration.

1.56 L'article 117 est contradictoire en soi. Le paragraphe 1 parle de façon quelque peu imprécise de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre « permettant leur égalisation dans le progrès ». Le paragraphe 2 se révèle encore plus imprécis lorsqu'il envisage, sans toutefois l'exiger, « qu'une telle évolution », puisse résulter tant du fonctionnement du marché commun que « du rapprochement de leurs (des États-membres) dispositions législatives, réglementaires et administratives ». Les auteurs du traité n'étaient, selon toute apparence, pas unanimes sur la question de savoir si la liberté des échanges de marchandises entraînerait quasi automatiquement un rapprochement des coûts des facteurs (cf. point 6.42).

1.6 Jusqu'à présent, les articles 101 et 102 n'ont pas eu d'application pratique. La discussion sur leur interprétation reste donc en grande partie du domaine des hypothèses. L'article 101 se réfère-t-il aux distorsions globales ou à des distorsions spécifiques ? Selon P. VerLoren van Themaat ⁽¹⁾ on ne peut parler de distorsions au sens du rapport Spaak, que lorsque des disparités de la législation affectent particulièrement les coûts de production d'industries *spécifiques*. Il serait prématuré de dire que la Cour de justice donnerait une interprétation plus extensive de cette notion. Il est vrai que le rapport Spaak est loin d'être précis sur ce point. Alors qu'il parle dans un premier temps d'altération des conditions de la concurrence entre les économies nationales *dans leur ensemble* ou entre des branches d'acti-

tivité déterminées, il restreint notablement la formulation par la suite (page 65) en disant qu'une action commune peut être beaucoup plus limitée et qu'elle doit viser à éliminer les effets de distorsions *spécifiques* qui avantagent ou désavantagent certaines branches d'activité.

A. Rädler, G. Vedel et surtout C. Cosciani sont partisans d'une interprétation plus précise : pour eux, certains systèmes fiscaux pourraient déjà provoquer des distorsions spécifiques à l'intérieur d'une économie nationale. Selon Rädler ⁽²⁾, pour qu'une mesure fiscale puisse être considérée comme une distorsion spécifique, elle doit avoir un effet considérable, quantitativement mesurable, sur les conditions de la concurrence, comme par exemple une taxe sur le chiffre d'affaires à caractère cumulatif. Selon G. Vedel ⁽³⁾, l'article 100 peut également s'appliquer aux systèmes fiscaux qui favorisent les investissements étrangers. Cosciani ⁽⁴⁾ se montre le plus catégorique en définissant comme distorsion toute disposition législative, réglementaire ou administrative prise en matière fiscale ou financière qui, directement ou indirectement, entraîne par rapport aux cinq autres pays, une discrimination notable pour les marchandises, services ou facteurs de production d'un pays, propre à entraver la circulation normale de marchandises, de services et de facteurs de production, ou à éliminer ou à entraver la concurrence dans une industrie ou sur le marché des facteurs de production. Comme Cosciani inclut dans sa définition le traitement comparatif de facteurs, on peut également considérer comme des distorsions possibles dans le marché commun des modalités fiscales d'amortissement qui profitent à *toutes* les industries d'un pays, de même que la déduction applicable par *toutes* les industries aux biens d'investissement, lors du calcul de la taxe à la valeur ajoutée par exemple.

1.7 Les divergences d'opinion doivent tenir pour partie, à ce qu'on exige trop de la notion de neutralité à l'égard de la concurrence. Il en va déjà ainsi pour la simple constatation des faits. Par exemple, il serait sans doute difficile, sinon impossible, de prouver en pratique qu'une taxe à cascade sur le chiffre d'affaires brut provoque une distorsion à l'intérieur d'une économie nationale, parce qu'elle a pour effet d'encourager la concentration. Par principe, nous devons poser que toutes les taxes fiscales ont une influence sur les structures de production. Naturellement, des modalités fiscales applicables en général peuvent avoir des effets différents sur des entrepri-

(1) VerLoren van Themaat : « Rules of Competition and Restrictive Trade Practices » dans : Legal Problems of the European Community and the European Free Trade Association, The British Institute of International and Comparative Law, New York, 1960, p. 78.

(2) A. J. Rädler : Die direkten Steuern . . . , *op. cit.*

(3) G. Vedel : Les aspects fiscaux . . . , *op. cit.*, p. 3 et 7.

(4) C. Cosciani : Aspects de la fiscalité . . . , *op. cit.*

ses qui exigent beaucoup de capitaux, ou beaucoup de main-d'œuvre ou qui ont un gros chiffre d'affaires. Si cette notion de neutralité doit garder un sens, nous devons considérer comme étant *en pratique sans influence sur la concurrence* à l'échelon national les mesures applicables à tous les secteurs d'activité de même que les avantages fiscaux qui peuvent entrer en ligne de compte lors de l'achat de biens d'investissement nationaux aussi bien qu'étrangers. Cela s'applique *mutatis mutandis* à l'ensemble des dispositions législatives réglementaires et administratives. Dans tous les cas, il reste à examiner si la rencontre de dispositions différentes fausse *gravement* la concurrence dans le marché commun.

1.8 Une autre divergence porte sur la question de savoir si le texte de l'article 101 : « . . . faussent les conditions de concurrence sur le marché commun et provoquent, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée . . . » doit être considéré comme un tout indissoluble ou comme la réunion de plusieurs éléments. Quand est-il nécessaire d'éliminer une distorsion — est-ce par exemple lorsqu'elle provoque une perturbation grave de l'équilibre ou bien suffit-il qu'elle existe pour que sa suppression s'impose ? Qu'en est-il d'autre part lorsque les avantages et les inconvénients de distorsions s'éliminent mutuellement entre différents États ? Ce point fait l'objet d'une discussion entre J. Thiesing et B. Aubin ⁽¹⁾. Pour Thiesing, l'article 101 se composerait de trois parties :

a) « les disparités existantes doivent fausser les conditions de concurrence sur le marché commun ; b) elles doivent provoquer une distorsion ; c) l'élimination de cette distorsion doit s'imposer, c'est-à-dire que la Commission doit avoir acquis la conviction qu'il faut l'éliminer pour que la création ou le fonctionnement du marché commun ne soit pas gravement perturbé ». Pour Aubin, la seule distinction faite serait entre mesures délibérées, c'est-à-dire des discriminations, et le résultat (générateur de distorsion) de systèmes étatiques.

1.80 Dans l'ensemble, il semble qu'on soit assez largement d'accord pour estimer qu'il faut examiner sous un double aspect, celui de l'analyse des faits et celui de l'importance, du poids, au moins celles des dispositions législatives, réglementaires et administratives dont l'effet est nettement perceptible. Sur le plan de la constatation des faits, il faut examiner si l'on se trouve en

présence d'une *action délibérée* sur les conditions de la concurrence ou, au contraire, s'il s'agit d'un *résultat*, d'une conséquence du système existant. Il faut donner à la notion de distorsion délibérée un sens assez large. Les mesures d'aide à l'exportation, le remboursement des droits de douane dans le trafic de perfectionnement, la garantie des risques à l'exportation, les tarifs ferroviaires spéciaux pour les ports maritimes et les autres mesures de ce genre entrent dans cette notion, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres. Ce sont des moyens universellement éprouvés de la politique économique. Bien qu'elles constituent sans conteste des distorsions de la concurrence, leur importance pour l'équilibre des balances des paiements fait qu'en général ces mesures ne peuvent être supprimées que si toutes les nations participant au commerce mondial ou du moins la grande majorité d'entre elles y renoncent.

P. Reuter ⁽²⁾ estime que l'article 67 du traité CECA concernerait aussi la catégorie générale des altérations délibérées : « . . . toutes les mesures comportant une charge ou un avantage spécial, accordé dans le but de fausser le jeu de la concurrence ». Ainsi qu'il ressort des arrêts 7/54 et 9/54, la Cour de justice a mis l'accent davantage sur *l'effet*, mais cette différence ne revêt pas une importance particulière, étant donné la structure différente des deux traités. En ce qui concerne le présent rapport, nous pouvons admettre que les dispositions législatives et réglementaires sans incidence sur la concurrence à l'intérieur d'une économie nationale peuvent également provoquer des distorsions sur un marché commun. On pourrait se demander s'il convient de distinguer entre les effets de mesures qui intéressent les échanges internationaux en général et ceux des mesures qui intéressent uniquement les échanges intracommunautaires, ce qui serait non seulement difficile en pratique mais également peu pertinent.

1.9 Si l'on met l'accent sur l'effet de systèmes ou de mesures, il se pose alors la question de savoir ce qu'il faut considérer comme une *distorsion « grave »* des conditions de la concurrence. Là encore, deux conceptions se trouvent en présence. Pour la première, il y a distorsion s'il existe des disparités chiffrables supérieures à certaines valeurs limites. C'est également la conception du traité CECA : une augmentation dans les disparités des coûts de production, qui ne résulte pas d'une modification de la productivité et perturbe gravement l'équilibre. Elle se retrouve d'ailleurs

(1) J. Thiesing in : von der Groeben-von Boeckh : *Kommentar zum EWG-Vertrag*, vol. I, p. 335, et B. Aubin : *Zum Aufbau des Tatbestands in Artikel 101 des EWG-Vertrags*, in *Festschrift für Otto Riese*, Karlsruhe 1964, p. 245 et suiv.

(2) P. Reuter : *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris 1953, p. 195.

dans l'interprétation des disparités douanières dans le cadre du Kennedy round. L'autre conception relie le terme « grave » aux flux commerciaux quantitatifs et qualitatifs et aboutit ainsi à deux critères, celui de la disparité elle-même, chiffrable et supérieure à certaines valeurs limites et celui du volume des échanges de marchandises entre les États qui en sont affectés.

1.90 Pour pouvoir apprécier les distorsions de la concurrence dans le marché commun, il faudra recourir à plusieurs critères. Le point de départ reste généralement la disparité en tant que différence chiffrable et supérieure à certaines valeurs limites. Elle s'impose partout où nous sommes en présence de taux différenciés, c'est-à-dire dans les impôts et dans les taxes parafiscales, la comparaison des taux nominaux fournissant assurément peu de renseignements, la comparaison des charges effectives, qui est la seule valable, présentant nécessairement de grandes difficultés. Le seul emploi du critère de la disparité convient aussi peu dans le cas de dispositions législatives, réglementaires dont l'effet n'est pas quantitativement mesurable que pour l'appréciation de mesures nouvelles au sens de l'article 102. Dans de

tels cas, la mesure dans laquelle les dispositions en question affectent ou sont susceptibles d'affecter la libre circulation de marchandises, de services et de facteurs dans le marché commun, constitue le seul critère possible.

1.91 Si l'on se fonde sur les différences de coûts de production, il faut convenir de ce que l'on considérera comme « coût naturel » (ou « coûts locaux ») pour une autre terminologie) et ce qu'on considérera comme coûts « artificiels ». Certains auteurs, allemands notamment, défendent la thèse selon laquelle « les impôts sont le coût de l'existence de la société » et « l'économie est indissociablement liée à cette existence ». On en déduit qu'il est nécessaire d'appliquer aux impôts le principe du « pays d'origine » dans le marché commun.

1.92 Telles sont les questions essentielles que pose l'interprétation des articles 101 et 102 du traité CEE. On trouvera ci-après un exposé du problème de la distorsion dans le traité CECA. Cet exposé se justifie par les raisons précitées : ce traité permet d'établir une nette distinction entre altération et distorsion.

(¹) Notamment W. Flume et K. Schmidt : Die steuerliche Behandlung des grenzüberschreitenden Verkehrs nach Montanunion- und EWG-Vertrag, in *Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie*, n° 3, p. 9.

CHAPITRE II : CONCURRENCE ET DISTORSIONS DE LA CONCURRENCE

DANS LE MARCHÉ COMMUN DU CHARBON ET DE L'ACIER

2.0 La notion de « conditions normales de concurrence » apparaît à plusieurs reprises dans le traité CECA, notamment à l'article 5, paragraphe 2 : « ... elle (la Haute Autorité) assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence ... » ; à l'article 65, paragraphe 1 : « ... toute pratique concertée qui tendrait, sur le marché commun, directement ou indirectement, à empêcher ... le jeu normal de la concurrence ». L'article 66, paragraphe 2 et paragraphe 7, utilise l'expression « concurrence effective » qui coïncide manifestement avec la notion de « concurrence normale ».

2.1 Le traité CECA a, comme on l'a souvent exposé, créé un ordre juridique matériel, dont, pour ce qui est de la concurrence, les articles 2 à 5 énoncent les grandes lignes⁽¹⁾. Leur importance sur le plan du droit du traité a été soulignée à maintes reprises par la Cour de justice⁽²⁾ : « lesdits articles ont une force impérative et ils doivent être envisagés simultanément. Ils se suffisent à eux-mêmes, ils sont donc immédiatement applicables lorsqu'ils ne sont repris en aucune disposition ».

2.2 Au plan matériel, le traité CECA peut être considéré comme une loi visant à encourager la concurrence par les prestations, la concurrence devant être comprise comme une *institution* de l'ordre juridique et économique communautaire. C'est, pour l'essentiel, le contenu de l'article 2, paragraphe 2, souvent cité. « La Communauté doit réaliser l'établissement progressif de conditions assurant *par elles-mêmes* la répartition de la production au niveau de productivité le plus élevé ».

2.20 Le texte peut être interprété de façon différente : on peut d'abord l'interpréter comme une répartition optimale des biens produits entre les secteurs de première nécessité ; cela correspond à l'optimum commercial qui est atteint lorsque le rapport de l'utilité marginale de deux biens quelconques est le même pour tous les acheteurs. On peut l'interpréter d'autre part dans le sens de la

maximisation de la production — le postulat étant défini comme un niveau de productivité le plus élevé. La production est maximisée lorsque le rapport entre les coûts marginaux de deux biens quelconques est partout identique. Dans la littérature, ces deux interprétations ne sont pas toujours différenciées avec la précision souhaitable pour définir la distorsion de la concurrence. Le lien entre ces deux interprétations est constitué par les mots « par elle-même ». Le traité CECA proclame par là son attachement au système d'économie de marché, dans lequel doit régner une concurrence non faussée. « Le marché forme le prix » et le prix du marché règle « le jeu normal de la concurrence » (article 65, point 1). La concurrence est une institution de l'ordre juridique et social existant dans le marché commun du charbon et de l'acier. Conformément à son caractère normatif, le traité décrit ce qu'il faut entendre par concurrence normale et ce qu'est une concurrence faussée en adressant des injonctions et des interdictions tant aux gouvernements qu'aux entreprises :

- l'article 3, c) : les prix pratiqués par les entreprises ne doivent entraîner aucun relèvement des prix pratiqués par les mêmes entreprises dans d'autres transactions ... ou dans une autre période.
- l'article 4, b), qui doit assurer le libre choix de l'acheteur.
- l'article 4, c), qui contient une interdiction inconditionnelle des subventions.
- l'article 5, paragraphe 4, qui définit les « conditions normales de concurrence » en limitant les interventions des collectivités.

Le rôle principal dans le traité est joué par l'article 60 qui précise au paragraphe 1 les conditions mentionnées de façon générale dans les articles 2, 3 et 4 et impose, au paragraphe 2, l'obligation de publier les barèmes de prix et fixe les règles applicables en ce qui concerne l'alignement des prix.

2.21 *La distorsion de la concurrence* est donc essentiellement, en tant que catégorie de l'ordre juridique, créée par un traitement différencié de faits similaires provoqués essentiellement par certaines pratiques des entreprises. Le contrôle du respect de l'obligation de non-discrimination est lié à la *recette nette* du vendeur et le mécanisme

⁽¹⁾ R. Krawielicki : « Strukturunterschiede zwischen dem Montanvertrag und dem Vertrag über die EWG und ihr Einfluß auf die Fusion der Verträge » in *Festschrift für Philipp Möhring*, Munich 1965.

⁽²⁾ Cf. Recueil de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, vol. II, p. 91 et suiv., volume IV, p. 252 et vol. VII, p. 45.

de ce contrôle est selon l'article 60, paragraphe 2, l'obligation de publier des barèmes de prix. Voir à ce sujet le rapport de la délégation française sur le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'octobre 1951 : «Le principe de non-discrimination pose le problème des modes de cotation appliqués par les entreprises, étant donné les discriminations de faits qui sont inhérentes à certains usages commerciaux en la matière ! *En pure théorie*, la non-discrimination parfaite exige que l'entreprise vendeuse obtienne exactement *la même recette sur des transactions identiques*, c'est-à-dire que ses conditions de vente équivalent à un prix uniforme au départ des lieux de production ».

L'article 60 a donné lieu entre-temps à une riche littérature ⁽¹⁾, qui traite de la formulation extrêmement stricte du paragraphe 1 de cet article et de la formulation du paragraphe 2 en contradiction avec lui dans une certaine mesure, qui font apparaître, entre autres, les différences immanentes de l'interprétation juridique et de l'interprétation économique. Le rapport de la délégation française a révélé à temps les dangers d'une interprétation stricte de l'interdiction de discrimination. Cf. page 105 « le vrai débat est de savoir si les seuls modes de cotations admis sont ceux qui comportent une recette uniforme pour chaque entreprise, ou si elles sont autorisées à diversifier leurs cotations suivant les lieux d'utilisation ». Il est dit plus loin dans le rapport qu'« une certaine flexibilité dans les prix, suivant les lieux d'utilisation, peut être nécessaire » (page 108) et que le problème à résoudre « apparaît ainsi comme celui de la mesure de discrimination considérée comme tolérable, du fait des modes de cotation, pour répondre à cette exigence de flexibilité limitée ». La Cour de justice fait dépendre l'appréciation portée sur la comparabilité (de transactions) de la situation des marchés : « la singularité d'une transaction ne peut être appréciée qu'en fonction des circonstances qui la fondent ». « La comparabilité et la singularité peuvent, de l'avis de la Cour de justice, être constatée objectivement . . . ». La libre formation des prix est garantie par la liberté accordée aux entreprises de fixer elles-mêmes leurs prix et de publier de nouveaux barèmes quand elles veulent les modifier » ⁽²⁾. L'obligation de publier préalablement des barèmes de prix a le caractère d'une décision de droit public et elle est, partant, obligatoire.

⁽¹⁾ On trouvera un exposé détaillé de ces questions dans l'étude *Die Preisdiskriminierung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, par E. Zimmermann, Francfort 1962.

⁽²⁾ Cf. affaire n° 1/54, Recueil de jurisprudence de la Cour de justice, vol. I, 1954/55, p. 30 et suiv.

2.22 Cette prise de position irréprochable du point de vue juridique a créé une situation qui n'est pas tolérable du point de vue économique et conduit en fin de compte au raidissement, qui a rendu plus complexe le fonctionnement du marché commun de l'acier et l'a même compromis. L'objet bien connu du litige est la décision 2/54 de la Haute Autorité qui, si elle a maintenu en principe la décision 31/53 relative à la publication des barèmes de prix, stipule que la publication de modifications aux barèmes n'est obligatoire que « lorsqu'il s'établit entre les prix effectivement appliqués et les prix publiés un écart moyen « dépassant 2,5 % (appelé rabais Monnet). On sait que la Cour de justice a rejeté cette interprétation. Selon cette dernière, la notion d'altération de la concurrence concerne des pratiques commerciales des entreprises et se distingue de ce fait de la notion de distorsion de la concurrence en tant qu'intervention des pouvoirs publics caractérisée par des dispositions législatives ou réglementaires. Naturellement, cela n'exclut pas que les subventions et les aides accordées par l'État doivent être considérées ipso facto selon l'article 4, c), comme génératrices de distorsions de la concurrence.

2.3 Si le traité CEE ne contient pas l'expression « distorsion de la concurrence » l'état de fait qu'elle représente est décrit à deux endroits, à l'article 67 et à l'article 2, paragraphe 4, de la convention relative aux dispositions transitoires. Dans les deux cas, il s'agit de prévoir une certaine délimitation entre la souveraineté financière et monétaire dont les États sont restés détenteurs et les compétences de la Communauté imparties par le traité à une institution commune. Pour certaines perceptions fiscales, telles que les droits de douane et les taxes d'effet équivalent ainsi que pour les subventions et les aides, les rapports, mais aussi les possibilités de conflit apparaissent immédiatement. Les différences entre les coûts réels et les coûts monétaires donnent le critère qui permet de mesurer les distorsions de la concurrence. Une distorsion existe ou apparaît lorsque, par suite d'une action étatique, les différences de coûts de production sont *substantiellement* élargies autrement que par une variation de la productivité ; les différences doivent donc dépasser certaines valeurs limites. Le traité décrit ce phénomène par l'expression « déséquilibre grave » (qui peut en résulter). (Le cas d'une diminution des différences de coûts par des actions étatiques — article 67, dernier paragraphe — peut, à ce stade, être laissé à côté, d'autant plus qu'il contredit dans une certaine mesure l'article 4).

2.4 Les rapports de l'article 4 avec l'article 67 ont été étudiés à maintes reprises et la Cour de justice

a été amenée à les examiner en détail (1). La position de la Cour, brièvement résumée, est que l'article 67 est uniquement applicable à des mesures qui ne sont pas déjà interdites par l'article 4 (subventions et aides). Cette position a été en partie critiquée en doctrine. Pour la présente étude, il suffit de voir la délimitation mutuelle des deux articles dans la répartition des compétences prévue de façon générale dans le traité CECA. L'article 67, qui confère uniquement à la Haute Autorité le droit de formuler des recommandations, se réfère à des actions générales dont la compétence est restée du domaine des États membres, mais qui ont des répercussions particulières sur l'industrie du charbon et de l'acier. Les actions spéciales concernant l'industrie du charbon et de l'acier sont, aux termes de l'article 5, c), de la compétence exclusive de la Haute Autorité. Si l'on reconnaissait aussi aux États membres la compétence pour les mesures fiscales ou analogues, qui, dans le secteur du charbon et de l'acier, présentent un caractère spécial, la Haute Autorité perdrait dans les domaines importants les bases nécessaires à son activité ; par exemple, l'interdiction de subvention deviendrait sans objet. Une analyse rigoureuse permet donc d'aboutir à la conclusion que l'article 4 interdit les avantages et les charges en raison de leur caractère particulier, alors que l'article 67 traite des répercussions spéciales d'actions générales sur l'industrie du charbon et de l'acier (2).

2.5 La distinction entre altération de la concurrence et distorsion de la concurrence est pour une grande part une question de pure terminologie. Lorsque les deux notions ne sont pas employées indifféremment, c'est qu'on veut mettre l'accent sur le rapport de cause-à-effet. « La distorsion est le résultat de l'altération » ou encore « il existe entre altération et distorsion le même rapport qu'entre la cause et l'effet » (3). Toutefois, au sens des dispositions du traité CECA on applique la notion d'altération principalement à la concurrence entre entreprises, par exemple pour les transports, entre offreurs et preneurs, alors que la distorsion s'emploie dans les relations économiques générales entre les États membres. Dans cette interprétation, les altérations n'aboutissent pas

(1) Cf. la jurisprudence dans les affaires 7/54, 9/54, 8/57, 30/59.

(2) Cf. R. Regul, Internationale Finanzprobleme der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, deuxième édition, Tübingen 1964, p. 289 et suiv. et R. Regul et W. Renner : *Finanzen und Steuern in der Europäischen Integration*, Bureau international de documentation fiscale, Amsterdam 1966.

(3) H. Mesenberg : « Zur Frage des Abbaus von Wettbewerbsverfälschungen- und verzerrungen in den EWG-Staaten », dans *Der Betriebsberater*, n° 4, du 4 février 1961.

à des distorsions dans le cas d'une intégration partielle ; il s'agit de la répercussion d'actions générales qui affectent le jeu de la concurrence sur le marché commun du charbon et de l'acier. Mais ce point de vu ne vaut pas pour le traité CEE.

2.6 Au demeurant, ces considérations montrent que la notion de distorsion de concurrence ne pouvait être incorporée que difficilement dans les dispositions du traité CECA. Aux termes de l'article 2, paragraphe 4, de la convention relative aux dispositions transitoires et de l'article 67, il s'agit d'une altération *considérable* de la concurrence, mais ses causes et, partant, les possibilités d'y remédier se situent au-delà de la compétence de la Haute Autorité. Elles relèvent de la souveraineté monétaire et financière dont les États sont restés détenteurs, mais elles ne provoquent pas, la plupart du temps, d'altération considérable dans le domaine national. Elles ne deviennent des distorsions que par la concentration et par ses répercussions sur les industries du charbon et de l'acier intégrées dans le marché commun. La situation presque paradoxale qui en résulte est que la Haute Autorité peut interdire une altération *simple* de la concurrence mais qu'elle ne peut répondre à une altération *grave*, c'est-à-dire à une distorsion, que par une recommandation adressée à l'État intéressé, l'invitant à y remédier par les mesures qu'il estime « les plus compatibles avec son propre équilibre économique ». A cet égard, l'avis de la Haute Autorité sur la dévaluation du franc français en 1969 est caractéristique :

- la modification du cours de change ne concerne pas directement la CECA ;
- dans la mesure où la modification de parité est régulière, elle met les conditions de la concurrence entre les pays membres à un nouveau niveau d'équilibre correspondant à la productivité moyenne de l'économie française et à celle d'autres économies nationales. La mesure dans laquelle l'industrie de la CECA est affectée positivement ou négativement dépend de sa productivité comparative ;
- le blocage général des prix décidé par le gouvernement français pour éviter de compromettre dès le départ les effets attendus de la modification du taux du change a empêché le mécanisme de l'économie de marché de jouer. C'est cette dernière circonstance qui constituait à proprement parler la distorsion sur le marché commun du charbon et de l'acier.

2.7 Nous pouvons rappeler à ce stade, le débat qui s'est engagé sur les problèmes fiscaux à l'oc-

casation de la création du marché commun de l'acier en 1953. Le comité Tinbergen chargé d'étudier cette question se trouvait placé devant une certaine situation, une position de départ caractérisée par les problèmes qui se posaient à la Haute Autorité. Celle-ci devait décider du prix auquel il convenait d'appliquer la taxe sur le chiffre d'affaires dans le trafic international — fallait-il l'appliquer sur le prix taxe sur le chiffre d'affaires incluse ou sur le prix diminué de ces dernières. Le fait que l'interdiction de discrimination soit liée à la recette nette du producteur/vendeur pré-jugeait déjà d'une certaine manière l'avis du Comité. Conscient de cette situation, le comité a constaté que « le marché commun a pour objet de satisfaire les besoins de la façon la plus économique, c'est-à-dire, de faire en sorte que la quantité demandée soit fournie au prix de revient le plus bas. Cet objectif peut être atteint automatiquement dans les conditions prévalant dans le marché commun, car,

1. Les prix nets pratiqués par le même vendeur à un point de départ déterminé sont les mêmes pour tous les acheteurs ;
2. Tout acheteur choisit toujours le vendeur le moins cher pour lui au lieu de destination. »

En ce qui concerne la question de savoir si, dans un marché commun, le trafic international doit être imposé selon le principe du pays d'origine ou selon celui du pays de destination, le Comité a fait observer que :

« Si le système d'imposition selon le principe de l'origine » par comparaison à celui qui se fonde sur le principe du pays de destination « a pour effet de faire monter les prix dans la monnaie

locale que tous les exportateurs exigent et que les prix des marchandises importées se trouvent diminués par le fait qu'il n'est perçu aucune taxe compensatoire, il faut en conclure que l'équilibre exigeait depuis longtemps une modification du taux de change ».

L'erreur d'interprétation sur la situation de départ a suscité les critiques, qui nous paraissent aujourd'hui presque singulières d'auteurs, même renommés, que de jeunes auteurs, notamment O. Sievert et W. Meyer ⁽¹⁾ ont récemment corrigées. Sievert ⁽²⁾ déclare à juste titre que l'on a voulu, par suite d'une méprise, attribuer au rapport Tinbergen la thèse selon laquelle les impôts directs ne peuvent être répercutés sur un autre stade du circuit économique et qu'ils ne peuvent *de ce fait* donner lieu à des compensations. Or, il n'en est pas question, même implicitement, dans le rapport. Aboutir à une telle conclusion reviendrait à déformer la thèse défendue dans le rapport en prêtant à ses auteurs l'intention de retenir une certaine incidence fiscale comme critère de mesures compensatoires équitables.

La question soulevée par le gouvernement fédéral à la suite de la parution du rapport et de la décision de la Haute Autorité d'appliquer le principe du pays de destination dans le marché commun de l'acier, au sujet de la part représentée par les impôts directs et indirects dans les recettes fiscales et des distorsions qu'elle provoque dans le marché commun, n'était à vrai dire qu'un combat d'arrière-garde. Elle n'était pas pertinente pour les marchés partiellement intégrés, mais a été néanmoins examinée finalement en séance restreinte par le comité fiscal ⁽³⁾. Nous y reviendrons ultérieurement.

⁽¹⁾ O. Sievert : Außenwirtschaftliche Probleme steuerlicher Ausgleichsmaßnahmen für den internationalen Handel, Cologne, Berlin, 1964 et W. Meyer : Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Handel.

⁽²⁾ O. Sievert, *op. cit.*, p. 25 et 26.

⁽³⁾ R. Regul : Wirtschaftsintegration und Steuersysteme, *op. cit.*

CHAPITRE III : CONCURRENCE ET DISTORSIONS DE LA CONCURRENCE DANS LE RAPPORT SPAAK

3.0 Le rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères constitue en quelque sorte l'évangile du marché commun, tandis que son code théologique et moral de bonne conduite — pour garder la même image — est établi dans le traité CEE qui reprend les conceptions les plus importantes du rapport.

Nous retrouvons la conception de la concurrence qui figure dans le rapport Spaak aux chapitres premier, deuxième et troisième du titre « La politique du marché commun », du traité CEE. Le texte de ces chapitres en définit aussi bien les objectifs que les conséquences qui en découlent pour la politique économique générale.

3.1 Suivant le rapport Spaak, les objectifs essentiels de l'intégration sont :

- la division la plus rationnelle du travail par la fusion des marchés ;
- le relèvement général du niveau de vie et
- une expansion accélérée.

Ces objectifs doivent être atteints par des règles, des procédures ou des actions qui *corrigent ou complètent le fonctionnement automatique du marché*. Le mécanisme du marché et l'orientation du processus de production par le biais des prix se voient donc attribuer une importance capitale mais non pas absolue.

3.2 Le rapport établit une distinction notable entre des phénomènes d'évolution, qui, suivant le principe de la chaise à bascule, conservent un mouvement autonome après avoir reçu une impulsion initiale, et certains systèmes qui doivent être fixés a priori et qui nécessitent un contrôle permanent. Dans la première catégorie se rangent la suppression de la discrimination fondée sur la nationalité, une partie des dispositions relatives aux aides accordées par les États et le rapprochement des législations.

Il suffirait en l'occurrence de tarir la source la plus importante, c'est-à-dire le traitement différencié en raison de la nationalité (sous forme de droits de douane et de restrictions quantitatives des échanges entre les États). Une fois la source tarie, la majorité des pratiques discriminatoires disparaîtrait d'elle-même au fur et à mesure des progrès de l'intégration. « Ces problèmes (c'est-à-

dire les discriminations en matière de prix et de conditions de livraison) qui se posent avec acuité dans le commerce international traditionnel et qui opposent de sérieux obstacles à la libéralisation des échanges tendent au contraire à se dissiper d'eux-mêmes dans un marché commun véritable. Une entreprise ne peut demander durablement des prix surfaits, si l'utilisateur peut s'adresser à un concurrent * et le dumping lui-même ne peut être longtemps soutenu si l'acheteur installé sur le marché national de l'entreprise en cause a la possibilité d'acheter les produits de cette firme sur les autres marchés où elle applique ses rabais ». (pages 57/58).

3.3 Visiblement, les auteurs du rapport manifestent une grande confiance dans l'automatisme de l'évolution qui, déclenchée par la suppression de la discrimination fondée sur la nationalité, se poursuit ensuite selon les lois qui lui sont propres. Mais le rapport ajoute (page 54) que ce mécanisme ne peut encore jouer à plein au cours de la période de transition et que rien n'empêche les États de maintenir ou de rétablir une législation anti-dumping admise par les dispositions du GATT. Le facteur temps entre donc de nouveau en considération : l'intégration est considérée comme un processus évolutif par opposition à l'intégration considérée comme un état ⁽¹⁾.

Tant que la Communauté se trouve encore au stade de l'évolution et de l'organisation, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place certains mécanismes de sécurité lesquels, dans la mesure où ils sont efficaces, deviennent d'eux-même progressivement superflus. Cette idée semble avoir joué un rôle dans les considérations relatives aux subventions. Des avantages créés artificiellement sous la forme d'aides octroyées par l'État faussent la concurrence. Sur ce point, le rapport concorde avec le traité CECA ; mais il est beaucoup moins intransigeant que ce dernier, car il admet des exceptions qui se réfèrent à des objectifs de la politique sociale et du revenu ou de la politique régionale. Dans ces conditions, des aides peuvent être maintenues ou même créées pendant la période de transition afin de faciliter à certaines exploitations marginales le passage à une nouvelle situation ou afin de compenser les distorsions existantes.

(1) La doctrine moderne est particulièrement axée sur cette distinction ; cf. B. Balassa : *The Theory of Integration* Homewood, III, 1961.

3.4 Les monopoles et les fusions appartiennent à une autre catégorie. A cet égard, comme pour les subventions directes, certaines règles doivent être établies et fixées au préalable par le traité. « Le traité devra sur ces points énoncer les règles de base » (page 59), ce qui ne peut signifier rien d'autre si ce n'est que les dispositions du traité relatives aux ententes doivent être des normes juridiques directement applicables (1). Mais le rapport apporte une certaine restriction : « ces règles et ces procédures communes pourront être cependant limitées aux pratiques qui affecteraient le commerce interétatique ». L'intention des auteurs n'était donc pas d'établir un système de concurrence complet, liant dans tous ses éléments les États membres. Des systèmes et des structures différenciés dans les pays membres peuvent être admis, dans la mesure où ils n'affectent pas les échanges de marchandises et la mobilité des facteurs de production *entre eux*.

Il importe seulement d'empêcher une répartition des marchés par ententes entre entreprises, « parce qu'elle équivaldrait à en rétablir le cloisonnement ».

3.5 Au total, le raisonnement du rapport Spaak se base sur la reconnaissance de situations de fait et de système existants ainsi que sur les enseignements du traité CECA. A ce titre, le rapport est cohérent en soi. Il n'exige pas que des dispositions communautaires soient arrêtées pour régler la concurrence dans le marché commun. Les ordres juridiques et les systèmes économiques dans les États membres restent provisoirement inchangés, *pour autant* qu'ils n'affectent pas les échanges entre les pays membres. L'intégration est encore un phénomène, un processus évolutif qui est déclenché par certaines mesures fondamentales et se déroule de façon quasi automatique pour autant qu'on empêche les contreréactions. L'élément décisif est l'élimination de la discrimination en raison de la nationalité, c'est-à-dire le libre accès aux marchés nationaux protégés jusqu'alors. Dans cette optique, les dispositions concernant les ententes et les fusions, de même que celles concernant les subventions, pourraient être également considérées comme des mécanismes de sécurité permettant au processus évolutif, après avoir été déclenché, de se dérouler sans être faussé.

Si cette interprétation semble extrême, encore qu'une analyse minutieuse du rapport Spaak la rende plausible, nous devons toutefois faire les remarques suivantes :

(1) Cf. J. Thiesing in von der Groeben-von Boeckh, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, I, p. 258 et suiv.

- tant que les États conserveront la souveraineté monétaire et financière et, partant, que la politique économique restera essentiellement de leur compétence, tant que le marché commun assimilable à un marché intérieur sera un objectif restant à atteindre, il sera difficile de lier les États membres par une conception de la concurrence obligatoire pour tous dans tous ses éléments ;
- l'intégration est un processus dynamique ; elle doit, pour répondre aux modifications de situations, être refaite en permanence. Les objectifs que l'on considère aujourd'hui comme fondamentaux ne le seront pas nécessairement encore dans cinq ou dix ans. De même, une fusion des traités d'intégration pourrait susciter d'autres conceptions quant aux objectifs à atteindre.

3.6 La notion de distorsion *globale*, utilisée pour la première fois dans le rapport Spaak, est tirée d'un document de la Haute Autorité (document n° 5579/55), dans lequel on qualifie de « distorsion générale notoire » une distorsion « qui influe sur le rapport réel de l'échange, sans qu'il importe de savoir si une monnaie est surévaluée ou sous-évaluée ». De nombreux points de ce document ont servi de base à des formulations du rapport Spaak, qui n'a toutefois pas repris les termes « distorsion générale notoire ». Il parle au contraire de dispositions législatives, réglementaires et administratives des différents pays qui « ont une incidence telle sur les prix de revient des différentes branches qu'il convient d'examiner avec le plus grand soin si, par leur incidence propre ou par leur disparité dans deux ou plusieurs pays, certaines d'entre elles n'aboutissent pas à fausser les conditions de la concurrence entre des économies nationales dans leur ensemble ou pour des branches d'activité déterminées ». Les éléments constitutifs essentiels de la notion de distorsion sont donc les suivants : il s'agit de distorsions découlant de la souveraineté financière et économique que les États membres ont conservée. Elles doivent avoir un effet sur les coûts et donc être chiffrables ; les disparités par lesquelles elles s'expriment doivent être supérieures à certaines valeurs limites. Et si, en définitive, ce sont des mesures générales, c'est-à-dire non sélectives, elles se manifestent néanmoins par leur influence sur des économies nationales dans leur ensemble ou sur des branches d'activité déterminées. Cette formulation est imprécise. On peut l'interpréter comme signifiant qu'il faut voir dans ces mesures des avantages ou des inconvénients généraux dont bénéficie ou que subit une économie nationale dans son ensemble dans les échanges internationaux, par exemple du fait de taux de change non conformes à la réalité économique ou d'un droit de douane général. Mais on peut également

penser qu'il s'agit de mesures ou de dispositions applicables indistinctement à tous les secteurs d'activité d'une économie nationale et qui sont donc à ce titre vraiment générales, mais dont les effets s'exercent uniquement sur les conditions de la concurrence de branches isolées. Dans ce cas, elles ne provoquent pas d'altérations à l'intérieur d'une économie nationale et elles sont mises à exécution sous le couvert de la protection extérieure que sont les droits de douane et d'au-

tres restrictions des transactions extérieures. Le fait qu'elles sont de nature à fausser la concurrence n'apparaît qu'avec la fusion en un marché commun. Il en résulte, que tant que le marché élargi ne sera pas encore réellement devenu un marché intérieur, elles affectent les conditions de la concurrence en donnant à certaines branches d'activité de meilleures chances de départ ou, en d'autres termes, en ne donnant pas les mêmes chances de départ à toutes les branches d'activité.

4.0 L'expression « conditions normales de concurrence » n'apparaît pas dans le traité CEE. Les règles de concurrence se trouvent pour la plupart dans la troisième partie intitulée « La politique de la Communauté », c'est-à-dire, comme dans le rapport Spaak, dans un contexte général de mesures tendant à un résultat *souhaitable*. Les objectifs à atteindre sont énoncés à l'article 2 du traité. En ce qui concerne les moyens pour les réaliser, le traité contient le plus souvent des dispositions relatives au comportement des États membres et qui doivent inciter ces derniers à modifier leur législation en conséquence. Au contraire du traité CECA, dont les dispositions sont déjà élaborées et immédiatement applicables, le traité CEE ne contient souvent que des attributions de compétence. Elles visent soit à créer de nouvelles dispositions par l'intermédiaire des institutions de la Communauté, dispositions qui peuvent d'ailleurs être ultérieurement modifiées par les mêmes institutions, soit encore à inciter les États membres à redéfinir leur propre législation de manière à permettre un développement harmonieux de la Communauté économique ⁽¹⁾.

4.1 Que le traité CEE ne contienne pas de définition positive, contraignante pour tous les États membres, s'explique sans doute par ces structures fondamentales. Les règles de concurrence édictées aux articles 3, f), et 7 ainsi qu'aux articles 85 à 102 sont axées essentiellement sur les entraves, la restriction et l'altération de la concurrence dans les échanges internationaux entre les pays de la Communauté. La distorsion de la concurrence, comprise comme une discrimination, est définie à l'article 79, paragraphe 1, et à l'article 85, paragraphe 1, d), comme un traitement différencié en raison de la nationalité. Les dispositions du traité ne visent pas les distorsions de la concurrence à l'intérieur d'un État membre ou celles qui affectent uniquement le commerce avec les pays tiers ⁽²⁾.

4.2 L'absence d'une définition positive de la notion de « concurrence » dans le traité CEE ne signifie pas qu'on ait renoncé à édicter une législation adéquate en matière de concurrence dans

le marché commun ⁽³⁾. Personne ne conteste plus que le traité CEE est fondé sur le principe de la concurrence ; néanmoins les difficultés à surmonter pour définir le contenu de cette notion sont en partie inhérentes à la théorie économique.

4.20 L'analyse scientifique est difficile, car la « concurrence » n'est pas une notion précise, mais extrêmement complexe. Par concurrence, on peut entendre soit une multiplicité de relations indépendantes de tout jugement de valeur, telles que l'interchangeabilité des biens ou le comportement des auteurs de l'offre et de la demande sur le marché, soit encore un certain nombre de tentatives normatives visant à un résultat souhaitable, par exemple la concurrence comme instrument d'orientation ou d'organisation, la concurrence effective, etc. ⁽⁴⁾.

C'est ainsi qu'il y a par exemple un conflit entre deux tendances : faut-il considérer la concurrence comme un but (une valeur en soi) ou comme un instrument. La concurrence par les prestations (mentionnée au chapitre II.2.2.) dans le marché commun du charbon et de l'acier a pu être définie comme objectif, alors qu'il faudrait dire, en ce qui concerne le traité CEE, que la concurrence est le moyen le plus approprié d'atteindre les objectifs définis à l'article 2.

4.21 Un autre facteur important pour notre étude réside dans l'absence de délimitation entre l'État et l'économie dans le traité CEE. H. Möller ⁽⁵⁾ a fait remarquer à ce sujet que l'on n'avait « heureusement » pas essayé dans la CEE d'aborder isolément le problème de l'uniformisation des rapports entre l'État et l'économie, ni d'en faire

⁽¹⁾ Cf. R. Krawielicki, *op. cit.*, p. 487 et suiv.

⁽²⁾ Notamment J. Thiesing in von der Groeben-von Boeckh : *Kommentar zum EWG-Vertrag*, vol. I, p. 255 et suiv. La conception présentée dans cet ouvrage est toutefois controversée.

⁽³⁾ Rappelons qu'au cours des discussions menées en Allemagne au sein des commissions du Bundestag au sujet de la « la loi visant à supprimer les restrictions de la concurrence », il a été constaté « qu'il n'était pas possible de définir juridiquement la notion de concurrence comme constituant l'objet que le projet de loi vise à protéger ». Cf. E. Hoppmann : *Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs in Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, nouv. série, vol. 48, Berlin 1968.

⁽⁴⁾ F. Machlup, *Wettbewerb (III) in Handbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 12, 1965, p. 36 et suiv.

⁽⁵⁾ H. Möller : « Probleme einer einheitlichen Wettbewerbspolitik in der EWG », in *Grundlagen der Wettbewerbspolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, nouvelle série, vol. 48, p. 95 et suiv.

une question de principe. Il ajoute certes à juste titre qu'une attitude pragmatique comme on la trouve dans la CEE est dangereuse, lorsqu'il n'y a pas d'objectif qui définisse au moins l'orientation de l'action. Comme les distorsions de la concurrence résultent d'interventions étrangères, c'est-à-dire de l'État, cette situation présente pour nous de graves inconvénients.

4.22 Cependant, la concurrence est aussi un processus de transformation constante qui se déroule dans le temps. Il se déroule, selon la conception de Schumpeter, en trois phases : l'avance, le modèle et l'imitation. Une analyse dynamique de l'objet de notre rapport serait, il est vrai, extrêmement complexe, et même irréalisable en l'état actuel de nos connaissances. Comme nous l'avons déjà dit, nous ne pouvons définir les distorsions de la concurrence que par comparaison avec un modèle statique. Or, comme nous l'avons dit également, l'ordre des priorités de la politique économique se modifie et ce qui revêt aujourd'hui un caractère prioritaire peut ne plus avoir demain qu'une importance très secondaire.

4.3 Un autre moyen de mettre à profit pour notre analyse les notions de concurrence et de politique de la concurrence consisterait à se demander comment la CEE, c'est-à-dire la Commission, conçoit et interprète elle-même sa politique économique.

4.30 Si nous procédons selon la même méthode que celle qui a été adoptée pour le marché commun du charbon et de l'acier, la Commission se trouvait et se trouve encore en grande partie aujourd'hui placée devant la situation de départ suivante :

- Les systèmes économiques des États membres concordent dans la mesure où ils accordent en principe aux individus la liberté du choix.
- Le système de marché existant dans tous les pays membres est celui de la concurrence monopolistique, c'est-à-dire que les produits offerts par les différents vendeurs sont suffisamment différenciés et le nombre des vendeurs suffisamment grand pour que chacun puisse échapper à la dépendance des autres entreprises, et, enfin, l'accès de nouvelles entreprises à l'activité économique (sur le territoire national des pays) est relativement facile.
- Les systèmes économiques des pays membres sont de caractère institutionnel : l'État intervient partout dans la constitution du capital dans le domaine des revenus et de l'utilisation des revenus, bien que les rapports entre

l'État et l'économie ne correspondent pas partout au même schéma.

4.31 Voilà pour ce qui est de la situation au départ. Le but de l'intégration est un marché commun et, en fin de compte, une union économique ainsi qu'une politique économique commune ou coordonnée dans une large mesure. Ce but ne peut être simplement atteint en faisant la moyenne des systèmes existants. Cependant, on ne peut pas non plus créer une situation idéale, conçue comme la concurrence pure et parfaite. Ce que l'on peut peut-être créer, mais en tous cas viser, serait un modèle qui, bien que provisoirement abstrait, constituerait néanmoins en l'occurrence et dans la mesure où il ne tiendrait pas compte des facteurs accidentels, un schéma pour le fonctionnement du marché commun.

4.4 Si l'on recherche comment la CEE se voit sous cet angle, on constate que la conception de la concurrence dans et pour le marché commun s'est modifiée avec le temps et que la Commission s'est enfermée sur certains points dans un dilemme ; ce dilemme concerne surtout sa prise de position au sujet du problème des concentrations d'entreprise.

4.40 Le « programme d'action » pour la deuxième étape de 1962 a opté pour la concurrence en tant qu'*instrument d'orientation*, parce qu'en dépit de son imperfection, elle satisferait à un degré aussi élevé qu'il est concevable les besoins des acheteurs et des consommateurs. Selon ce programme, plus la concurrence est intensive et plus elle incite à exploiter les possibilités existantes de production, de répartition, de rationalisation et d'amélioration en vue de satisfaire au mieux les consommateurs. Elle sert ainsi le progrès technique, contrecarre la tendance à la hausse des prix et des coûts, entraîne une répartition plus équitable des profits dans les différents secteurs économiques et réduit le danger d'investissements durables inadaptés.

4.41 H. von der Groeben ⁽¹⁾ a parlé d'une « mission impartie par le traité pour l'établissement d'un régime concurrentiel », en attribuant à la concurrence « la fonction d'orientation dans la vie économique de la Communauté ». La tâche consiste « à créer un ordre économique qui favorise au maximum le bien-être et la liberté économique et, partant, qui soit aussi au service du consommateur » ⁽²⁾. H. von der Groeben a également posé

⁽¹⁾ H. von der Groeben : La politique de concurrence dans la CEE, supplément au bulletin de la CEE n° 7-8 juillet/août 1961.

⁽²⁾ H. von der Groeben : « La politique de concurrence, partie intégrante de la politique économique dans le marché commun », discours prononcé devant le Parlement européen, juin 1965.

la question de savoir pour quelle forme de la concurrence il faut opter et sa réponse a été : « Il ne faut pas rechercher un modèle déterminé d'économie nationale, mais une concurrence efficace. Cela veut dire qu'il ne faut pas rechercher la concurrence complète de tous contre tous mais une *concurrence efficace, effective* » (1).

4.42 Les conditions d'une concurrence *efficace* ont été définies par la Commission dans le document sur le problème de la concentration des entreprises dans le marché commun en date du 1er décembre 1965, page 7 : « . . . des conditions de concurrence égales devraient être l'objectif de tous. Même dans ces conditions, il y a dans certains cas un problème de dimensions et de puissance économique et financière des entreprises. La concurrence n'est pas seulement le résultat d'un comportement, elle nécessite aussi certaines structures économiques ». Le même document (page 35) redonne une définition de la notion de « concurrence praticable ». Celle-ci recouvre une « notion réaliste » : « On admet qu'il y a concurrence suffisamment efficace lorsque les entreprises ne limitent pas de façon excessive ou artificielle la production, lorsqu'elles répondent de façon satisfaisante à la demande et lorsqu'elles font participer équitablement les utilisateurs de leurs produits aux profits qui résultent du progrès technique et économique. » « La concurrence efficace » serait donc une organisation de marché qui aboutit presque, malgré un certain nombre ou un grand nombre de restrictions, au résultat de la concurrence complète considérée comme souhaitable. Cette interprétation présenterait l'avantage d'être compatible avec les systèmes partiellement différents en vigueur dans les États membres. Elle est souple de surcroît, dans la mesure où elle laisse à la Commission une marge d'appréciation relativement large.

4.43 Mais il faut reconnaître qu'il y a là en même temps un inconvénient. Il sera difficile à la Commission, ne serait-ce que de déterminer et de classer les faits, et encore plus de les apprécier sans se référer à des modèles économiques. Que signifie par exemple la formule figurant dans le document précité « répondre de façon satisfaisante à la demande » ? et à quoi mesure-t-on la « participation *équitable* » aux profits qui résultent du progrès technique ? Au total, nous nous trouvons avec la notion de concurrence efficace sur un terrain instable et peu solide.

4.44 Si l'on considère la concurrence comme un instrument permettant d'atteindre certains buts,

(1) H. von der Groeben : « Aufgaben der Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt und in der atlantischen Partnerschaft », in *Wirtschaft und Wettbewerb*, n° 12, décembre 1964.

comme nous le faisons ci-après, la question primordiale qui se pose est de savoir quels doivent être ces buts. Si l'on se réfère à l'article 2 du traité CEE et qu'on tente de le traduire dans un langage d'experts, il conviendrait :

4.45 De citer en premier lieu l'utilisation optimale des moyens de production en vue de satisfaire les besoins (*maximum degree of efficiency*). Ceci implique au sens étroit la combinaison la plus favorable des facteurs, interprétée comme signifiant que le taux de substitution marginale de deux ou de plusieurs facteurs correspond à leur rapport de prix. Les facteurs de production devraient en outre être utilisés avec le maximum d'efficacité technique et les entreprises devraient opérer au niveau des coûts marginaux les plus bas à long terme. Il est vrai que même en cas de concurrence parfaite ces conditions ne sont pas remplies, du fait de la transparence insuffisante du marché ou du manque d'informations, ou encore par suite d'autres imperfections.

4.46 On peut citer comme deuxième condition une croissance continue et équilibrée dans le maintien de la stabilité intérieure et extérieure. La demande globale devrait se développer au même rythme que les capacités de production et un taux d'accroissement optimal du revenu national pourrait être atteint si le système économique stimule suffisamment les découvertes, les innovations, la vulgarisation de nouvelles techniques et de nouveaux produits. L'un des principaux avantages de l'économie privée réside dans l'aspiration à la maximalisation du taux de bénéfices, étant entendu que le renouvellement des techniques joue un rôle important en tant que stimulant. Des bénéfices exceptionnels seront réalisés tant que les concurrents n'auront pas rattrapé l'avance des « leaders » en limitant leurs produits. Néanmoins, la concurrence imparfaite semble présenter des avantages pour la croissance économique, dans la mesure où, dans un système de concurrence parfaite, l'entreprise de vente typique est trop petite pour s'occuper de recherche et de développement ;

4.47 de considérer, en ce qui concerne le relèvement du niveau de vie, qu'une inégalité excessive des revenus n'est pas souhaitable et qu'elle doit être corrigée par une répartition du revenu assurée par le gouvernement. D'autre part, une égalité absolue des revenus n'est pas non plus souhaitable, car elle a plus pour effet de freiner la productivité que de l'accroître et parce qu'elle est de surcroît inéquitable en ce qu'elle prive ou retire (2) au plus productif et au plus travailleur la récompense plus forte pour leur travail.

(2) Cette thèse est controversée. J. Tinbergen a proposé par exemple dans une étude non publiée d'imposer les plus intelligents.

4.5 On comprend aisément que ces principes sont soit des lieux communs, soit irréalisables, même dans un système de concurrence parfaite. Nous emploierons ci-après la notion de *libre concurrence* sans méconnaître le fait que notre interprétation de cette notion ne correspond que partiellement à celle que donne la doctrine. La définition scientifique est la suivante selon Machlup ⁽¹⁾ :

4.50 « Si l'on entend par concurrence l'accès à la fois libre et facile à toutes les professions et activités, l'existence de polypoies parfaits du côté de l'offre de biens et de services et la perfection de tous les marchés, et si l'on juge en outre souhaitable la maximalisation d'un produit global calculé en prix libres, on peut considérer que le rôle de la concurrence est d'orienter les facteurs de production disponibles vers les utilisations permettant de produire les biens faisant l'objet de la demande la plus urgente ».

4.51 Pour les besoins de notre étude, nous retiendrons ce qui suit des conditions citées :

libre concurrence signifie libre accès à une profession, à une industrie ou à une autre activité, bref :

le libre accès aux marchés des pays de la Communauté. L'objet de la Communauté est en soi de regrouper les marchés nationaux en un seul marché. Les producteurs et les consommateurs des États membres peuvent accéder librement aux marchés nationaux plus ou moins protégés jusqu'ici. Si l'on entend par intégration l'élimination progressive de discriminations fondées sur la nationalité, la notion de la libre concurrence concorde alors également avec les dispositions du traité qui visent essentiellement les discriminations fondées sur la nationalité et les échanges entre les États membres.

4.52 Les conditions de fonctionnement de la libre concurrence sont :

- que, lorsque l'accès au marché est libre, l'équilibre d'une industrie soit réalisé par l'entrée ou la sortie naturelle et libre des firmes. Le libre accès d'un grand nombre de concurrents au marché tendrait à abaisser le niveau des coûts moyens à long terme ;
- que les perspectives de profits élevés dans une industrie ou une firme ne restent pas secrètes ;
- qu'il y ait également transparence du marché en ce sens que les consommateurs connais-

sent les prix des différents biens et que les détenteurs des moyens de production soient en mesure d'apprécier s'ils doivent ou ne doivent pas utiliser leurs capacités ;

- que la libre circulation des facteurs de production soit assurée ;
- que les produits, demi-produits et procédés techniques ne soient pas protégés par des brevets, ou s'il existe une protection par brevets, qu'il n'y ait aucune pratique discriminatoire dans leur diffusion ;
- que les États membres n'érigent aucune barrière au libre accès à leur marché ou à une industrie, par exemple par l'obligation d'avoir une licence, un certificat de capacité, l'approbation des investissements, des prescriptions techniques, etc. ;
- que les firmes existant dans les industries considérées s'abstiennent de pratiquer une politique d'exclusion à l'égard des nouveaux concurrents.

4.6 Au demeurant, et c'est ce que nous voudrions souligner pour conclure, le choix d'un principe de concurrence déterminé est en fin de compte un choix politique. Les systèmes économiques dans les pays de la Communauté ne sont ni dotés d'un mécanisme auto-régulateur, ni stables, mais dépendent d'objectifs politiques prioritaires qui ne sont pas toujours fixés selon la même hiérarchie et qui ne sont pas non plus immuables dans le temps. Pour la durée de la période de transition, on considère par exemple qu'il est licite de différer provisoirement et même, à l'extrême limite, de supprimer l'établissement de la libre circulation des marchandises, des services et des facteurs (cf. art. 108 du traité CEE). L'interprétation doit certes être restrictive — seuls les cas, où des mesures de sauvegarde sont véritablement indispensables, entrent en ligne de compte — mais cette procédure est devenue plus courante dans les cas de modification des taux de change. La libre concurrence dans le sens défini ci-dessus est un principe heuristique. Il est valable dans les conditions régnant à la fin de 1969 et au début de 1970. Nous admettons par conséquent qu'il a été satisfait en temps voulu aux dispositions du traité CEE relatives à l'union douanière tout en laissant ouverte l'interprétation du terme « en temps voulu ».

D'autre part, l'harmonisation et la coordination des politiques économique, financière et budgétaire relèvent d'un avenir imprévisible ; il en va de même de l'organisation définitive de la politique extérieure commune. Enfin, on ne peut encore prévoir aucune date en ce qui concerne la fusion des traités d'intégration.

⁽¹⁾ F. Machlup : Wettbewerb (III) in *Handbuch der Sozialwissenschaften, op. cit.*, p. 36 et suiv.

5.0 Les interventions extérieures sont, selon la définition donnée au début du présent rapport, toutes les interventions effectuées dans le processus économique suivant des principes ne relevant pas de l'économie de marché, mais toutes les interventions extérieures ne sont pas nécessairement des distorsions.

Les systèmes économiques des pays de la Communauté se confondent avec l'histoire du développement des structures économiques et il existait dans les différents pays, à un moment déterminé choisi comme point de départ, une relation différente entre le type de marché et la démocratie. Les ordres juridiques et, par suite, les dispositions législatives, réglementaires et administratives sont l'expression de ces formes mixtes. Les impôts, les droits de douane, les subventions, les normes industrielles, les réglementations en matière de prix, les obligations et interdictions ainsi que nombreuses autres dispositions sont les instruments de ces politiques économiques. En général, nous pouvons admettre qu'elles ont été assimilées par l'économie, que les entreprises s'y sont adaptées et qu'il existe une sorte d'équilibre intérieur.

5.1 L'harmonisation des politiques économiques constitue un type de modèle théorique ; elle ne joue un rôle prédéterminé que dans l'analyse de modèles. La simple référence aux États nationaux, qui ont atteint à l'intérieur de leurs frontières un degré d'intégration beaucoup plus poussé que la Communauté européenne, révèle les interactions qui s'exercent entre la répartition des impôts, leur incidence et d'autres mesures gouvernementales. Au plan national, la concordance des objectifs et des structures économiques constitue une tâche permanente. Toutefois, elle ne soulève pas en l'espèce de difficultés insurmontables, qu'il s'agisse d'États centralisés ou d'États fédéraux. Sur le plan de la politique financière ces difficultés sont résolues par une adaptation directe ou par une péréquation financière régionale et sectorielle et aussi, le cas échéant, par des mesures d'adaptation indirectes.

Cette remarque est également importante à un moment où les structures économiques des six pays connaissent un processus de transformation accélérée qui peut entraîner pour certains secteurs et certaines régions des diminutions de revenus, la perte d'emplois et menacer même l'existence des populations. Ne pouvant accepter cette

situation pour des raisons d'ordre social ou de politique économique, les détenteurs du pouvoir se voient contraints d'intervenir par des mesures compensatoires, dirigistes et d'orientation.

5.2 Dans les Communautés européennes, les possibilités de péréquation financière directe ou indirecte sont fort limitées. Après le désarmement douanier total à l'intérieur du marché commun, les problèmes posés par une harmonisation des mesures ou des politiques nationales ont eu plutôt tendance à se compliquer. Ainsi, s'il s'agit d'éliminer les distorsions de la concurrence, il nous faut d'abord définir les interventions extérieures.

5.3 La Commission des Communautés européennes a posé à l'auteur du présent rapport une question formulée de façon précise. Il doit définir la notion de distorsion globale de la concurrence, sur la base de l'article 101 du traité CEE et en tenant compte du rapport Spaak. Bien qu'on ne voit pas très bien, comme il a été dit (cf. chapitre III point 3.6), si le rapport Spaak vise les distorsions globales ou les distorsions spécifiques, nous pouvons cependant reprendre sa formulation selon laquelle il y a lieu d'examiner avec le plus grand soin si certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives n'aboutissent pas à fausser les conditions de la concurrence entre les économies nationales dans leur ensemble ».

5.4 Le stade suivant de notre analyse consistera à dresser un tableau des interventions extérieures qui correspond à certaines dispositions. Nous proposons à cet effet le catalogue suivant qui, s'il est discutable pour ce qui est de son classement, n'en procède pas moins de l'idée qu'il y a lieu d'examiner si et à quel degré ces mesures extérieures affectent la libre circulation des marchandises, des services et des facteurs de production.

5.40 *Dispositions qui influent sur les prestations provenant d'une autre partie du marché commun.*
En font partie :

5.400 *Les droits de douane et les prélèvements.*
S'ils ont été éliminés de façon générale pour les échanges intracommunautaires de marchandises, ils sont réapparus en partie à la suite des troubles monétaires des années 1968 et 1969. Les droits de douane faisant l'objet d'une application différenciée, ils constituent des interventions extérieures *spécifiques*. Dans le cas des manipulations pratiquées dans les échanges internationaux de produits agricoles après la dévaluation du franc

français et la réévaluation du DM, ils représentent l'exemple type d'une distorsion spécifique, qui constitue toutefois — pour les raisons exposées plus loin — l'inévitable solution de rechange du système du taux du change et de l'équilibre de la balance des paiements.

5.401 *Les taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation et les exonérations fiscales à l'exportation qui font l'objet d'une application différenciée.* Ce dernier membre de phrase est déterminant pour apprécier s'il s'agit de distorsions ou d'altérations de la concurrence. Des taxes proportionnelles générales différentes ne perturbent pas l'équilibre dans le marché commun ; elles se reflètent dans les taux du change et complètent ou suppléent l'adaptation des parités. Elles entraînent des altérations ou des distorsions par suite de leur application différenciée. A cet égard, elles sont assimilables aux droits de douane différenciés.

5.402 *Les dispositions douanières et administratives*

En font notamment partie les dispositions concernant

- la valeur en douane
- l'origine des marchandises
- le régime de transit communautaire
- le délai de paiement des droits de douane
- le régime des entrepôts douaniers
- le trafic actif et passif de perfectionnement
- les exemptions de droit de douane
- la protection contre le dumping
- les contingents douaniers communautaires.

Elles relèvent toutes de l'harmonisation de la législation douanière. Cette notion ne figure pas elle-même dans le traité CEE. L'article 27 stipule seulement que les États membres procèdent au « rapprochement » de leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière douanière avant la fin de la première étape de la période de transition. Les auteurs du traité n'ont selon toute apparence, pas reconnu suffisamment la nécessité et la portée générale de l'harmonisation de la législation douanière. Cette carence a été soulignée dernièrement dans la littérature spécialisée⁽¹⁾. D'autre part, la convention de

Stockholm, qui a donné naissance à la zone européenne de libre échange, a créé la notion de « deflection of trade »⁽²⁾ qui délimite de façon relativement précise le secteur important pour la présente étude. En fait, la non-harmonisation des dispositions douanières offre un exemple de distorsions possibles de la concurrence même après le désarmement douanier intérieur.

5.403 *Restrictions quantitatives.* En font partie :

- les interdictions d'importer ou d'exporter ;
- les régimes des licences ;
- le contrôle des changes ou les restrictions analogues aux règlements internationaux ;
- les contingents et les discriminations sélectives à l'importation et à l'exportation.

Elles ont été abolies de façon générale dans la Communauté conformément au traité, mais sont remises en vigueur, comme l'ont montré les événements de 1968 et de 1969, lorsque des déséquilibres des balances des paiements l'exigent réellement ou prétendument. Si leurs répercussions sont comparables à celles des droits de douane et des taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation, il n'en existe pas moins une différence notable. Les droits de douane et les taxes à l'importation provoquent la hausse des prix des marchandises importées ; l'élasticité de la demande en devises se réduit. Si le prix des devises étrangères augmente, c'est-à-dire si la monnaie nationale est dévaluée, la réaction de la demande des pays étrangers en biens d'exportation du pays qui dévalue n'est guère sensible, s'il existe ou s'il existait des droits de douane élevés. En revanche, s'il existe des restrictions quantitatives et des contingents tarifaires, l'élasticité de la demande en devises devient nulle dès que les contingents sont épuisés⁽³⁾.

5.404 *Entraves à la libre circulation de la main-d'œuvre*

(1) P.A. Streeten : *Common Fallacies about the Common Market*, dans *Wirtschaftsarchiv*, vol. 90 (1963 I), p. 276 et suiv.

(2) L'art. 5 de la Convention instituant l'association européenne de libre échange définit la « deflection of trade » comme un détournement d'importations en provenance de pays tiers par le pays dont le tarif douanier est le plus faible, dans le seul but de profiter d'avantages fiscaux ou douaniers en jouant sur les différences de taux entre les pays membres d'une union économique.

(3) F. Machlup : « Die Theorie des Devisenmarktes » in Kl. Rose (éditeur) : *Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen*, Cologne-Berlin 1965, p. 169 et suiv.

La mobilité des facteurs de production est le critère qui différencie le marché commun d'unions douanières ou de zones de libre échange axées uniquement sur la mobilité des biens. Elle est consacrée dans les articles 48 à 51 du traité CEE. La question de savoir si elle est indispensable pour assurer une répartition optimale des facteurs de production est un problème controversé par les théoriciens, que nous aborderons plus loin. Dans le contexte actuel, l'article 49, b), du traité CEE, qui exige « l'élimination selon un plan progressif des procédures et pratiques administratives ainsi que . . . des obstacles à la circulation des travailleurs découlant de la législation interne », joue un rôle important. De même, le point c) de cet article exige que soient éliminées les restrictions au libre choix d'un emploi dans la Communauté.

5.405 *Les restrictions à la liberté d'établissement* (art. 52 à 58 du traité CEE).

L'élimination de ces restrictions soulève plusieurs problèmes importants pour notre propos.

- L'article 54, paragraphe 3, a), « Activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges ;
- L'article 54, paragraphe 3, c), « Élimination des restrictions découlant de la législation interne . . . dont le maintien ferait obstacle à la liberté d'établissement ».

5.406 *Entraves à la libre circulation des capitaux* (art. 67 à 73 du traité CEE), dans la mesure où elle est nécessaire au fonctionnement du marché commun. La notion de « capitaux » n'est pas définie dans le traité, mais se réfère principalement, si l'on replaçait les articles dans leur contexte, aux mouvements de capitaux qui accompagnent la circulation des marchandises, des services et des personnes dans le marché commun. En effet, ces articles contiennent pour la plupart des dispositions relatives aux opérations de change et sont de ce fait étroitement liés aux dispositions relatives à la politique monétaire de la partie III du traité CEE. Toutefois, en tant qu'intervention extérieure, c'est-à-dire intervention de l'État dans le processus du marché susceptible d'entraver ou d'affecter l'optimisation des échanges ou des structures de production, ces restrictions soulèvent des problèmes d'une grande portée relatifs à l'influence exercée sur les activités et les privilèges des banques d'affaires privées. En font partie :

- les contrôles relatifs à l'accès à la profession bancaire, aux fusions et à la spécialisations des banques ;

- la réglementation de la détention de valeurs mobilières : les investissements et les engagements de capitaux, la sûreté des placements l'introduction aux bourses des valeurs, etc. ;
- les dispositions relatives aux réserves minimales des banques privées ;
- la fixation des taux d'intérêt pour dépôts à court et à long terme.

Les spécialistes s'interrogent sur la question de savoir si la libre circulation des capitaux est vraiment indispensable. Il faut noter en outre que l'importance croissante de l'Euromarché déborde le cadre du marché commun et échappe à l'intervention du traité CEE.

5.41 *Disparités dans le traitement des prestations qui ne répondent pas à la norme nationale.* En font partie :

5.410 l'ensemble du domaine des réglementations applicables à l'industrie, soit plus particulièrement :

- les entraves techniques aux échanges ;
- la législation pharmaceutique ;
- la législation sur le régime des eaux et la pollution atmosphérique ;
- la législation en matière des sources d'énergie ;
- la législation sur les postes et télécommunications.

5.411 la protection de la propriété industrielle, soit, plus particulièrement :

- la législation sur les brevets ;
- le droit des marques ;
- la législation sur les dessins et modèles.

5.412 le droit agricole, soit, plus particulièrement :

- la législation sur les produits alimentaires ;
- la législation vétérinaire ;
- la législation forestière ;
- la législation phytosanitaire ;
- la législation en matière de semences et de plants ;
- la législation sur les aliments des animaux.

5.42 *Dispositions et mesures qui conduisent à une répartition différente des charges et des prestations à l'intérieur de l'économie nationale, mais qui ne peuvent entraîner des distorsions que par suite de la fusion des économies dans le cadre de l'intégration.* Leur influence sur les coûts et les

prix est décelable mais pour une part difficilement appréciable.

En font partie :

5.420 les interventions dans le mécanisme des prix et notamment :

- les dépôts à l'importation qui doivent être constitués à l'avance ;
- certaines surtaxes douanières ou certaines bases de détermination des droits de douane semblables au système de *l'American Selling Price* ;
- les redevances au titre de la statistique, taxes portuaires, taxes consulaires et droits de timbre ;
- primes d'assurance.

5.421 Représentant également des interventions dans le mécanisme des prix

- les impôts indirects,
- les prélèvements,
- les droits mobiles.

5.422 Les subventions: à cet égard, il faut distinguer les subventions ad valorem pour tous les biens et les subventions qui ne sont accordées que pour certains produits. Une taxe générale à l'importation perçue ad valorem et une subvention générale accordée ad valorem pour les produits exportés équivalent à une dévaluation de la monnaie ; il n'en va pas de même des subsides spécifiques. L'instauration de la taxe à la valeur ajoutée en république fédérale d'Allemagne, en 1968, équivalait à une dévaluation de la monnaie et la réduction de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation et de la détaxe à l'exportation en novembre 1968, à une réévaluation.

Toutes les interventions dans le mécanisme des prix ont entre elles ceci de commun qu'elles provoquent des disparités entre les coûts de production réels et les coûts de production monétaires. Elles sont sous forme d'impôts et de charges, des *coûts monétaires ou équivalents*, et, sous forme d'aides et de subventions, des *concours à valeur monétaire sans contrepartie obtenue sur le marché* ⁽¹⁾. Pour légitimes et même nécessaires qu'elles soient dans une optique sociale, elles ne conduisent pas moins en règle générale, à une appréciation erronée des facteurs du marché et créent de ce fait des disparités entre les coûts réels et les coûts monétaires.

(1) Cf. W. Meinhold « Subventionen » in *Handbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 10, p. 236 et suiv.

Les problèmes, et même la contradiction interne qui caractérisent la conception du traité CEE, apparaissent à l'article 92, qui traite des aides accordées par les États en vue de faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges entre les États membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Cet article a, selon toute apparence, été inspiré par l'idée que les investissements dans les infrastructures créent en tout état de cause des économies externes et sont compatibles, bien qu'elles représentent des subventions, avec les principes du marché commun en matière de concurrence. Même si l'on accepte cette conception, il faut bien se rendre compte que des aides accordées pour un projet régional ont des répercussions contraires sur les autres régions ou activités. A cet égard, un exemple nous est fourni par les investissements dans les infrastructures de ports maritimes, qui sont financés dans les pays de la Communauté par le budget public et qui soulèvent la question suivante: « Faut-il tous les subventionner ou n'en subventionner aucun ? » On pourrait bien entendre concevoir que la Commission détermine par voie de directives dans quelle mesure ces aides sont compatibles avec le traité CEE.

5.43 *Les dispositions législatives ou réglementaires ou mesures dont l'influence sur la structure de l'économie, le développement économique et la concurrence n'est pas nettement décelable ni par conséquent quantitativement appréciable.*

En font partie :

- la partie des salaires et des traitements qui est fixée ou dont la détermination est influencée par l'État, c'est-à-dire :
 - les contributions sociales et les prestations sociales ;
 - les dispositions relatives à la sécurité sociale et à la sécurité du travail ;
 - les réglementations de la durée du travail, du travail des femmes et des enfants, du travail de nuit, etc. ;
- les obstacles mis aux échanges intracommunautaires qui résultent d'un manque d'information, de la méconnaissance des situations juridiques, etc. ;
- les restrictions sensibles du libre accès à des professions ou à une industrie, dans la mesure où ces pratiques — discriminatoires par essence — ne sont rendues possibles que par des systèmes ou des dispositions légales des États ;
- les adjudications publiques et la législation des marchés de travaux publics ;

- Les dépenses de l'État qui profitent à des groupes économiques déterminés sous forme d'économies externes et qui accroissent leur capacité concurrentielle ;
- Des obligations imposées aux entreprises privées dans l'intérêt de la sécurité de l'approvisionnement, de la défense nationale, etc. ;
- D'autres prescriptions et interdictions telles que l'interdiction de faire de la publicité, des dispositions concernant le genre de transport des marchandises, etc.

OBSERVATION SUR UN SCHEMA PROPOSE PAR LE PROFESSEUR BYÉ

Le professeur Byé part des *disparités neutres* et les définit comme des disparités constatées dans les dispositions administratives et législatives qui n'entraînent pas de distorsions graves notamment dans la répartition des facteurs de production ou n'empêchent pas la réalisation des objectifs communautaires. En font partie :

- a) *Des disparités qui n'affectent pas les conditions de production*, au nombre desquelles le professeur Byé range également les disparités concernant la demande du consommateur final et les revenus de l'État qui ne proviennent pas de l'économie.
- b) *Des disparités auto-compensatoires*, dont font partie celles qui ont trait au couple « contribution et prestation », puis des compensations qui résultent de l'incidence et de la répercussion à un autre stade d'une disparité.
- c) *Des disparités à effet proportionnel*. On les connaît sous forme de disparités qui provoquent une distorsion générale, qui empêchent par exemple le jeu des coûts comparatifs. Toute mesure imposée par un monopole qui modifie toutes les données d'un pays, mais pas celles des autres pays, ne nuit pas à la spécialisation et, partant, ni à la répartition optimale des facteurs de production, ni à la croissance optimale. Il serait préférable de parler d'absence de distorsions effectives plutôt que de distorsions générales.

Byé fait deux remarques valables pour toutes les dispositions précitées :

- l'effet tout à fait proportionnel d'une disposition ne peut être mesuré que de façon abstraite. Il n'y a aucun moyen de le faire dans la pratique ;

d) *Les distorsions spécifiques généralisées* qui sont la conséquence d'une disparité ou la conséquence d'une correction de disparités. Dans les deux cas, on se réfère à l'incidence ou à la répercussion. Alors que des disparités manifestes ne constituent pas nécessairement des distorsions, l'harmonisation, c'est-à-dire l'élimination de ces disparités peut nécessiter un mécanisme d'adaptation générale. Il faudrait envisager selon Byé le passage de la taxe cumulative à cascade sur le chiffre d'affaires à une taxe à la valeur ajoutée qui doit s'accompagner d'une adaptation des taux du change.

e) *Les disparités et les distorsions admissibles à savoir :*

- des disparités qui impliquent une distorsion spécifique, mais qui n'ont pas d'incidence au plan international,
- des disparités admises à l'intérieur des États membres mais qui ne sont pas compatibles avec le marché commun,
- des disparités compatibles avec la politique de la Communauté et avec des dispositions particulières du traité.

Tel est le schéma proposé par le professeur Byé. Ses principes de classification sont différents des normes établies dans le présent rapport. Une différence considérable semble résider dans le fait que Byé met l'accent sur l'incidence et la possibilité de répercuter à d'autres stades les taxes et les mesures imposées par l'État, les notes qui ne constituent qu'une esquisse ne permettant pas de savoir s'il pense à l'effet d'un impôt sur les prix ou à son efficacité par exemple ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ W. Meyer : *op. cit.*, p. 43, a illustré cette divergence par l'exemple suivant : Une taxe de 10 % par unité de produit est perçue sur la production d'un bien x. Le prix d'équilibre doit augmenter de 5 % suivant le rapport d'élasticité. Dans le nouvel équilibre, le prix du marché est alors supérieur de 10 % aux coûts marginaux mais de 5 % seulement à l'ancien prix d'équilibre. La différence entre les coûts marginaux et le prix (10 %) peut être considérée comme l'efficacité, la différence entre les deux prix d'équilibre comme l'effet des impôts sur les prix.

6.0 L'élasticité, comprise comme la manière dont l'offre et la demande réagissent aux modifications de certaines données, se réfère nécessairement à une situation de départ bien déterminée. Si nous qualifions cette dernière de situation normale ou de situation d'équilibre, nous pouvons tenter de mesurer les distorsions en tant qu'écart par rapport à cette situation normale. Cependant, tout comme dans les sciences physiques, le « normal » est difficile à définir en sciences économiques. On peut le considérer comme un modèle, mais en aucun cas comme une moyenne, plutôt comme un type. Il est néanmoins indispensable comme valeur de référence. Comment les agents économiques réagissent-ils aux modifications de certaines données ? Dans quelle mesure les mécanismes de compensation sont-ils capables de faciliter les adaptations nécessaires à cet effet ? Enfin, les systèmes économiques doivent-ils être harmonisés ou même égalisés au fur et à mesure que se réalise l'intégration des économies nationales ?

Dans le cas type, l'équilibre général ⁽¹⁾ se caractérise par un ensemble de relations entre les prix, les quantités de biens et les facteurs de production. Lorsque les éléments déterminants, à savoir le schéma de l'offre des facteurs de production, les préférences des consommateurs, les fonctions de production et les formes de concurrence sont donnés, les prix des facteurs et des biens tendent vers un équilibre durable, c'est-à-dire vers un équilibre sur le marché des biens étroitement lié à celui qui s'est établi sur le marché des facteurs et inversement.

On peut dire également qu'il existe dans une économie de marchés, une cohérence entre les prix d'équilibre, l'utilisation des facteurs de production, la production de biens et les achats des consommateurs. Si les fonctions de production ou les techniques de production se modifient, si de nouveaux produits sont introduits sur le marché par la publicité ou si les conditions de la concurrence se modifient, les entreprises ont besoin de

temps pour s'adapter. Les processus d'adaptation peuvent être extrêmement complexes et durent jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre ait été atteint.

6.1 L'intégration économique, en tant qu'union douanière dans sa première phase, crée une situation nouvelle. L'élimination des entraves aux échanges de marchandises intracommunautaires a rasé les remparts derrière lesquels opéraient des industries orientées vers le marché national, qui nécessitaient ou réclamaient une protection. Comme il existe une certaine relation entre les mesures de protection nationale d'une part et d'autre part le degré de perfection du marché, l'élargissement de l'horizon économique a modifié la position des forces en présence sur le marché. Le nombre des concurrents s'est accru avec l'élargissement géographique du marché. Si ce facteur ne suffit pas pour rendre la concurrence parfaite, il peut néanmoins entamer les positions dominantes sur le marché, réduire l'importance des ententes nationales et inciter les entreprises à se porter concurrentes sur des marchés protégés auparavant ⁽²⁾. C'est au demeurant la conception qui a inspiré le rapport Spaak, dans la mesure où l'on y part du principe qu'une fois le processus d'intégration mis en route, il conduit de lui-même vers les objectifs visés grâce à la capacité d'adaptation de l'économie.

6.2 L'on s'est fixé comme objectif « les conditions économiques d'un marché intérieur » ; cela suppose que soient réunies les conditions nécessaires pour le fonctionnement d'un marché intérieur, à savoir la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production, mais aussi et surtout la liberté des paiements et une monnaie unique. S'il subsiste encore dans ce genre de marché intérieur des problèmes de déséquilibre régional, ils ne soulèvent pas de difficultés insurmontables. Des déséquilibres existants ou naissants sont éliminés en règle générale par une péréquation financière directe ou indirecte. Au contraire, dans une union douanière, où les marchandises circulent librement, ou dans un marché commun, où il existe la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production, mais où les systèmes monétaires restent de la compétence des États, la balance des paiements et la souveraineté des États membres en matière financière constituent des éléments restrictifs.

⁽¹⁾ Je ne relèverai dans l'abondante littérature sur la théorie de l'équilibre général qui remonte, on le sait, aux premiers ouvrages de A. Cournot (1838) et L. Walras (1870-1881), que les noms de E. Schneider (*Einführung in die Allgemeine Wirtschaftstheorie*, Tübingen, 1960, Vol. II, chap. 3) ; J.F. Due and R.W. Clower (*Intermediate Economic Analysis*, Homewood, III, 1966, cap. 18) ; P.A. Samuelson (*Foundation of Economic Analysis*, cap. VIII, Cambridge University Press) ; J.R. Hicks (*Value and Capital*, cap. IV-VII, Oxford 1938) ; T. Scitovsky (*Welfare and Competition*, Homewood, III, 1957).

⁽²⁾ R. Scitovsky : *Economic Theory and Western European Integration*, Londres 1958, p. 133.

6.3 Dans une économie nationale mais ouverte, l'adaptation à une nouvelle situation se fait pour une part automatiquement par le libre jeu du marché et de la concurrence et pour l'autre, discrètement, par les interventions des pouvoirs publics. Ces dernières revêtent des formes multiples : interventions sur les grandeurs réelles telles que les investissements, l'emploi et les revenus ou interventions sur les composantes fonctionnelles, telles que les prix et les taux d'intérêt. Ces deux types d'interventions sont mutuellement liés et soumis aux mêmes limitations. Nous reviendrons plus tard sur ce point. Certaines interventions relèvent de la micro-économie dans la mesure où elles influencent d'une manière spécifique les paramètres d'action de certains agents économiques ou secteurs d'activité, d'autres procèdent de la macro-économie dans la mesure où elles agissent sur les composantes par le biais des prix et de la masse monétaire. Une différence notable entre les économies nationales mais ouvertes d'une part et, d'autre part, les économies institutionnalisées en vue d'une politique d'intégration, réside dans le fait que, dans le premier cas, les pouvoirs publics conservent leur entière souveraineté en matière de politique monétaire, financière et économique, alors que, dans le second, les gouvernements des États membres se sont engagés contractuellement à renoncer à certains instruments de leur politique du commerce extérieur tels que les droits de douane, les restrictions quantitatives ou administratives, les subventions et les aides. Pour le reste, les gouvernements ont gardé également dans ces derniers cas leur autonomie en matière financière et budgétaire.

6.4 Si nous considérons la création d'une union économique ou douanière comme la modification des éléments déterminants d'une situation d'équilibre antérieure, la question se pose de savoir à quoi l'économie doit s'adapter. Deux solutions sont à envisager : *l'optimisation du commerce* ou *la maximisation de la production*. (Ce sont, il me semble, également les critères d'une question longuement controversée par les auteurs, à savoir la distinction entre l'intégration fonctionnelle et l'intégration institutionnelle.)

6.40 Si le but d'une union douanière est d'optimiser le commerce entre les États membres par une concurrence (accrue), *l'optimum commercial* est atteint lorsque l'utilité marginale de plusieurs biens produits ou en cours de production est la même pour tous les acheteurs⁽¹⁾. Optimum commercial signifie liberté absolue des échanges ; celle-ci est réalisée dans le marché commun lorsque les agents économiques des autres États mem-

bres reçoivent le même traitement que les nationaux. Les interventions générales, c'est-à-dire celles qui touchent indistinctement tous les biens et tous les acheteurs n'empêchent pas l'optimisation. Les impôts et taxes assimilées en sont un exemple relativement évident. Les impôts généraux proportionnels n'affectent pas en général la liberté des échanges ; ils modifient le niveau des prix mais pas les structures des prix des pays concernés.

Toutefois, dans cette optique, les taxes sur le chiffre d'affaires à l'importation et les ristournes à l'exportation doivent être considérées, comme l'a fait justement observer O. Sievert, de façon tout à fait autonome, comme des droits de douane à l'importation et des subventions à l'exportation et uniquement comme telles. Elles perturbent les conditions d'échanges optimaux de marchandises parce qu'elles font diverger les relations entre les prix nationaux et ceux pratiqués à l'étranger⁽²⁾. La démonstration est plus difficile pour les autres mesures prises par les États, parce qu'elles sont déjà pour la plupart appliquées au départ de façon différenciée. Cependant, une autre constatation s'impose à cet égard. L'effet de distorsion de la concurrence de mesures et d'interventions étatiques n'est pas le même que leur effet sur les prix. Cet effet sur les prix dépend au contraire en général de l'élasticité de la demande et de l'offre, mais aussi de mesures discrètes telles que les dépenses de l'État à titre de compensation ou d'autres interventions. Là aussi, l'exemple des impôts montre que des mécanismes de compensation ne peuvent éliminer des déséquilibres antérieurs qu'en cas d'application de taux de la taxe compensatoire et de détaxes à l'exportation identiques pour tous les biens lors du franchissement de la frontière.

Or, cela équivaldrait à une modification du taux du change.

6.41 L'élasticité de l'offre et de la demande n'est pas la même pour tous les biens et elle n'est pas non plus exempte de fluctuations dues à la conjoncture ou à des conditions de marchés différentes. L'incidence sur les prix de la taxe sur le fuel introduite en janvier 1958 a été presque nulle. Les prix du fuel sont tombés, l'industrie des hydrocarbures a absorbé la taxe ; on pourrait dire à la rigueur que les prix auraient accusé une baisse encore plus forte sans la taxe, ce qui n'est du reste pas absolument certain. Le facteur déterminant à l'époque était la concurrence d'évinacement que le fuel livrait contre le charbon et la lutte pour détenir une part importante du marché. Néanmoins, la taxe elle-même constituait un cas évident de distorsion spécifique de la concurrence.

(1) Cf. J.E. Meade : *The Theory of International Economic Policy*, Vol. II : « Welfare and Trade », p. 52 et suiv.

(2) O. Sievert, *op. cit.*, p. 23 et 24.

Un autre exemple très instructif nous est offert par la réduction de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation et de la détaxe à l'exportation pratiquée en novembre 1968 pour tenir lieu d'une réévaluation du DM qui s'imposait. Cette distorsion de la concurrence n'eut pratiquement aucun succès. Ni les exportateurs étrangers, ni les importateurs allemands ne modifièrent leurs prix en fonction des nouveaux taux de la taxe compensatoire perçue aux frontières. Même les exportateurs allemands ne furent guère incités à réduire leurs prix. Au contraire, l'élément déterminant était constitué par le fait que, dans cette période de haute conjoncture mondiale, l'élasticité de l'offre s'était considérablement réduite et que les producteurs travaillaient dans la zone de coûts marginaux croissants.

6.42 A cet égard, il y a lieu de tenir compte d'un autre facteur. L'optimum commercial concerne les échanges de marchandises et a pour préalable l'immobilité des facteurs de production. Selon le théorème de Heckscher-Ohlin, la mobilité des facteurs, notamment de la main-d'œuvre n'est pas nécessaire lorsqu'il y a libre-échange. Non seulement les prix des biens, mais également les prix des facteurs tendent à s'aligner les uns sur les autres. Pour autant que ce théorème soit valable, le rôle du marché commun peut se limiter au domaine auquel il s'applique textuellement, à savoir les échanges de marchandises. La mobilité des facteurs requis ou, au contraire, l'immobilité déplorée des facteurs de production ne seraient pas déterminantes pour le bon fonctionnement du marché commun dans le sens d'un optimum commercial. Peut-être est-il souhaitable pour d'autres raisons de favoriser une plus forte migration. C'est ainsi, comme on peut déjà s'en rendre compte aujourd'hui, qu'une croissance équilibrée ne peut guère être réalisée, du moins dans certains pays de la Communauté sans une forte immigration. Toutefois, cela n'a guère de rapport avec une intégration allant vers une optimisation des échanges.

De même se pose la question de savoir dans quelle mesure la libre circulation des capitaux est indispensable pour le bon fonctionnement du marché commun. La réponse à cette question est négative pour l'essentiel, car la libération n'accroît pas l'offre de capitaux ; elle ne modifie que leur répartition lorsque le capital afflue vers les places assurant le rendement marginal le plus élevé. Il se pose également la question de savoir si le marché commun permet d'accroître la formation de capital par l'épargne. Cela aussi est peu probable parce qu'en règle générale, les investissements

précèdent l'épargne ⁽¹⁾. La simple constatation des faits permet de dire qu'une part croissante des opérations en capital se font par l'intermédiaire du marché de l'Eurodollar, c'est-à-dire d'un secteur qui déborde beaucoup celui de la Communauté. Au total, les réflexions qui précèdent tendent toutes à prouver qu'il suffit, si l'optimisation des échanges est le but suprême de l'intégration de libérer totalement les échanges de marchandises. A cet égard, totalement ne veut pas dire seulement suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives mais également harmonisation de la législation douanière et élimination de toute discrimination fondée sur la nationalité. Toutefois, les mécanismes de compensation deviendraient caducs de ce fait et même incompatibles avec la nature d'un tel marché. Lorsque ces conditions seront réunies, on peut espérer que les entreprises feront preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter à la nouvelle situation.

6.43 Qu'en est-il si le but de l'intégration n'est pas l'optimisation des échanges mais la maximisation de la production internationale ?

Trois conditions doivent être réunies pour maximiser la production :

- a) combinaison des facteurs la plus avantageuse du point de vue des coûts ; les processus d'adaptation à la suite des modifications des techniques de production ou d'autres facteurs se poursuivent jusqu'à ce que le taux de substitution marginale de deux ou de plusieurs facteurs soit égal au taux de transformation marginale ;
- b) les prix des facteurs équilibrent la demande et l'offre de facteurs de production et sont identiques pour tous les producteurs ;
- c) les coûts marginaux pour la production d'un bien englobent *tous* les coûts économiques — il n'y a pas de « social economies ».

Cela vaut pour le modèle de l'équilibre général basé sur une comparaison par rapport à une situation donnée. La différence par rapport à l'optimum commercial réside dans le fait que l'objectif final est en l'occurrence la répartition optimale des moyens de production.

6.44 Si nous restons dans le cadre d'une analyse par comparaison dans un modèle statique (dans le cas d'une souveraineté financière pres-

⁽¹⁾ Cf. C.D. Jongman : « La liberté des mouvements des capitaux au sein de la CEE », *Bulletin d'information et de documentation de la Banque nationale de Belgique*, XIV, Vol. I, n° 1, janvier 1969.

que absolue des États membres) et si nous examinons tout d'abord les échanges de marchandises, nous constatons que l'incidence des mesures étatiques, d'une taxe sur la production par exemple, dépend principalement elle-même de l'élasticité de l'offre et de la demande. Si la demande se caractérise par un manque total d'élasticité, l'enchérissement des biens dû à la taxe n'exerce aucune influence sensible sur la quantité globale demandée. Toutefois, dans un marché commun, la demande se reporterait vers les biens d'importation exempts de charges fiscales, s'il n'était pas perçu de taxe compensatoire à l'importation d'un montant correspondant.

Contrairement au cas de l'optimum commercial, les mécanismes de compensation sont par conséquent justifiés et même indispensables en l'espèce.

6.45 La différence fondamentale entre ces deux fonctions caractéristiques réside dans la mobilité et dans l'interchangeabilité des facteurs de production. Si nous nous replaçons encore une fois dans l'hypothèse d'une union douanière sans mobilité des facteurs, les prix des biens dans le cadre de cette union, abstraction faite des frais de transport, devraient, pour autant qu'il n'existe aucune mesure divergente ou entrave, s'aligner sur un niveau uniforme égal au prix correspondant du marché mondial majoré des droits de douane prévus dans le tarif extérieur commun. Par contre, s'il y a mobilité des facteurs, et principalement de la main-d'œuvre, on obtiendra le résultat suivant.

Les salaires réels *nets* (calculés dans une même monnaie) auront tendance à s'aligner. Si les revenus du travail sont imposés dans l'État dont ils proviennent (principe du pays d'origine), les salaires réels *bruts* moyens accuseront entre les États membres des écarts proportionnels à la différence entre la charge des impôts généraux sur le revenu grevant le revenu brut. Par contre, si on appliquait également le principe du pays de destination aux impôts sur le revenu, les salaires bruts tendraient d'eux-mêmes à s'aligner, dans l'hypothèse d'une même charge fiscale, malgré les différences existant entre les structures des systèmes fiscaux. Cela vaut pour les salaires conventionnels en général comme pour les différentes branches. Par conséquent, dans les conditions précitées et si l'on ne tient pas compte des dépenses de l'État, les impôts n'affectent pas la situation concurrentielle des entreprises⁽¹⁾. Ce qui compte

(1) La différence par rapport au théorème d'Ohlin-Heckscher est claire : lorsqu'il s'appliquera, les prix des facteurs s'ajusteront *sans* mobilité des facteurs. S'il y a mobilité des facteurs, ils affluent vers les places où le rendement marginal est le plus élevé.

pour les producteurs, ce sont les différences entre les salaires conventionnels et les salaires effectifs, les différences dans la productivité du travail et, en fin de compte, dans le cas d'une entreprise particulière, la courbe de ces coûts. Nous pouvons faire un nouveau pas en avant ; si l'on applique le principe du pays de destination à tous les impôts dans les échanges internationaux, les salaires tendront à s'ajuster alors que les prix des biens auront tendance à s'écartier les uns des autres proportionnellement aux différences entre les impôts grevant l'utilisation du revenu. Si l'on applique en revanche le principe du pays d'origine, les prix des biens, abstraction faite des frais de transport, s'aligneront les uns sur les autres du fait de la suppression de l'imposition fiscale et de la détaxation à la frontière, alors que les salaires auront tendance à varier en fonction des différences entre les taux d'imposition du revenu.

6.5 Nous n'avons pas tenu compte jusqu'à présent dans ce qui précède des dépenses de l'État. Si nous introduisons ce facteur dans notre étude, nous obtenons le tableau suivant :

6.50 Les dépenses publiques qui se substituent aux dépenses privées ne perturberont pas la concurrence sur le marché commun, dans la mesure où elles ne sont pas versées en tant que subventions à certains individus ou secteurs privés et dans la mesure où les bénéficiaires des transferts ont toute liberté dans l'emploi des fonds reçus, c'est-à-dire dans la mesure où les marchandises, les services et les facteurs peuvent circuler sur le marché commun, quelle que soit leur origine. Il n'existe, à l'intérieur des économies nationales, pas de subvention *générale*, ni, de ce fait, d'altérations ou de distorsions *générales* de la concurrence. En effet, compte tenu de ce que les aides accordées par l'État doivent être financées d'une façon ou d'une autre et que, hormis d'un endettement accru de l'État par un recours aux emprunts, il ne peut être question pour cela que de ressources fiscales, l'ensemble des charges et des aides s'équilibre⁽²⁾. Cependant, les aides et les subventions accordées par l'État peuvent fausser la concurrence, dans la mesure où elles favorisent la réussite économique d'entreprises ou de branches d'activités déterminées par rapport à leurs concurrents (article 92, paragraphe 1, du traité CEE).

6.51 Une distorsion éventuelle de la concurrence du fait des dépenses de l'État peut résulter de différences d'un pays à l'autre entre les contributions de l'État à la sécurité sociale. Toutefois,

(2) En ce sens M. Hochbaum : Das Diskriminierungs- und das Subventionsverbot in der EKGS und EWG, Baden-Baden 1962, p. 187 ; contre, J. Thiesing, dans von der Groeben-von Boeckh, *Kommentar, op. cit.*, p. 303.

étant donné que les assurances sociales dans les pays de la Communauté sont structurées par groupes de profession, et fonctionnent, les Pays-Bas mis à part, selon la méthode de répartition (les industries à forte intensité de main-d'œuvre supportant une charge financière supérieure à celle des industries à forte densité de capital), il sera préférable de traiter ce problème dans le cadre des distorsions spécifiques de la concurrence.

6.52 Une autre partie des dépenses de l'État se traduit par des dépenses dites « joint-benefit »⁽¹⁾ et par des économies externes⁽²⁾. Leur imputation au secteur privé et, partant, leur appréciation dans l'optique de la concurrence se heurtent à des difficultés, bien qu'il soit évident qu'un réseau de communications hautement développé par exemple améliore notablement la situation concurrentielle de l'entreprise privée. A ces objections d'ordre plutôt pratique s'ajoute une considération de principe. La simple comparaison des dépenses étatiques productives et de consommation de l'État ne permet guère de progresser dans l'appréciation de la capacité concurrentielle des entreprises ainsi que leur influence sur la circulation des facteurs, cela notamment en raison du fait que les coûts supportés par les différentes entreprises et leur niveau de rendement sont différents ; les courbes des coûts des entreprises ne sont pas identiques.

6.6 Après cette constatation, nous voilà arrivés à la limite entre l'analyse par comparaison dans un modèle statique et l'analyse dynamique ; il apparaît en même temps avec évidence que le traité CEE n'a pas pris clairement position (« heureusement » dirait H. Möller) — ni dans sa conception, ni dans sa teneur sur les rapports État-économie.

Comme on le verra par la suite, il semble que s'offre là l'unique possibilité de faire la lumière sur la notion obscure de distorsion générale (globale) de la concurrence.

6.60 Le traité CECA était clair à maints égards. Il exigeait une concurrence par les prestations, c'est-à-dire un système qui assurât lui-même la répartition de la production au niveau de rendement le plus élevé. De même, la notion de dis-

crimination y était définie clairement, bien que de façon trop rigide pour la pratique. L'existence d'une discrimination devait être appréciée à l'aide du critère des recettes nettes du producteur/vendeur.

Ces deux définitions font défaut dans le traité CEE. Elles ont été remplacées par des notions vagues (« développement harmonieux des activités économiques, expansion continue et équilibrée, stabilité accrue et relèvement accéléré du niveau de vie » — article 2 du traité CEE). Ces objectifs ont été interprétés ultérieurement dans ce sens que le traité tend à une répartition optimale des facteurs de production ; or cela ne ressort pas seulement du texte du traité. G. Bombach a fait observer à juste titre au sujet de la compatibilité de ces exigences : « toute collectivité est placée devant un dilemme car elle doit sans cesse trancher à nouveau la question de savoir s'il faut renoncer aux perspectives actuelles de consommation en vue d'augmenter le taux de croissance et permettre une amélioration future du bien-être ou s'il faut au contraire laisser jouer librement la règle qui veut que la préférence soit accordée à la satisfaction des besoins présents ».

L'existence d'objectifs en matière de croissance indique en même temps que la confiance dans l'auto-régulation du processus de croissance conformément au schéma néo-classique des relations cause-effet (épargne individuelle, taux d'intérêt, volume global des investissements, taux de croissance) s'est perdue »⁽³⁾.

6.61 Supposons, conformément à la théorie moderne de la croissance, qu'une économie en expansion évolue dans l'équilibre, lorsque le taux d'investissement visé coïncide avec la part du revenu consacré à l'épargne.

En pareil cas, de fortes disparités dans les pays de la Communauté entre les impôts sur le revenu des personnes physiques ou des écarts considérables dans les contributions de l'État aux prestations sociales peuvent provoquer des migrations de main-d'œuvre dans le seul but de profiter de ces avantages existants. Des disparités peuvent apparaître entre les taux de croissance dans la mesure où il en résulte des différences entre la part du revenu consacré à l'épargne. Cependant, cela n'a pas tiré à grande conséquence dans la pratique comme le montre l'expérience. En revanche, il faut tenir compte d'un autre facteur. La libre circulation a pour préalable, selon les articles 48 et suivants du traité CEE, que les travailleurs migrants puissent transférer librement leur revenu

⁽³⁾ G. Bombach: « Wirtschaftswachstum » in *Handbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 12, p. 792.

⁽¹⁾ Les dépenses « joint-benefit » sont des dépenses engagées par les pouvoirs publics, qui profitent à tous comme les dépenses pour l'administration publique, la défense, l'enseignement et la recherche ainsi que les dépenses destinées à l'amélioration des infrastructures.

⁽²⁾ Par économie externe, nous entendons les différences entre le produit national et le produit du secteur privé, le produit national comme le produit du secteur privé étant considérés comme des valeurs actuelles représentant les bénéfices directs ou indirects escomptés pour l'avenir. Cf. B. Balassa, *op. cit.*, p. 145.

et leur épargne d'un État membre dans un autre et que, d'autre part, le rapport entre les prestations sociales et les cotisations au titre de la sécurité sociale soit à peu près identique dans les pays concernés. Certes, ces conditions ne permettraient pas encore de faire concorder le degré d'interchangeabilité du facteur « travail » avec le rendement marginal, mais empêcheraient une « deflection of migration ». Toutefois, le traité CEE est peu clair et même contradictoire dans ses articles 117 et suivants, puisqu'il ne précise pas si l'adaptation doit être assurée par les institutions ou si elles se réalisent quasi automatiquement dans le progrès.

6.62 Il convient de faire les mêmes réserves en ce qui concerne la liberté d'établissement (articles 52 et suivants du traité CEE). Pour l'assurer, les sociétés de capitaux devraient être autorisées à transférer des parties du capital d'un pays membre à l'autre. Or, cette condition n'est pas remplie jusqu'à présent, bien au contraire, de nouveaux obstacles ont été élevés à la suite des troubles monétaires intervenus récemment, du fait du rétablissement de restrictions aux mouvements de capitaux. De même, la fiscalité grevant les opérations en capital devrait être harmonisée. A cet égard, le Conseil a été saisi depuis longtemps par la Commission d'un projet qui n'a pas encore été adopté. S'il y avait libre circulation des capitaux, les capitaux disponibles et le capital d'épargne afflueraient, dans l'hypothèse d'une concurrence parfaite, vers les places au taux de productivité le plus élevé, dans la mesure où l'on considère que le rendement marginal du capital correspond au taux de productivité marginale. Toutefois, l'absence d'une concurrence parfaite, l'écart entre le rendement du capital et le taux de productivité marginale devrait tout au moins être identique dans les États membres (1). Abstraction faite des risques particuliers aux investissements, cette condition ne serait remplie que si la Communauté était devenue une union économique et monétaire parfaite.

Force nous est de reconnaître que cet objectif ne peut être atteint que dans le progrès. Cependant, nous arrivons ainsi dans notre exposé à la principale contradiction entre l'exigence de la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production dans le marché commun d'une part et, d'autre part, la souveraineté financière et monétaire dont les États membres sont restés détenteurs. Même à l'intérieur des économies nationales, les conceptions divergentes sur la répartition actuelle ou future de la consommation et de l'épargne ne peuvent être conciliées que

s'il y a concordance dans la Communauté entre les objectifs économiques et l'ordre économique. Même à l'intérieur des pays membres, cette condition n'est remplie il est vrai, comme l'ont montré les récents événements, que jusqu'à un certain point et que de façon très imparfaite dans certains pays. Dans ce dernier cas, il peut en résulter des *déséquilibres fondamentaux* par lesquels il faut entendre selon W. Fellner (2), des situations dans lesquelles aucun accord ne peut être réalisé sur la répartition des responsabilités. Dans chaque pays, la réponse à la question de savoir s'il faut accorder la priorité à la stabilité du pouvoir d'achat ou à une croissance élevée et continue sera différente selon les circonstances.

Sa solution dépend des objectifs et du succès de la politique menée par la banque centrale de même que des décisions des « policy makers ». Si cette politique est rigoureusement axée sur le maintien de la stabilité des prix et qu'elle réussit l'obligation de s'adapter s'impose à ceux qui sont les plus directement concernés. Si, par contre, la politique de la banque centrale est très souple ou si d'autres limites sont fixées à ces activités, les titulaires de revenus ou ceux qui, d'une autre façon sont directement touchés par des charges étatiques, cherchent à faire supporter cette charge par d'autres, en réclamant par exemple des augmentations de salaires.

6.63 Dans une Communauté privée de toute souveraineté financière et budgétaire propre, un manque de concordance peut provoquer des *déséquilibres fondamentaux* continus qui se traduisent par des déficits (ou des excédents) des balances des paiements nationales. Il convient ici d'établir une distinction très nette entre les *déséquilibres temporaires* et les *déséquilibres continus* de la balance des paiements. Les *déséquilibres temporaires*, par exemple ceux qui se manifestent au cours d'un cycle conjoncturel, peuvent être supprimés à l'aide des instruments traditionnels de la politique monétaire ; les *déséquilibres fondamentaux* de longue durée se caractérisent par une inadaptation de la monnaie à la réalité ou par l'absence d'une politique des revenus fondée sur les progrès de la productivité. Ainsi, le cours du change devient lui-même un problème de politique équilibrée en matière de concurrence. Nous nous sommes référés au début de notre exposé à une « politique du cours du change donnée » pour définir la distorsion de la concurrence. Dans un système des taux de change fixes, auquel la Communauté reste fidèle conformément aux accords de Bretton Woods, le taux du change équilibré à long terme doit être fixé de telle façon

(1) Voir également C.D. Jongman, *op. cit.*, p. 4.

(2) W. Fellner, « Rules of the Game, Vintage 1966 » in W. Fellner, F. Machlup, R. Triffin. *Maintaining and Restoring Balance in International Payments*, Princeton 1966.

que l'équilibre des comptes de l'exercice, c'est-à-dire de la balance des paiements, puisse être maintenu à long terme sans « compensatory financing ». Dans ce genre de système, cet objectif ne peut être atteint que par une politique des salaires axée sur la productivité ou en rétablissant les restrictions aux transactions financières internationales. Comme l'ont montré les récents événements, les pays qui souffrent d'un déséquilibre fondamental recourent aux modifications du cours du change et aux restrictions des transactions financières.

6.64 En ce qui concerne d'autre part la politique du revenu, l'autonomie des parties aux conventions collectives constitue un facteur restrictif. D'une manière générale nous devons considérer qu'à l'ère des conventions collectives dans laquelle nous vivons, la migration de la main-d'œuvre vers les centres où le rendement marginal est le plus élevé est de toute façon restreinte. « Cependant, pour un appareil de production donné, les courbes des coûts et partant — sauf dans la faible mesure où le prix d'offre d'un produit dépend du degré d'utilisation des installations industrielles — le niveau des prix des différents produits sont déterminés par le niveau des salaires ⁽¹⁾ ». C'est dans le même sens qu'il faut interpréter également la constatation du professeur M. Friedmann ⁽²⁾, selon laquelle la politique financière ne permet à elle seule de bloquer le taux d'intérêt et le taux du sous-emploi que pour un laps de temps extrêmement limité. A cet égard, il suffit de noter qu'en cas de concordance des objectifs de la politique économique et de la politique budgétaire, il est possible, comme l'a montré l'exemple de la récession amorcée sciemment par la République fédérale en 1966-1967, de stabiliser le niveau des prix en comprimant la demande globale à condition bien entendu qu'on accepte une diminution de la production et une réduction de l'emploi. Toutefois, si l'objectif de la politique économique est la maximisation de la production, l'instauration de mécanismes de compensation sera d'autant plus urgente que l'élasticité de la demande intérieure est élevée.

6.7 En résumé nous pouvons dire que :

— L'équilibre général dans le marché commun peut être atteint et maintenu si les objectifs économiques concordent entièrement ou dans

⁽¹⁾ A. Bosch et R. Veit : *Theorie der Geldpolitik*, Tübingen, 1966, p. 3 ; voir également J.R. Hicks, qui parle d'un étalon-travail au lieu d'un étalon-or (« Economic Foundation of Wage Policy », E.J. Vol. XXXIX).

⁽²⁾ M. Friedmann : « The Role of Monetary Policy », *The American Economic Review*, mars 1968.

une large mesure avec l'ordre économique. Cela nécessite la création d'une union monétaire, l'abandon de la souveraineté nationale en matière financière et la compensation des paiements au niveau national, ou alors le rétablissement des restrictions aux paiements.

— A défaut d'une telle concordance, comme c'est le cas dans la Communauté, des déséquilibres fondamentaux pourront apparaître et apparaîtront généralement, qui rendront indispensable, dans un système d'organisation de l'économie de marché et de l'équilibre de la balance des paiements de l'économie de marché, une adaptation de la balance du commerce extérieur.

— Les distorsions globales ou générales de la concurrence sont des situations dans lesquelles les entreprises nationales doivent être protégées contre la supériorité générale de l'étranger, parce que pour une raison quelconque — la discordance de la politique des salaires et des revenus par exemple — les moyens de production paraissent trop onéreux par rapport à l'étranger ⁽³⁾. Inversement, les distorsions générales sont également des situations dans lesquelles une avance générale des entreprises nationales sur le plan de la concurrence, liée à un excédent continu de la balance des opérations courantes, doit être supprimée d'une autre façon. Dans le premier cas elle est surévaluée, dans le second sous-évaluée.

— Si l'on respecte la fixité des taux du change, on ne peut assurer à la longue un équilibre de la balance extérieure :

— en comprimant ou en augmentant la demande globale, avec les conséquences que cela implique pour l'output et l'emploi, c'est-à-dire par une politique déflationniste ou inflationniste ;

— en rétablissant les restrictions aux transactions financières et, partant, également aux échanges de marchandises ;

— par un ajustement du taux de change qui peut être soudain et substantiel ou progressif.

Nous n'examinerons pas ici la troisième possibilité qui consiste à ajuster la balance extérieure par un système de taux de change flexibles.

⁽³⁾ Voir également F.W. Meyer et U. Willgerodt : « Der Wirtschaftliche Aussagewert internationaler Lohnvergleiche » in *Internationale Lohngefälle, wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Probleme*, Bonn, 1956, p. 29.

DÉFINITION PAR RAPPORT AUX DISTORSIONS GLOBALES

7.0 Dans sa définition des distorsions spécifiques, le rapport Spaak se réfère au théorème des coûts comparatifs. Les différences de coûts absolues entre deux ou plusieurs pays n'empêchent ni l'optimisation des échanges ni la maximisation de la production internationale ; le facteur déterminant pour l'organisation des relations commerciales internationales sont les avantages et les inconvénients comparatifs. Le problème de l'application pratique du théorème a suscité bon nombre de discussions scientifiques et de propositions de solution. La formule des « opportunity costs » (G. Haberler), la plus généralement admise à ce jour, traduit le rapport entre le sacrifice consenti par la renonciation partielle à un bien ou la réorientation d'un facteur de production d'une part et, d'autre part, le bénéfice résultant de l'échange de biens ou d'une utilisation différente des facteurs. Cela vaut en principe lorsqu'il y a des « constant returns to scale » et que l'on ne tient pas compte du coût monétaire. Si l'on considère des coûts monétaires ou fiscaux, l'analyse se complique parce qu'il apparaît alors des distorsions de nature à entraver, voire même à supprimer le mécanisme des avantages comparatifs.

Selon le rapport Spaak, des distorsions spécifiques de la concurrence apparaissent lorsque des dispositions législatives ou administratives provoquent des disparités *de coûts* entre divers secteurs de production d'un pays et que ces différences relatives n'ont pas leur équivalent dans un autre pays : en l'occurrence dans les autres pays de la Communauté. « Lorsque l'industrie se trouve plus ou moins chargée que la moyenne de l'économie où elle placée, sans que la même surcharge relative existe dans la même industrie des autres pays ».

A la différence des premières, les distorsions générales résultent, selon le rapport, de l'imposition de charges inégales sur tous les coûts dans les différents pays. Deux critères envisagés dans le rapport peuvent être retenus pour notre examen : 1) il existe à l'intérieur d'une économie nationale des dispositions fiscales ou législatives, qui exercent des effets de distorsions sur les coûts ; 2) dans le marché commun, ce genre de distorsions restera sans effet sur la concurrence si elles s'exercent de la même manière et dans le même sens dans les autres pays.

7.1 Le rapport Spaak reprend là certaines idées qui figurent, pour une part, dans le rapport du comité Tinbergen et, pour l'autre, dans les thèses posées par le comité créé en 1963 par la Haute Autorité et le Conseil de ministres.

7.10 Le rapport du comité Tinbergen traite d'un problème des distorsions spécifiques de la concurrence (cf. point 2.7), celui de savoir si, dans un système généralisé de taxes sur le chiffre d'affaires dans le trafic international appliquant le principe du pays de destination, l'application du principe « pays d'origine » ne peut être admise que pour les produits de la CECA circulant dans le marché commun. Le comité a répondu à cette question par la négative et constaté qu'un tel régime constituait une distorsion de la concurrence. Il a en outre fait des constatations d'ordre général qui ont donné lieu, peut-être en raison de leur brièveté, à des malentendus et à des critiques mais qui sont nécessaires pour établir la distinction entre les distorsions générales et les distorsions spécifiques. La différence entre les principes du pays d'origine ou du pays de destination appliqués pour l'imposition des échanges internationaux se reflète dans le taux de change ou dans une modification du niveau des prix. Seuls des impôts de caractère général peuvent être compensés par le taux de change, mais non des majorations inégales qui viennent s'ajouter au prix des produits exportés.

Même s'il était possible dans un tel système d'équilibrer la balance des paiements, il y a eu ou il y aura un décalage par rapport au modèle idéal proposé par le comité. Ce système du « pays de destination » doit égaliser des hausses qui résultent des disparités fiscales. Il n'est pas indispensable d'égaliser l'imposition fiscale, seules les mesures différenciées doivent disparaître ; par conséquent, la taxe résiduelle dans les produits doit être identique.

7.11 Le comité institué par la Haute Autorité et le Conseil de ministres avait à traiter d'un problème plus général. Il s'agissait de déterminer dans quelle mesure les conditions de la concurrence sont faussées par le fait qu'il existe dans les différents systèmes fiscaux une différence entre le pourcentage des taxes sur le chiffre d'affaires donnant lieu à une franchise à l'exportation et le pourcentage des autres impôts directs ou indi-

rects. Les thèses posées par ce comité tenaient compte également, cela va sans dire, du fait qu'une comparaison des prix et des coûts au plan international n'a de sens que si l'on se réfère à un taux de change. Si l'équilibre des balances des paiements est assuré uniquement par les moyens d'intervention sur le marché, par les instruments de la politique du crédit et de la politique budgétaire par exemple, les écarts entre les niveaux des prix des biens faisant l'objet d'un commerce international seront automatiquement compensés jusqu'à un certain point. A cet égard, il faut tenir compte des disparités de l'élasticité de la demande, des mouvements de capitaux, etc. Lorsqu'un équilibre des prix est assuré de cette façon, une imposition fiscale différente ne fausse pas non plus la concurrence à l'intérieur des différents pays, à condition que les différentes branches d'activité et produits soient imposés de façon uniforme (1).

7.12 Le comité a fait observer à cet égard que la question de savoir dans quelle mesure cette constatation était également valable pour l'impôt sur les sociétés, les impôts sur les revenus et sur les bénéfices, dépendait de l'incidence des impôts. Même si aucune mesure différenciée n'est appliquée, il peut y avoir, en cas de modification des éléments qui concourent à un équilibre de la balance des paiements, une période de transition, au cours de laquelle les conditions de la concurrence sont faussées, qui durera tant que l'équilibre n'aura pas été à nouveau atteint. Cette constatation est fondée à la fois sur des conclusions justes et erronées. Tout d'abord : il n'est fait aucune allusion au rôle joué par les dépenses de l'État. Elles peuvent, par le jeu de charges fiscales différenciées, corriger ou amplifier les variations des courbes de la demande, selon qu'elles ont un caractère différencié ou non. Une deuxième objection concerne la référence à l'incidence fiscale. Après tout ce qui a été dit au chapitre précédent, l'incidence des prix n'est guère déterminante pour établir si les mesures prises par l'État faussent ou ne faussent pas la concurrence. Ce que nous devons apprécier dans chaque cas, c'est la mesure en tant que telle, c'est-à-dire *la manière dont elle est appliquée* — de façon générale ou différenciée.

7.13 Le Comité a ensuite constaté que, lorsque l'équilibre de la balance des paiements est atteint par des mesures différenciées, telles que des licences, des restrictions du crédit, des taux de change multiples, des taux et droits de douane différenciés, etc., on ne peut pas dire à l'avance dans quelle mesure la concurrence sera faussée. Les effets de la distorsion doivent être examinés produit par produit en tenant compte de tous les

facteurs de coûts. Par ailleurs, le comité confirme les constatations faites par le comité Tinbergen, selon lesquelles le taux de change ne peut compenser les différences que pour les prix et les coûts moyens. Toutes choses restant égales par ailleurs, une industrie sera donc favorisée ou défavorisée dans la concurrence internationale suivant que l'imposition frappant ses produits au passage de la frontière est supérieure ou inférieure à l'imposition moyenne frappant les autres produits nationaux.

Enfin, il est important de noter dans notre propos que, de l'avis du comité, les avantages ou les inconvénients dont bénéficie ou dont souffre une industrie ou une autre activité économique par rapport à la moyenne de son propre pays aboutissent à une distorsion sur le marché commun lorsque, dans les autres pays (la Communauté), ils ne sont pas de même ampleur ni de même sens.

7.2 Le rapport Spaak, comme d'ailleurs les thèses dégagées par le comité sur les questions fiscales, se fonde sur les *effets* de distorsion, les mesures prises par l'État. De nombreuses objections élevées contre le rapport portent de toute évidence sur ce point, bien que, dans de nombreux cas, un examen détaillé ne permette pas de savoir si les critiques visent la distorsion inhérente à la conception d'une mesure ou son effet de distorsion. Nous pouvons citer comme exemple des critiques excellemment fondées et les observations suivantes du professeur Senf (2).

Senf a formulé des objections générales contre les méthodes d'analyse partielle. A son avis, le principe du pays de destination a le caractère d'une analyse partielle : un facteur est extrait du contexte où il agit et les effets qu'il exerce, sont étudiés isolément en partant de l'hypothèse que tout le reste ne change pas. C'est pourquoi, seule son application à tous les impôts pourrait conduire à la compensation de la charge fiscale dans les échanges internationaux, tandis que le commerce national continuerait d'être sujet à des distorsions. L'application du principe du pays d'origine permettrait d'éviter cet inconvénient. Senf demande donc que soit étudiée l'incidence sur les prix de *tous* les impôts et qu'il en soit tenu compte lors de la péréquation fiscale, et qu'on détermine en outre de façon *exacte* les charges résultant des impôts ayant un effet sur les prix.

Le principe du pays d'origine repose sur l'idée qu'il existe dans une économie nationale un fais-

(1) Cf. R. Regul et W. Renner, *op. cit.*, p. 93 et suiv.

(2) P. Senf : Wirkungen eines kurzfristigen Abbaus der Steuergrenzen in der EWG unter den zur Zeit gegebenen steuerlichen Bedingungen, fasc. 6 des publications de la *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie*, Düsseldorf 1964.

ceau interdépendant de relations de cause à effet et que ce principe ne peut donc s'appliquer qu'à tous les impôts. S'il existait entre deux pays des disparités incontestablement d'origine fiscale pour les prix de certains produits et qui aboutissent à des distorsions de la concurrence, la logique de ce principe voudrait qu'on ne traite pas les symptômes à l'aide de mesures compensatoires, mais que l'on élimine les causes de ces disparités, c'est-à-dire qu'on modifie les dispositions fiscales elles-mêmes.

Si j'ai bien compris les objections du professeur Senf, il faut reconnaître tout d'abord que les systèmes fiscaux existants reposent sur une construction erronée. Cela vaut plus pour les pays européens que pour les États-Unis qui ne connaissent pas ce genre de système mal conçu. Toutefois, exiger qu'on étudie l'effet sur les prix de tous les impôts dépasse nos moyens dans l'état actuel de nos connaissances techniques et statistiques. Il est à présumer qu'il y aura là une lacune impossible à combler aussi longtemps que nos connaissances théoriques sur le problème général de l'incidence des impôts sur les prix resteront aussi incomplètes qu'elles le sont à l'heure actuelle. Au demeurant, si, dans les conditions données, nous voulions introduire de façon générale dans la Communauté le principe du pays d'origine, une modification des parités de change par une adaptation progressive ou en laissant flotter temporairement les taux de change serait inévitable. C'est ce qui résulte de la simple constatation du fait que dans la Communauté 35 à 65 % de toutes les taxes sont perçues en fonction du principe du pays de destination. Si nous ne considérons plus les taxes mais les dispositions législatives, réglementaires, administratives qui sont pour une part ces normes de comportement dont l'effet sur les prix est identifiable, et pour une part des distorsions de la concurrence certes chiffrables, mais dont les effets ne peuvent être évalués, il apparaît que l'incidence sur les prix ne constitue pas un

critère permettant de déceler et d'apprécier les distorsions.

7.3 Ce sont, selon toute vraisemblance, des réflexions analogues qui ont amené le comité fiscal et financier à faire preuve de réserve dans son appréciation. Ledit comité considère que tous les États membres se sont engagés à assurer l'application aussi large que possible du principe de la concurrence⁽¹⁾. Il poursuit : « Il en résulte pour la politique financière la nécessité d'éliminer entre les États membres les disparités fiscales ou qui sont dues à la politique en matière de dépenses, et dont l'existence a pour effet que les entreprises, et par voie de conséquence, les capitaux, la main-d'œuvre et les chefs d'entreprise choisissent des lieux d'implantation autres que ceux qui présentent le plus d'avantages du point de vue des conditions naturelles. Cela implique la suppression des « oasis fiscales » ainsi que les discriminations fiscales fondées sur la nationalité ou le domicile fiscal. Il faudrait en outre abroger les mesures fiscales lorsqu'elles restreignent ou faussent non pas tant la concurrence internationale que la concurrence intérieure. Ainsi conviendrait-il par exemple, indépendamment des effets que peut avoir sur les échanges de marchandises avec l'étranger une taxe sur le chiffre d'affaires telle qu'elle est appliquée entre autres en Allemagne, de modifier cette taxe, parce qu'elle fausse la concurrence verticale à l'intérieur de l'État de perception. »

Là aussi, on attire l'attention sur le double effet des mesures fiscales — tout d'abord distorsion à l'intérieur du pays de perception, puis distorsion dans les échanges internationaux de marchandises. Toutefois, les remarques citées sont sans intérêt pour notre problème.

⁽¹⁾ Rapport du comité fiscal et financier, Bruxelles, 1962, p. 13.

Tableau 1 Composition des impôts nationaux ou fédéraux et des sous-groupes dans les pays de la CEE en 1959, en pourcentage des recettes fiscales globales⁽¹⁾

Catégorie d'impôts	RF d'Allemagne	France	Belgique	Pays-Bas	Italie	Luxembourg
I. Impôts sur le revenu et la fortune	50,6	34,8	41,2	56,2	27,4	62,8
II. Impôts sur l'accroissement de la fortune et sur les transferts des capitaux	2,8	5,5	6,0	3,8	7,0	2,3
III. Impôts sur l'utilisation du revenu	46,6	59,7	52,8	40,0	65,6	34,9

⁽¹⁾ Reproduction abrégée du tableau figurant à la page 28 du rapport du CFF.

7.4 La question de savoir si une mesure vise expressément à favoriser une certaine branche d'activité, des subventions à l'agriculture, aux charbonnages ou aux constructions navales par exemple, ou celle de savoir si l'on doit apprécier des dispositions générales en tenant compte de leur incidence spécifique sur les différents secteurs d'activité ou plutôt dans le contexte du marché commun, reste par conséquent liée au problème examiné. E. Zweigert ⁽¹⁾ a souligné, en considérant les choses sous un angle juridique, qu'il suffit pour porter un jugement, d'examiner l'incidence des dispositions légales de l'État sur les conditions de la concurrence, sans tenir compte de leur effet sur les coûts.

Pour Zweigert tout avantage ou inconvénient substantiel dont bénéficient ou dont souffrent les conditions de la concurrence dans un secteur de l'activité économique, du fait de mesures législatives ou administratives, a un effet protectionniste ou discriminatoire, même lorsque ces mesures ne visent pas à établir une discrimination. Toutefois, une interprétation qui considérerait que l'article 101 du traité CEE fait que toute disposition législative ou réglementaire peut être considérée comme une distorsion du fait de ses effets sur la concurrence, serait lourde de conséquences. Une telle interprétation, au demeurant tout à fait compatible avec le contenu des articles 101 et 102, rendrait superflue toute comparaison comptable de la charge spécifique d'une branche d'activité et de la charge de l'ensemble de l'économie ; de toute façon, il est extrêmement difficile en pratique de procéder à de telles comparaisons. On peut dire en faveur de la thèse de Zweigert, qu'elle assurerait mieux que par le passé l'homogénéité de toutes les dispositions du traité CEE en matière de concurrence.

Ainsi serait établi un lien interne entre les articles 85 et 101 et 102 (peut-être même une interprétation fondée ou une nouvelle rédaction de l'article 86). De même la bi- ou la tripartition, controversée dans l'interprétation des articles 101 et 102, perdrait toute signification : il ne resterait plus que deux phases — l'intervention extérieure — (sous forme de distorsion) et la nécessité de l'éliminer. Enfin, cette considération d'ordre juridique est conforme à la thèse que nous défendons dans le rapport, à savoir que l'incidence sur les prix n'est pas déterminante pour l'appréciation de mesures génératrices de distorsions de la concurrence.

⁽¹⁾ O. Zweigert : Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, dans *Festschrift für Dölle*, 1963, vol. 2, p. 408 et suiv. C'est à M. H. Scheuer que je dois cette indication.

7.5 Avant de poursuivre l'examen théorique, qui s'est quelque peu compliqué, de l'opposition entre la cause et l'effet, il me semble opportun de donner deux exemples qui révèlent la nature des distorsions spécifiques. Le premier a trait à une mesure sélective adoptée par un État membre et dont la finalité fait précisément une distorsion. Le second concerne une mesure générale qui n'est pas génératrice de distorsions à l'intérieur de l'État intéressé mais devient une distorsion du fait du regroupement de plusieurs pays en une communauté et en un marché commun.

7.50 L'industrie sidérurgique allemande a pris en 1963 une initiative à laquelle se sont associées différentes autres industries et même, en fin de compte, le gouvernement fédéral. Tirant argument du fait que la taxe compensatoire à la frontière représentait dans l'ancien système de la taxe cumulative sur le chiffre d'affaires un pourcentage forfaitaire de 6 %, alors que la charge cumulative grevant les produits sur le territoire national s'élève à 8 % ou plus, l'industrie sidérurgique allemande a fait valoir qu'en République fédérale et en France la production est soumise à un traitement spécial divergeant de l'imposition moyenne et s'exerçant au détriment de l'industrie allemande ⁽²⁾. Indépendamment de cette question générale découlant de l'adoption du principe du pays d'origine pour les produits sur le marché commun du charbon et de l'acier, l'industrie sidérurgique exposait en outre que la manipulation fiscale à la frontière était d'autant plus importante pour elle qu'elle était soumise aux règles de non-discrimination du traité et qu'il n'y avait plus de droits de douane pour l'échange de produits CECA.

7.51 La référence à la suppression des droits de douane ne pouvait pas être décisive, parce que la protection douanière moyenne en France était supérieure à celle de la République fédérale. En effet, plus le tarif général moyen des droits de douane d'un pays est élevé par rapport à celui d'un autre pays membre et plus l'incidence de l'existence de taux nuls pour un ou pour quelques biens est forte.

L'incidence d'une protection douanière générale apparaît dans le taux de change ou dans le niveau des prix du pays considéré. On peut donc dire qu'un produit pour lequel le taux de douane est nul, alors que le taux de douane général est de 20 % par exemple, a un « taux de douane négatif » plus élevé que le même produit dans un pays où le droit de douane moyen est de 10 %.

⁽²⁾ Cf. R. Regul et W. Renner, *op. cit.*, p. 101.

7.52 La référence aux règles sur la non-discrimination, qui font obligation aux industries CECA de refléter dans leurs prix les avantages fiscaux dont elles bénéficient, alors que ces mêmes règles leur interdisent de majorer les prix des barèmes, présente aussi un intérêt général pour notre étude. Dans son interprétation, l'industrie sidérurgique allemande a tenté d'étendre également la notion de discrimination à des éléments fiscaux : la limitation du principe du « pays d'origine » à quelques impositions devrait être considérée comme un cas de discrimination. Cette tentative d'interprétation se fondait sur la conception déjà mentionnée, suivant laquelle toutes les impositions seraient des facteurs locaux et influeraient en tant que tels sur la capacité concurrentielle des industries nationales. La notion de discrimination ne peut cependant pas s'appliquer lorsqu'existent des disparités dans les systèmes fiscaux généraux sans perdre sa substance. Si ces disparités existent et qu'elles affectent la concurrence, elles sont considérées comme une cause de distorsion et doivent par conséquent être éliminées. On ne pourrait parler de discriminations dues à la fiscalité, parallèlement à des dispositions réglementaires et législatives générales, que lorsque des faits comparables dans un même pays ou dans une même entreprise sont traités différemment.

7.53 Pour ce faire, on partait du principe qu'une modification générale et uniforme de la péréquation fiscale à la frontière doit être assimilée à une modification du taux de change et ne peut de ce fait justifier des interventions que dans les cas où elle entraîne des perturbations sensibles sur le marché commun.

Toutefois, il ne s'agissait pas en l'occurrence d'une mesure générale. Il s'agissait au contraire d'établir si un relèvement de la taxe compensatoire supprimait ou supprimerait un traitement défavorable antérieur de ces produits par rapport au traitement moyen à la frontière. On aurait pu être en présence d'une telle discrimination si, à imposition intérieure égale, les taux appliqués à la frontière à ces produits avaient été inférieurs à ceux appliqués à la moyenne des autres produits, ou encore si, dans l'hypothèse de l'application de taux identiques à la frontière, les taxes cumulatives intérieures avaient été plus élevées que pour les autres produits.

7.54 Il ne nous est pas possible de nous étendre ici sur les méthodes qui ont été employées pour l'examen de cette question ; elles sont néanmoins utiles pour une application pratique des problèmes abordés dans le présent rapport ⁽¹⁾. Les cal-

culs effectués ont permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

On peut admettre avec un degré élevé de probabilité qu'il n'y a pas de différence sensible entre la charge fiscale au titre des taxes sur le chiffre d'affaires grevant les demi-produits et les produits finis. Il s'est alors avéré que l'imposition des différents produits finis par une taxe sur le chiffre d'affaires est dans l'ensemble relativement très groupée autour de la moyenne. Ainsi, l'analyse des faits privait également de tout fondement les conceptions suivant lesquelles il y aurait des disparités considérables selon le degré de finition des différents produits consommables ou entre les différentes branches d'activité. Enfin, il résulte des calculs que l'imposition par une taxe sur le chiffre d'affaires des produits sidérurgiques est inférieure de 0,2 % à celle de la moyenne du reste de l'industrie et que la taxe compensatoire perçue sur ces produits se situait au niveau moyen des taux de la taxe compensatoire frappant l'industrie en général.

7.55 L'examen ayant révélé que l'industrie sidérurgique allemande ne se trouvait pas, par rapport aux autres industries nationales, défavorisée par la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires perçue à la frontière, le relèvement de la taxe compensatoire sur les produits sidérurgiques décidé par le Bundestag constituait objectivement un avantage sur le plan de la concurrence pour l'industrie sidérurgique allemande et, partant, une distorsion spécifique de la concurrence sur le marché commun.

7.56 Le second exemple a trait à des dispositions applicables à l'intérieur d'un pays à tous les secteurs d'activité et à toutes les entreprises dont on suppose qu'elles n'ont pas pour effet de fausser la concurrence. Les États membres ont réagi à l'ouverture du marché commun par des mesures qui influent plus ou moins fortement sur les conditions de concurrence des entreprises. Nous pouvons illustrer le fait par un exemple qui devrait être caractéristique de nombreux autres cas. Il s'agit des règles d'amortissement fiscal sur des dotations en capital ⁽²⁾.

7.560 Avant le 1^{er} janvier 1958, les règles d'amortissement fiscal dans les pays de la Communauté étaient différentes ; jusqu'en janvier 1961, elles se sont notablement rapprochées, depuis elles se sont de nouveau quelque peu éloignées.

7.561 Pour apprécier les règles d'amortissement, il convient de distinguer entre :

⁽¹⁾ Voir les détails in R. Regul et W. Renner, *op. cit.*, p. 101 et suiv.

⁽²⁾ R. Regul et J.P. Timmermans : « Die Bemessung von Steuern auf Unternehmensgewinne in den Ländern der EWG » in *Kyklos*, 1967, fasc. XX, p. 66 et suiv.

— la *facilité fiscale* en tant que facteur de rentabilité ; les amortissements et les réserves exonérées d'impôt pour le renouvellement du matériel sont déduits du bénéfice brut et correspondent, dans la mesure où elles sont autorisées, à une amélioration de la rentabilité globale de l'entreprise.

— Le *facteur d'accélération* ; il caractérise la concentration des possibilités d'amortissement sur les premières années d'utilisation d'une installation. Le capital immobilisé dans une installation sera récupéré d'autant plus vite que la concentration est plus forte ;

— Le *coefficient d'autofinancement* ; les sommes constituant le fonds d'amortissement peuvent être réinvesties et sont donc une source d'autofinancement.

7.562 Les calculs et leurs résultats reflètent la réalité d'après l'état de 1965-1966. Il n'y a d'évaluations hypothétiques que dans quelques éléments de calcul, par exemple dans le facteur du taux d'escompte qu'il fallait fixer d'une manière ou d'une autre, afin de calculer les valeurs actualisées des facilités d'amortissement. Les calculs démontrent et concrétisent avec une précision assez grande ce que nous avons qualifié d'analyse des faits dans l'optique des distorsions de concurrence.

7.563 Les valeurs actualisées des *facilités fiscales* pour la période comprise entre 1957 et 1966, qui correspond donc à une durée d'utilisation de 10 ans d'une dotation en capital, s'élevait (en pourcentage des frais de financement) à :

en Italie	23,81 %
au Luxembourg	12,28 %
aux Pays-Bas	7,80 %
en République fédérale	5,96 %
en France	5,40 %
en Belgique	2,38 %

Les avantages existant en Italie et au Luxembourg sont évidents.

7.564 L'intérêt des entrepreneurs à un *amortissement accéléré* est manifeste dans le cas d'investissements très aléatoires. Le calcul des coefficients de concentration doit tenir compte de deux facteurs : le bénéfice brut minimum qui doit être réalisé pour utiliser les facilités fiscales et le coefficient lui-même qui définit la possibilité d'amortir un investissement dans un délai réduit. Le *bénéfice brut* qui est nécessaire pour amortir en cinq ans un investissement dont la durée d'utilisation est de 10 ans représente ou représentait (en pourcentage) :

	1957	1965-1966
dans la République féd.	42,4	32,2
au Luxembourg	27,1	24,3
en France	26,0	24,7
en Belgique	24,0	23,8
aux Pays-Bas	23,2	23,8
en Italie	20,0	23,0

Pour calculer le *coefficient de concentration*, il est possible d'utiliser plusieurs méthodes ; la méthode que nous employons ici consiste à fixer un taux d'impôt maximum (50 %) auquel on rapporte les méthodes d'amortissement appliquées dans les pays considérés. Selon cette méthode, la valeur limite inférieure est de 20 % et la valeur supérieure de 30 % (le chiffre 20 représente le cas le plus favorable ; pour amortir 100 unités de compte en 5 ans, l'investissement doit rapporter un bénéfice minimum de 20 % par an ; le chiffre 30 représente le cas le plus défavorable) ; les coefficients trouvés sont les suivants :

	1957	1965-1966
République fédérale	30	25,5
Belgique	30	26,6
France	27,7	24,7
Luxembourg	26,7	24,0
Pays-Bas	23,5	23,5
Italie	20,0	20,0

Les résultats pour 1965-1966 sont relativement groupés, à l'exception de la République fédérale d'une part, où les entreprises doivent réaliser un bénéfice brut très élevé pour pouvoir exploiter les possibilités fiscales d'amortissement, et de l'Italie d'autre part où les possibilités fiscales sont de loin plus avantageuses.

7.565 La question suivante qui se pose est celle-ci : quelle est l'importance de la *contribution du fisc à l'autofinancement* des entreprises ou au financement des investissements en équipements à partir du fonds d'amortissement autorisé par la législation fiscale ? La réponse à cette question dépend d'un certain nombre d'hypothèses, qui ne peuvent faire ici l'objet de commentaires détaillés. A cet égard, il importe de savoir si l'on part de prix stables ou de l'hypothèse d'un climat d'inflation. En effet, la part des investissements bruts indispensables uniquement pour le remplacement des installations périmées est d'autant plus grande que les prix augmentent rapidement. Lorsque les prix sont stables et que les investissements bruts augmentent de 5 % par an, le fonds d'amortissement dans chaque pays augmente alors de telle façon que le montant de l'investissement initial sera récupéré avant la dixième année. Dans ces conditions, la participation du fisc aux investissements est de :

au Luxembourg	41,6 %
en Italie	39,9 %
aux Pays-Bas	33,7 %
en France	26,9 %
dans la République féd.	25,9 %
en Belgique	24,8 %

7.566 On peut cependant effectuer ces calculs dans l'hypothèse de taux d'inflation alternatifs. La part des amortissements disponibles pour les investissements destinés au développement pour les nouveaux investissements se réduit d'autant plus que le taux moyen d'augmentation des prix est plus élevé. A partir d'une certaine limite, il se produit automatiquement une perte de capital. La limite elle-même est déterminée d'une part par le taux d'inflation et d'autre part par les possibilités d'amortissement fiscal — possibilités fiscales de formation et d'enrichissement d'un fonds d'amortissement. Le tableau suivant donne le *coefficient de l'autofinancement à partir d'amortissements* dans l'hypothèse de taux d'inflation de 2 % et de 3 %.

	<i>i (taux d'inflation)</i>	
	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>
Luxembourg	71,2	78,5
Italie	73,8	80,8
Pays-Bas	80,8	89,1
France	89,0	98,2
République fédérale	90,4	99,6
Belgique	91,6	101,0

La différence par rapport à 100 représente dans chaque cas la participation positive ou négative du fisc aux investissements nets sous forme d'allègements fiscaux. C'est au Luxembourg et en Italie qu'elle est la plus importante, en Belgique, dans la République fédérale et en France qu'elle est la plus faible. Si les prix augmentent de 3 % par an, la situation pour la dotation belge en capital devient critique, le capital est entamé et les amortissements ne couvrent plus les dépenses nécessaires pour le remplacement du capital investi dans les équipements. Une autre façon de procéder au calcul est de se demander à partir de quelle année de l'investissement de capital le fonds d'amortissement suffit pour couvrir la somme investie ou encore de se demander à combien se monte au bout de 6 ans le fonds d'amortissement constitué à partir des impôts épargnés. Dans les deux cas, il s'avère que le Luxembourg et l'Italie octroient de beaucoup les plus grandes facilités fiscales alors que la France, la République fédérale et, au tout dernier rang, la Belgique octroient des possibilités relativement réduites d'autofinancement par amortissement.

7.6 Le lecteur ne doit pas se méprendre sur ces calculs en prêtant à l'auteur l'intention de réintro-

duire l'incidence sur les prix dans l'étude par ce biais. Il ne s'agit en fait que de fournir des critères généraux permettant d'apprécier les distorsions. Des divergences dans les règles d'amortissement fiscal entre les pays de la Communauté faussent les conditions de la concurrence, parce que chaque gouvernement participe d'une manière différenciée à l'autofinancement des entreprises. Lorsque les divergences entre les règles nationales sont importantes, c'est-à-dire, pour reprendre les termes employés ci-dessus, si elles dépassent certaines valeurs de seuil, elles constituent des distorsions de la concurrence proprement dite. Seul l'examen de chaque cas particulier permet de répondre à la question de savoir si elles entraînent des migrations de capitaux. Le comité fiscal et financier estime que les disparités fiscales ne peuvent être à elles seules la cause de migrations de capitaux. Comme l'enseigne l'expérience, les facilités fiscales à peu près équivalentes que l'Italie et le Luxembourg octroyaient pour la formation de capital ont provoqué ou, n'ont pas empêché en tous cas, un afflux de capitaux dans le premier cas et un exode de capitaux dans le second. L'évaluation des risques a, de toute évidence, joué un rôle plus important que les facilités fiscales. On peut considérer qu'il y a un parallélisme entre les risques des investissements et l'élasticité des prix.

7.7 Les réflexions qui précèdent nous permettent de tirer certaines conclusions en ce qui concerne la délimitation des distorsions générales et spécifiques. Les distorsions de la concurrence sont, comme il a été dit au début du présent rapport, des altérations systématiques. Elles concernent les systèmes économiques en vigueur avec une politique de taux de change donnée. Les déséquilibres fondamentaux se caractérisent par un manque de concordance entre les objectifs économiques et l'ordre économique ou, pour reprendre les termes de W. Fellner, par une discordance dans la répartition des responsabilités. Elles sont des distorsions générales au sens propre. Elles se reflètent en dernière analyse dans les balances extérieures et ne peuvent être éliminées, dans une communauté présentant des caractéristiques comparables à celles d'un marché intérieur mais disposant d'un pouvoir autonome en matière financière et budgétaire, que par l'ajustement de la balance extérieure. Nous verrons dans le prochain chapitre *comment* ou plutôt dans quelle mesure un tel équilibre peut être atteint.

Il se pose encore à ce stade de notre exposé la question de savoir quels sont les éléments qui permettent de déceler à temps des déséquilibres fondamentaux. Il est difficile d'y répondre de façon concise, du fait d'une lacune dans la théorie monétaire du commerce extérieur. Elle n'expli-

que pas comment il faut définir le niveau d'équilibre des réserves monétaires et ne peut pas non plus de ce fait indiquer le niveau d'équilibre spécifique en fonction duquel doivent être effectués les ajustements. De sérieuses réserves sont formulées — à juste titre pour la plupart — contre l'utilisation d'indices de prix pour établir des déséquilibres fondamentaux. Toutefois, la comparaison des prix à la consommation, des prix à l'exportation et des charges salariales des pays pendant une période relativement longue, permet d'éclairer de façon satisfaisante certaines évolutions divergentes. Ces données ne sont pas, il est vrai, des systèmes d'alarme mais elles sont largement comparables pour les pays de la Communauté, grâce aux travaux méthodologiques préliminaires effectués par l'Office statistique des Communautés européennes. Le tableau ci-dessous est révélateur à cet égard. Les chiffres ou les résultats ne sont pas, bien entendu, le reflet ou le résultat de distorsions ; ils montrent seulement que les pays membres ne se trouvent nullement sur la voie de l'équilibre communautaire. Cette constatation reste valable même si l'on réplique que des disparités de prix et de coûts peuvent également exister à l'intérieur des différents pays. L'élément discriminant est constitué par les balances extérieures et les cours du change. Dans

les conditions actuelles, il y a une alternative : ou bien des taux de change nationaux dans le cas d'une parfaite concordance des objectifs économiques, des lignes directives en matière de revenus par exemple, ou bien une union douanière avec un système de taux de change fixés une fois pour toutes de façon uniforme, qui impose d'elle-même une adaptation de l'emploi et de la production. Cela est bien entendu plus facile à dire qu'à réaliser dans la pratique, mais c'est à mon avis la seule possibilité de donner une interprétation de la notion imprécise de distorsion générale de la concurrence. On peut aussi dire tout simplement que dans un système de changes fixes, une évolution différente et continue des prix et des coûts est un indice de la surévaluation ou de la sous-évaluation d'une monnaie.

Le problème des distorsions spécifiques est, semble-t-il, plus difficile à résoudre. Elles sont certes décelables, pour autant qu'on y voit un avantage, mais elles persistent même après l'ajustement de la balance extérieure. On ne peut en venir à bout ni par une adaptation inflationniste ou déflationniste ni par une modification des taux de change. Elles constituent de par leur nature des corrections réelles ou d'ordre fiscal à effet sélectif sur les biens et les services ⁽¹⁾.

7.8 Évolution des prix de la consommation privée ⁽²⁾

Pays	1958	1968	Taux d'augmentation annuel	Écart type	Augmentation d'avril 1968 à avril 1969 (%)
	1963 = 100				
Belgique	94,2	119,1	2,3	1,4	4,0
Allemagne (RF)	90,0	112,5	2,2	1,1	3,0
France	80,1	118,9	4,0 ⁽³⁾	4,6	6,0
Italie	85,5	119,3	3,4	1,8	1,0
Pays-Bas	90,2	126,5	3,4	1,8	8,0
USA	94,4	113,6	1,8	1,1	5,0

La valeur démonstrative de ce tableau est relativement limitée. Si l'on se place dans une perspective à long terme, la Belgique de même que la République fédérale auraient été mûres depuis longtemps pour des mesures d'adaptation soit par l'inflation des prix soit par la réévaluation du taux du change. Toutefois, les taux de hausse des prix ont été exceptionnellement élevés dans ces deux pays en 1968-1969, c'est-à-dire à une époque où la réévaluation du DM était devenue inévitable.

Il faut noter au demeurant que les hausses de prix en Allemagne étaient encore pour une part le contre coup de l'instauration de la taxe à la valeur ajoutée au début de 1968 et de son relèvement le 1^{er} juillet 1968. Sans l'instauration de cette taxe,

l'augmentation du coût de la vie dans la République fédérale de 1867 à 1968 n'aurait été que de 2 %. L'inflation des prix intérieurs n'explique nullement la faiblesse du dollar américain au cours de la majeure partie de cette période.

7.81 Une comparaison des prix à l'exportation est plus intéressante pour l'examen à moyen terme. Selon des indications du groupe d'experts chargé de rédiger un rapport annuel sur l'évolu-

⁽¹⁾ Voir notamment W. Fellner, *op. cit.*

⁽²⁾ Source : Statistiques de l'OCDE et de l'Office statistique des Communautés européennes.

⁽³⁾ Sans l'année 1969 au cours de laquelle le franc français a été dévalué : 3,8 %.

tion économique en RFA (rapport 1968-1969), les chiffres moyens des exportations de la République fédérale ont été à peu près constants de 1964 à 1968, alors qu'ils augmentaient de 7 % environ dans six des principaux pays participant au commerce mondial. Selon la même source, les prix de vente des biens d'exportation produits par l'industrie allemande sont tombés de 106,8 (indice 100 en 1962) à 105,5 au cours du troisième trimestre de 1968. A cette époque, ils n'étaient guère plus élevés qu'en 1964, alors qu'ils étaient supérieurs de 7 % dans les principaux pays partenaires.

Il semble que cette situation puisse s'expliquer par la proportion des charges salariales par rapport à la création de valeur brute dans l'industrie. Elles avaient augmenté (en 1968), toujours selon les indications du groupe d'experts, de plus de 20 % par rapport à 1963 en France et aux Pays-Bas, de près de 20 % en Belgique et en Grande-Bretagne et de 5 à 7 % en Allemagne et en Italie. Toutefois, cette comparaison ne peut être utilisée qu'avec de sérieuses réserves. La dispersion des charges salariales moyennes des six pays est rela-

Les coefficients de variation s'élevaient pour l'ensemble de l'industrie à 8,3 et à 9,4 pour l'industrie de transformation, dont la production est destinée en grande partie à l'exportation. Les *coefficients de variation des coûts moyens entre les*

branches industrielles des six pays sont plus significatifs ; ils s'élevaient en 1966 (coûts totaux par heure pour les travailleurs salariés et les employés) :

en Allemagne	à 16,1
en France	à 30,8
en Italie	à 25,7
aux Pays-Bas	à 24,8
en Belgique	à 26,7
au Luxembourg	à 30,3

On voit par conséquent que ces valeurs étaient beaucoup plus groupées autour d'un chiffre moyen dans la République fédérale que dans les autres pays. Peut-être cela explique-t-il une certaine supériorité de l'industrie exportatrice allemande, bien que les salaires des ouvriers allemands (calculés en francs belges) soient parmi les plus élevés.

7.82 Cette digression dans la statistique ne nous aide guère à résoudre le problème de l'appréciation et de l'évaluation des distorsions de la concurrence, à moins qu'on ne considère l'évolution différente des salaires comme un critère indirect de la concordance ou de la discordance, selon le cas, entre les objectifs économiques et l'évolution de l'économie. Cette comparaison se révélera quand même utile lorsque nous aborderons au chapitre suivant les mécanismes de compensation.

(1) On calcule les coefficients de variation selon la formule suivante :

$$CV = \frac{\delta}{x} \cdot 100; \quad \delta = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{n}} ;$$

tivement faible (1) comparativement au coefficient de variation.

où l'on a x_i = valeurs constatées, \bar{x} = moyenne arithmétique et n = nombre de cas. Il s'agit en l'occurrence de la dispersion entre des valeurs moyennes. La dispersion individuelle autour d'une valeur moyenne entre les différentes entreprises ne peut être déterminée à l'aide de valeurs globales.

Source : Office statistique des Communautés européennes, *Statistiques sociales*, charges salariales 1966.

CHAPITRE VIII : LES MÉCANISMES DE COMPENSATION

L'auteur du présent rapport s'est vu confier la tâche d'étudier les mécanismes économiques de nature à compenser l'effet de distorsions globales de la concurrence sur les échanges entre les États :

- a) au moyen du mécanisme du taux du change,
- b) au moyen du mécanisme monnaie-prix-quantité,
- c) par les effets de revenus,
- d) par d'autres mesures.

Conformément à la mission qui nous a été confiée, nous ne traiterons que de l'élimination des distorsions globales sans tenir compte des distorsions spécifiques.

8.10 Selon la définition que nous avons retenue, la notion de distorsion générale concerne un ensemble d'objectifs économiques et de règles économiques pour une politique du change donnée. Dans la Communauté, elle est déterminée par plusieurs facteurs, notamment par la souveraineté financière et budgétaire qu'ont conservée les États membres, par les balances des paiements propres à chaque pays et par des taux de change fixes. La modification des données déterminantes pour ce système, par suite d'accords tarifaires négociés de façon autonome entre les partenaires et du fait d'une modification de la masse monétaire, par suite d'un changement dans les préférences accordées aux consommateurs, se traduira en fin de compte dans les balances extérieures. La rapidité de ce processus dépend des importations de capital ou des mesures qui pourront être prises dans chaque cas. Cela, le professeur Machlup l'a exprimé de façon très simple : que faut-il faire, dans quelle mesure, quand et selon quel rythme ? ⁽¹⁾. Plusieurs possibilités s'offrent à nous en ce qui concerne le choix entre les corrections et les adaptations :

- l'option en faveur de mesures correctives financières ou de l'adaptation réelle ;
- le choix entre des corrections effectives et l'adaptation effective, les premières ayant un caractère sélectif alors que les adaptations in-

téressent le flux total de marchandises et de services ;

- le choix entre une adaptation de la demande globale et une modification du taux du change ;
- le choix entre l'adaptation du taux du change et des contrôles directs.

8.11 Nous ferons usage, dans la suite de l'exposé, de la faculté qui nous a été donnée, de modifier l'ordre d'examen des différents mécanismes et nous commencerons par les modifications de la masse monétaire et les effets de revenus. Ces deux éléments sont liés, mais ils se différencient par leur approche, ou plutôt pour employer le langage scientifique, sur le plan de la théorie des prix, sur celui de la théorie des revenus et sur celui de l'élasticité. Quel que soit le point de départ choisi, on doit toujours se référer au taux de change. L'horizon économique de notre étude s'en trouve élargi. En effet, si chaque pays membre conserve sa propre balance des paiements, qui concernent nécessairement les paiements avec *tous les pays*, et si chaque pays mène une politique autonome en matière de taux de change, on arrive vite aux limites du champ d'action des Communautés européennes et on entrevoit alors la liaison avec l'économie mondiale. Le marché commun n'est plus une grandeur de référence déterminante pour les pays industrialisés et à commerce mondial. Cela n'implique pas la renonciation à des solutions communautaires spécifiques.

8.12 L'approche sous l'angle de la théorie des prix repose sur l'idée que des modifications des données entraînent des disparités de prix et de coûts entre les pays. Si les prix des biens comme ceux des facteurs sont trop élevés dans un pays par rapport aux autres pays, sa balance des opérations courantes se détériorera, soit du fait de l'accroissement des importations, soit du fait du recul des exportations ou sous l'effet combiné de ces deux facteurs. De fortes augmentations de salaires dépassant le taux d'accroissement de la productivité se traduiront nécessairement par une diminution de la capacité concurrentielle.

Les importateurs achèteront plus de devises aux banques privées que les exportateurs ne peuvent leur en offrir. Les banques privées perdront des réserves, ce qui entraînera une réduction des réserves de garantie de la banque centrale. Lorsque

⁽¹⁾ Cf. W. Fellner, F. Machlup et R. Triffin, *Maintaining and Restoring Balance in International Payments*, Princeton 1966.

la balance des paiements courants devient déficitaire, la demande en devises étrangères s'accroît et le prix de la devise nationale baisse. Si la banque centrale dispose de réserves de garantie suffisamment importantes pour résister à une fuite de devises, il n'est pas nécessaire de procéder très rapidement aux adaptations. A vrai dire, la théorie du commerce extérieur et du change n'est pas en mesure d'indiquer quelle doit être l'importance des réserves de devises, ni à quel moment et dans quel sens l'adaptation doit se faire. L'approche sous l'angle de la théorie des prix ne peut que se fonder sur la thèse suivant laquelle les phénomènes d'adaptation sont les résultats d'un processus de répartition internationale. Les investissements affluent vers les utilisations les plus rentables. On admet par conséquent que l'intérêt du capital est fonction du rendement marginal des investissements de capitaux.

8.13 Je tiens à souligner ici qu'à en juger par les brèves notes qu'il nous a laissées, le professeur Byé met l'accent sur le processus d'affectation, sur la répartition optimale des moyens de production. Toute mesure prise par l'État qui favorise (ou défavorise) sans compensation une production ou un facteur au détriment (ou en faveur) d'un autre, nuit à l'affectation optimale. Les charges, les dispositions administratives et législatives, les réglementations tarifaires qui ne tiennent pas compte des coûts marginaux peuvent avoir un effet préjudiciable. Nous ne ferons pas nôtre cette thèse parce que les exemples cités concernent principalement des distorsions spécifiques.

8.14 L'équilibre se rétablira, toujours dans l'approche sous l'angle de la théorie des prix, de la façon suivante : l'accroissement de la demande en biens du pays exportateur provoque des hausses de prix dans ce pays, alors que les prix baissent dans le pays importateur.

L'équilibre se rétablit quasi automatiquement, à condition toutefois que la banque centrale ait un comportement conforme au système, qu'elle respecte le mécanisme international des changes. Si les taux de change sont fixes, les variations de prix se transmettront assez rapidement d'un pays à l'autre, parce que les prix des biens faisant l'objet d'un commerce international ont tendance à s'aligner rapidement les uns sur les autres. Par voie de conséquence, les forces du marché établiront un taux de change unique entre les monnaies de deux pays et en principe entre tous les pays participant au commerce international. Inversement, lorsqu'un pays est à relativement bon marché, c'est-à-dire à trop bon marché par rapport à d'autres pays, sa balance des paiements courants restera excédentaire jusqu'à ce que les prix intérieurs augmentent selon le même rythme

que ceux des autres pays. Le pays intéressé met constamment une partie de son produit national à la disposition du reste du monde et accepte de ce fait de renoncer à une certaine consommation. Ce fut pendant longtemps le cas dans la République fédérale (1).

8.15 La réserve faite ci-dessus « si la banque centrale a un comportement conforme au système » a trait à la fermeté de la politique de la banque centrale. Selon la théorie keynésienne ou post-keynésienne, l'adaptation se fait en plusieurs étapes successives. Lorsque la balance des paiements courants accuse un excédent constant, la banque centrale réagit à l'inflation des prix qui en résulte ou qu'elle redoute (dans l'hypothèse d'un plein-emploi) en réduisant la masse monétaire, en augmentant les réserves obligatoires par exemple. Elle relèvera le taux de l'escompte et provoquera de ce fait un relèvement général du taux d'intérêt. La hausse des taux d'intérêt influe sur les investissements par le biais de l'augmentation des coûts des investissements ou du fait de la baisse du cours des valeurs à revenu fixe.

La diminution de la valeur du capital investi et la restriction des investissements se traduisent par une diminution de la valeur du produit national et, partant, par un fléchissement de l'activité économique générale. Il en résulte une baisse du niveau des prix. En cas de déficit de la balance des paiements courants, c'est aux pays affectés qu'incombe l'adaptation dans le sens contraire (2).

8.16 L'inconvénient de cette théorie est qu'elle ne fonctionne que de façon imparfaite dans la réalité. On lui reproche depuis longtemps d'attacher encore beaucoup trop d'importance au rôle du commerce extérieur et de ne pas tenir suffisamment compte des mouvements de capitaux internationaux qui ont gagné en importance et jouent un rôle propre. Si la banque centrale relève le taux de l'escompte et qu'il s'ensuit un relèvement du niveau général des taux d'intérêt, il peut en résulter un attrait pour les importations de capitaux. Si nous considérons la balance des paiements d'un pays sans « compensatory financing », la balance des paiements courants doit être l'inverse de la balance des capitaux, c'est-à-dire que les excédents dans la balance des paiements courants doivent être compensés par des exportations de capitaux équivalentes et inversement.

(1) Cf. F. Lutz et E. Sohmen : *Wie kann sich ein Land der importierten Inflation entziehen ?*, annexe V au rapport annuel (1964-1965) du comité des experts, Stuttgart, 1965, p. 199.

(2) J. Denizet, *Monnaie et Financement*, Dunod, Paris 1967, p. 199.

Le cas d'une balance fortement excédentaire continue s'est présenté dans la République fédérale au cours des dix dernières années, pendant lesquelles la Bundesbank s'est efforcée avec ténacité, bien que vainement, comme en 1968-1969, d'endiguer l'afflux de capitaux spéculatifs en fixant à un niveau élevé le taux des réserves légales pour les dépôts des non-résidents et à encourager les exportations de capitaux par des accords swaps. Le professeur Fellner ⁽¹⁾ a fait observer très justement au sujet de ce problème général que l'adaptation de la demande globale dépend de deux facteurs :

- d'une part, de la définition des objectifs principaux et des objectifs secondaires de la politique budgétaire,
- d'autre part, de la question de savoir quel degré d'inflation ou, dans le cas contraire, quel taux de chômage, les autorités responsables sont prêtes à accepter.

Cela signifie, dans le cas de la Communauté, définir les objectifs prioritaires et secondaires de la politique monétaire de *chaque État membre*, déterminer dans quelle mesure la banque centrale peut comprimer ou laisser s'exprimer la demande globale sans réduire sensiblement l'output et l'emploi et la compatibilité de ces objectifs. Dans le cas inverse, il conviendrait de se demander dans quelle mesure la banque centrale peut relancer l'activité en réduisant le taux des réserves légales et en maintenant le taux d'intérêt à un niveau peu élevé. L'exemple de la République fédérale nous a montré, au cours des années 1968-1969, qu'en cas d'excédent important et continu de la balance des paiements courants, les liquidités des banques privées peuvent atteindre de telles proportions que la banque centrale doit recourir à des mesures aussi draconiennes que le blocage des dépôts étrangers ou la perception éventuelle d'intérêts débiteurs sur ceux-ci. Nous laissons au lecteur le soin d'apprécier dans quelle mesure on peut considérer de tels instruments comme étant conformes au marché. Il existe actuellement aux États-Unis des projets encore vagues prévoyant l'application de pratiques restrictives analogues aux dépôts existant auprès de filiales étrangères de banques américaines, en vue d'endiguer la fuite de capitaux. Les études réalisées par R. Nurkse et A.L. Bloomfield ⁽²⁾ ont montré, au demeurant que, même dans le système de l'étalon-or ou de l'étalon de change or, les banques centrales n'ont pas toujours eu un comportement conforme au marché, mais ont pris des mesures contraires.

(1) W. Fellner, *op. cit.*

(2) R. Nurkse, *International Currency Experiences - SDN - 1944*, cité par J. Denizet, *op. cit.*, p. 201.

8.17 La réalisation d'un accord sur ces questions fondamentales entre les pays de la Communauté est un problème de politique conjoncturelle communautaire et de politique économique à moyen terme.

Une politique économique à moyen terme dont les objectifs n'ont qu'une valeur indicative, comme cela a été surtout le cas jusqu'à présent, n'offre toutefois aucune garantie d'équilibre des balances extérieures. (Nous continuons à estimer que l'équilibre des balances extérieures est le critère permettant de mesurer les distorsions générales de la concurrence.) Si chaque pays conserve sa propre balance des paiements et sa propre monnaie, différentes conditions devraient être remplies pour assurer l'efficacité d'une politique économique à moyen terme.

8.180 Nous devons partir tout d'abord de l'hypothèse que les balances des paiements des pays membres sont équilibrées. Tel n'est pas le cas en réalité, même après la dévaluation du franc français et la réévaluation du DM. Les résultats que beaucoup attendaient de ces opérations, à savoir le tarissement de la source des perturbations du système monétaire mondial, sont restés du domaine des espérances. La modification de deux parités de change aussi importantes provoque des phénomènes mondiaux d'adaptation. Il n'est pas encore possible de dire à l'heure actuelle quelle sera leur ampleur.

8.181 Une deuxième hypothèse consisterait dans l'application générale, et non plus seulement avec les restrictions dont nous l'avons assortie, du théorème d'Ohlin-Heckscher. Après l'élimination totale des entraves aux échanges intracommunautaires de marchandises, non seulement les prix des biens mais également les prix des facteurs s'alignent les uns sur les autres. On peut dire également que les forces du marché *imposent* l'alignement des prix des facteurs, *pour autant* que les fonctions de production soient homogènes et linéaires, qu'il y ait des « constant returns to scale » et que les structures de production dans les pays membres soient semblables ou comparables, tout en présentant une différenciation suffisante.

8.182 Si l'on rejette cette hypothèse, un équilibre des prix des facteurs pourrait également s'établir de la façon suivante :

- les parties aux accords tarifaires renoncent à leur autonomie. Cela est certes peu probable, mais ne serait pas tout à fait irréalisable, si les syndicats dans les pays membres harmonisaient leur politique salariale ;

— les revendications salariales concordent à peu près avec le taux d'accroissement de la productivité de l'économie nationale. C'est un objectif de la politique des revenus, qui est devenu un élément de plus en plus essentiel de la politique économique à moyen terme et de la politique financière, avec l'exigence de principes directeurs en matière de salaires. Il n'est guère possible de dire à l'heure actuelle, dans quelle mesure elle est réalisable.

8.19 Ces deux hypothèses partent explicitement ou implicitement du principe que les salaires ne peuvent diminuer. Si cela est exact en réalité, il se pose toutefois un autre problème. Si, pour une quelconque raison, on ne parvient pas à maintenir les salaires dans l'équilibre habituel, il faut procéder à des ajustements en recourant à des mesures de politique monétaire. Cela ne serait possible, dans le cas d'augmentations de salaires dépassant de beaucoup les taux de croissance existant dans les pays tiers, que par une réduction de la masse monétaire et, partant, par une pression sur la production et l'emploi. Une situation identique peut se présenter si l'on ne parvient pas à assurer entre les pays de la Communauté un équilibre dans le progrès. La ou les banques centrales devraient alors prendre, pour des raisons dont elles ne sont pas responsables, des mesures correctrices, en finançant par exemple une politique de l'emploi. C'est ainsi qu'on justifie la plupart du temps la nécessité de créer des réserves monétaires de remplacement pour ce genre de cas, c'est-à-dire des droits de tirage spéciaux ou des fonds monétaires communs. Ce point de vue repose sur l'idée qu'il y a une pénurie de liquidités internationales.

8.20 Les critiques formulées contre l'approche de la théorie de la balance des paiements sous l'angle de la théorie des prix tiennent, comme il a été dit, du fait qu'il ne soit pas tenu compte de la balance des capitaux. Alors que, selon la conception traditionnelle, on peut considérer les mouvements de capitaux comme induits, ils sont devenus de plus en plus ces derniers temps un facteur autonome, du fait de leur volume croissant. Les investissements directs à l'étranger, les investissements de portefeuille et, last but not least, les capitaux spéculatifs en font partie, si l'on entend par spéculation l'anticipation de gains escomptés. La fuite de capitaux en France, qui a commencé à l'été 1968, était essentiellement spéculative, on spéculait sur les répercussions probables des troubles sociaux sur la balance commerciale et, partant, sur une dévaluation escomptée de la monnaie française. L'exemple contraire nous est fourni par l'afflux dans la République fédérale de capitaux étrangers spéculatifs qui rendit

une réévaluation de la monnaie encore plus nécessaire.

8.21 Nous avons répondu négativement au point 6.42 à la question de savoir si la libre circulation de capitaux dans le marché commun favorise l'offre de capitaux et la formation de capital d'épargne, en ayant soin d'exclure les transferts de capitaux. Si nous les introduisons maintenant dans notre exposé, nous pénétrons dans le vaste domaine, extrêmement controversé, de la théorie monétaire du commerce extérieur. Il n'est pas possible de la réfuter dans le cadre du présent rapport. Je me bornerai à faire quelques observations sur la question de savoir dans quelle mesure des déséquilibres fondamentaux peuvent être éliminés par une modification de la masse monétaire ou par une politique du revenu.

8.22 Des distorsions générales de la concurrence, considérées comme des déséquilibres fondamentaux apparaissent lorsque les pays à bon marché pendant une longue période, et dont la balance des paiements est excédentaire, refusent de mener une politique inflationniste et lorsque des pays chers pendant une longue période et ayant une balance des paiements courants déficitaire, refusent pour leur part de mener une politique déflationniste. Supposons que l'on parvienne à se rapprocher d'un équilibre grâce à une harmonisation de la politique financière et monétaire. Des accords entre les pays membres contribueraient de façon décisive à réduire les écarts entre les prix des marchandises et des facteurs. On verrait ainsi apparaître un véritable marché commun présentant des caractéristiques comparables à celles d'un marché intérieur, dans lequel les prix des marchandises, abstraction faite des frais de transport, sont identiques, et où le niveau général des prix tend partout à correspondre aux prix du marché mondial majorés du tarif extérieur commun. Je fais pour cela abstraction du facteur temps et de la variation des prix relatifs.

8.23 Les résultats attendus d'une harmonisation de la politique économique sont les suivants : dans les pays à tendance inflationniste, les prix des facteurs et des marchandises augmenteront. Par voie de conséquence la demande en biens d'exportation diminuera, alors que la demande en produits importés augmentera. On l'a prouvé la plupart du temps en prenant l'exemple d'une modification des taux de change, mais ce n'est pas là une condition nécessaire. Le seul problème est de savoir quel degré d'inflation les instances responsables sont prêtes à accepter dans le cas d'une politique d'accroissement de la masse monétaire (1).

(1) Cf. W. Fellner, *op. cit.*

L'ampleur des effets décrits dépendra de l'élasticité de la demande étrangère en biens d'exportation et de l'élasticité de l'offre de l'industrie exportatrice. Si les élasticités sont largement supérieures à 1, l'incidence sur les réserves de devises sera considérable. D'autre part, l'industrie exportatrice du pays qui connaît l'inflation, peut tenter de ramener ses prix au niveau de l'étranger et de renverser ainsi en sa faveur l'effet ultime de ces mesures ; les réserves de devises augmentent même. Du côté des importations la demande en produits étrangers augmentera dans un premier temps dans des proportions qui varieront en fonction de l'élasticité de la demande intérieure en produits importés et de l'offre étrangère.

Les effets définitifs dépendent donc à la fois des quatre élasticités. Cela vaut, mutatis mutandis, pour la politique déflationniste d'un pays dont la balance des paiements courants est déficitaire, et la question fondamentale en l'occurrence est de savoir quel taux de chômage les autorités du pays en cause sont prêtes à accepter ⁽¹⁾.

8.24 Telles sont les bases de la théorie de Sidney S. Alexander ⁽²⁾, qui observe immédiatement à juste titre qu'on ne peut pas étendre à l'ensemble des prix des produits, les conditions d'élasticité valables pour *un seul et unique* produit. « Des élasticités partielles mesurent la variation de prix en fonction de la quantité de l'offre ou de la demande, tous les autres facteurs restant égaux par ailleurs. Une élasticité totale ne mesure pas les effets directs des variations de prix en fonction de la quantité, mais au contraire des modifications simultanées des prix et des quantités au cours du processus d'adaptation de l'ensemble du système économique à un nouvel équilibre ». En fait, ce que nous appelons niveau général des prix est une notion statistique, dont la valeur et la fiabilité sont déterminées par les données fondamentales de la statistique et dont la comparabilité d'un pays à l'autre est assurée par un grand nombre de variations de prix relatives.

8.25 S.S. Alexander substitue l'approche de l'absorption du revenu à celle qui se fonde sur la théorie des prix. Par absorption, il désigne la différence entre l'ensemble de tous les biens et les services produits dans un pays et la somme des biens et des services prélevée sur le marché pour la consommation des investissements des nationaux. Il la définit par une série d'équations simples :

$$Y - A = X - M = S - I$$

dans laquelle on a :

- Y = produit global,
- A = absorption = prélèvement des nationaux sur le produit global pour la consommation des investissements,
- X = exportations,
- M = importations,
- S = épargne globale,
- I = investissements bruts.

Que $Y - A = X - M$ peut s'expliquer par la thésaurisation ou les mouvements autonomes de capitaux. Au demeurant, on peut dire contre cette forme d'équation simplifiée qu'elle n'est défendable que si A englobe à la fois les excédents ou les déficits du budget public. Sinon, elle devrait revêtir la forme suivante $S - I \pm B = X - M$, B représentant l'excédent ou le déficit des budgets publics.

La première question qui nous préoccupe est de savoir comment une modification du revenu influence l'absorption. Alexander répond principalement en invoquant la propension marginale à l'absorption. La différence entre le produit global et l'absorption étant égale à la thésaurisation et cette dernière pouvant être supérieure ou inférieure à 1, une réduction des revenus s'accompagnerait selon toute vraisemblance d'un accroissement de l'absorption et l'incidence, fonction du revenu, sur la balance des paiements courants serait alors négative ⁽³⁾. Il s'agit là, il faut le dire, d'une application à la demande globale ou au revenu global de ses remarques relatives à une action primaire envisagée. Alexander lui-même analyse les répercussions sur les revenus et l'absorption d'une modification du taux de change. S'il ressort de ces considérations que l'approche de l'absorption sous l'angle du revenu ne permet guère de répondre à notre question de savoir comment il faut compenser les distorsions de la concurrence, l'objection qu'il formule contre l'utilité des élasticités totales est relativement valable, ce que nous avons fait observer à ce sujet aux chapitres VI et VII. S'il est exact qu'une modification des données peut placer l'économie nationale à un nouveau niveau d'équilibre, il ne s'agit pas de l'ancien niveau. Ce changement de niveau se traduira également en règle générale par des modifications des structures de prix. Lorsque des déséquilibres fondamentaux sont sans remède, c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas possible d'ajuster des coûts et des prix trop élevés, on peut

⁽¹⁾ Cf. W. Fellner, *op. cit.*

⁽²⁾ Sidney S. Alexander, *Effects of Devaluation on a Trade Balance*, IMF Staff Papers, vol. II, 1952, p. 263-278 ; Sidney S. Alexander « Effects of a Devaluation. A Simplified Synthesis of Elasticities and Absorption Approaches », AER, Vol. 49, 1959.

⁽³⁾ Voir également à cet égard H. Kleinewerfers, *Theorie und Politik der Abwertung*, Bâle-Tübingen, 1969, p. 207.

toujours recourir à l'une des deux solutions que sont la modification du cours du change ou le rétablissement du contrôle des échanges extérieurs.

8.26 Nous pouvons résumer ces réflexions sur les mécanismes de compensation par le jeu des effets de la masse monétaire ou des effets de revenus en disant que toute distorsion générale s'explique comme le déséquilibre entre la balance des paiements courants et la balance des capitaux y compris les cautionnements, les dons et restitutions⁽¹⁾. On peut opter soit pour des mesures de correction financières qui visent le courant international de capitaux privés et les transactions des gouvernements avec l'étranger, soit pour des adaptations effectives qui intéressent le flux des biens et des services. Ces deux remèdes peuvent être administrés par le biais d'une politique des revenus, donc par des directives en matière de salaires. Si les pays membres n'arrivent pas à s'entendre sur ce point, il ne reste plus que l'adaptation par une modification des taux de change ou par le rétablissement de contrôles. Or, ces derniers ont, comme nous en avons fait l'expérience, gravement remis en cause le fonctionnement du marché commun.

8.27 Il convient de rappeler, dans cet ordre d'idées, que l'efficacité du mécanisme monnaie-prix-quantité est fonction de conditions institutionnelles parmi lesquelles la souplesse de la politique de la banque centrale comme la mobilité des coûts et des prix généraux joue un rôle important. Le succès d'une politique de la banque centrale visant à stabiliser la valeur interne et externe de la monnaie ne dépend pas seulement de son influence sur le secteur privé (renchérissement ou réduction du coût du crédit, aménagement du plafond du crédit, etc.), mais également des mesures correspondantes des pouvoirs publics. Les enseignements d'un passé récent justifient des doutes sérieux quant à la concordance de l'action du secteur privé et du secteur public, notamment lorsqu'il s'agit de mener une politique déflationniste efficace. En réalité, il sera difficile de ce fait, même pour une banque centrale autonome et dotée de pouvoirs importants, de pratiquer une politique déflationniste efficace.

Cependant, plus les possibilités d'adaptation sont faibles dans le secteur public, plus les exigences quant à la flexibilité des coûts et des prix doivent être fortes dans le secteur privé. Cette possibilité de compensation est limitée, dans les économies industrielles modernes, par la part représentée par les coûts fixes et l'existence de contrats à long

terme. E. Küng attribue à ces contrats, dans lesquels les grandeurs de coût sont fixées à l'avance pour des périodes à venir, un rôle important⁽²⁾. Tel est le cas pour la livraison de matières premières ou de semi-produits, comme pour les salaires et traitements qui sont fixés à l'avance à long ou à moyen terme selon la durée des conventions collectives. Il s'y ajoute des composantes de caractère institutionnel telle que la puissance des syndicats, l'existence de cartels de vente ou le comportement des employeurs (thésaurisation de main-d'œuvre).

8.28 L'expérience récente n'a pas contribué à renforcer la confiance dans le mécanisme de la masse monétaire. Les doutes viennent principalement à la lenteur de la réaction. Cela peut changer, si l'on porte son attention sur les effets à long terme ; dans ce genre de cas, il s'agit d'un problème de politique des structures à moyen terme. Cependant, on peut élever les mêmes objections contre les instruments immédiatement utilisables, telle que la taxe compensatoire à l'importation en Grande-Bretagne. Elle provoque un soulagement temporaire, mais ne résout pas de graves problèmes de structure qui, comme dans le cas de la Grande-Bretagne, sont dus à une faible productivité et à une mauvaise organisation de l'ensemble de l'économie.

Ces considérations nous placent, semble-t-il, devant un véritable dilemme. « Il faut donc répondre par la négative à la question de savoir si la théorie de la compensation des différences et des prix par le mécanisme monnaie-prix-quantité (ou par le mécanisme du taux du change) correspond à la réalité et si elle est défendable. On ne pourra donc pas non plus s'attendre à une compensation automatique des différences d'imposition entre les États de la CEE »⁽³⁾.

8.29 La question de savoir si et dans quelle mesure les distorsions de la concurrence, qui se traduisent en fin de compte par des déséquilibres fondamentaux de la balance des paiements, peuvent être compensés par le mécanisme du change, appellent quelques remarques préliminaires restrictives.

J'éviterai dans toute la mesure du possible d'employer ci-après les expressions « mécanisme du change » ou « théorie du change », parce qu'elles ont suscité des discussions superflues.

Le taux de change n'est pas un *deus ex machina* qui compense quasi automatiquement des distor-

(1) Cf. en particulier F. Machlup dans : *Maintaining and Restoring Balance in International Payments*, *op. cit.*, p. 5.

(2) E. Küng : *Zahlungsbilanz*, Zürich-Tübingen, 1959.

(3) Institut für Finanzen und Steuern, *Besteuerung und Währung im Gemeinsamen Markt*, Fasc. 69, Bonn, 1963, p. 51.

sions existantes ou nouvelles. La référence qui y est faite signifie au contraire qu'une mesure générale, prise de façon unilatérale, concernant indistinctement tous les biens, les services et les facteurs doit être assimilée à une modification de la parité de la monnaie. Exemple : une taxe générale proportionnelle sur le chiffre d'affaires à l'exportation et une exonération fiscale correspondante à l'exportation équivalent à une dévaluation de la monnaie. L'objection qu'on pourrait élever, selon laquelle cette taxe ne vise pas les mouvements de capitaux, n'est que partiellement fondée. Elle se rattache aux conceptions divergentes déjà mentionnées sur la question de savoir si les courants de capitaux sont le résultat d'un processus de répartition international ou si des différences dans les taux d'intérêt pour une raison d'ordre institutionnel ou pour d'autres motifs pourraient provoquer des mouvements de capitaux primaires.

8.30 Les taux de change uniformes qui s'établissent par arbitrage sur les marchés des changes ne sont pas la même chose que le taux d'équilibre à long terme du cours du change. R. Nurkse entend par là le taux qui maintient pendant de nombreuses années la balance des paiements dans un équilibre tel que les entrées et les sorties s'égalisent (1). Pour Joan Robinson il s'agit là d'une chimère. « Le taux de change, le taux d'intérêt, le niveau de la demande réelle et le niveau des salaires réagissent les uns aux autres comme les billes dans le bol de Marshall et aucun facteur ne peut être déterminé avec précision si l'on ne connaît pas tous les autres (2).

8.31 Il convient de faire une distinction entre la dépréciation et la dévaluation d'une monnaie. Le taux officiel du cours du change d'un pays peut rester inchangé pendant de nombreuses années alors que les prix à la consommation ont considérablement augmenté au cours de la même période par rapport à ceux d'autres pays. La dépréciation se traduit par une diminution du revenu réel ou du rendement réel des capitaux. Une dévaluation se traduit par une modification du taux officiel du cours du change. Dans le système monétaire international, elle équivaut en même temps à une réévaluation des autres monnaies. On ne peut, bien entendu, supporter une dépréciation de la monnaie dans un système de taux de change fixes qu'aussi longtemps que la banque centrale dispose de réserves de garantie suffisantes (et les utilise effectivement pour équilibrer

la balance des paiements) ou aussi longtemps qu'il y a des importations de capitaux.

L'objection selon laquelle les statuts du FMI ont prévu des taux de change fixes n'est pas valable, car ces statuts autorisent des modifications du taux de change en cas de déséquilibres fondamentaux. Ce qui importe en l'occurrence est de savoir s'il est procédé à ces modifications cas par cas et brutalement, ou progressivement ou de façon permanente.

8.32 Quel est le pouvoir monétaire des États nationaux et quel est l'espace monétaire optimal dans notre optique ? (3) La souveraineté monétaire a déjà été restreinte par le statut du FMI (en ce qui concerne l'aménagement des taux de change et la réglementation des changes par le contrôle des paiements courants), par le GATT (en ce qui concerne le contrôle des changes) au moyen d'une restriction quantitative des échanges) et par le traité de l'OCDE (en ce qui concerne les mouvements internationaux de capitaux) (4). La réponse à la question de savoir si une union monétaire doit, à un stade ultérieur de développement du marché commun, constituer la première pierre ou la clef de voûte de l'intégration progressive est partiellement prédéterminée dans notre approche du problème et *uniquement* dans celle-ci. Comme nous ne croyons guère auparavant qu'une concordance puisse être établie rapidement entre les objectifs économiques et l'ordre économique dans les pays membres, le seul remède disponible pour corriger les distorsions était une modification des taux de change. Si on considère d'autre part comme probable un développement des moyens de paiement mondiaux, il se pose la question de savoir si la Communauté européenne pourra encore offrir un cadre suffisant pour les mécanismes de compensation monétaire.

8.33 Ces remarques préliminaires nous ont permis de définir les bases de notre argumentation. Nous partons du principe qu'il existe des taux de change fixes, que la souveraineté des États nationaux en matière monétaire reste en principe intacte, bien qu'elle soit soumise à quelques restrictions, mais que des déséquilibres fondamentaux pourront continuer à se manifester et se manifesteront dans les balances des paiements. Les deux premières conditions sont acceptées de toute évidence sans commentaire, alors que la troisième appelle une brève explication. Il n'est pas exact que la réévaluation du DM et la dévaluation du franc français aient rétabli le calme et l'ordre dans

(1) R. Nurkse : Conditions of International Monetary Equilibrium in *Readings in the Theory of International Trade*, Londres, 1950, p. 3 et suiv.

(2) J. Robinson, « The Theory of Exchanges » in *Readings in the Theory of International Trade*, op. cit., p. 103.

(3) Il s'agit là d'une référence à un manuscrit non publié de H. Möller : Nationalstaat, Währungssouveränität und europäische Integration.

(4) H. Möller, op. cit.

le système monétaire international comme les porte-parole autorisés des banques centrales et des organismes monétaires l'ont déclaré à plusieurs reprises. Six mois à peine après la réévaluation du DM, la lire italienne était soumise, par suite de la fuite des capitaux, à de puissantes pressions, auxquelles la Banque d'Italie a tenté de faire face en recourant au moyen bien connu que constituent les restrictions des paiements extérieurs. Compte tenu du fait que rien ne garantit que de très fortes revendications salariales ne se manifesteront pas et ne seront pas imposées par la grève dans quelques pays, que, d'autre part, on ne doit guère s'attendre que les salaires d'autres pays s'alignent sur le taux d'inflation le plus élevé, des différences plus ou moins grandes dans les conditions de concurrence peuvent réapparaître. Tant qu'elles restent dans les limites des avantages et des inconvénients comparatifs, elles n'entravent et n'affectent pas nécessairement l'optimisation du commerce international. Mais elles éveillent déjà à moyen terme les forces contraires à la stabilité qui, ces dernières années, ont gravement perturbé l'équilibre international. A cet égard, il ne s'agit pas seulement des pays membres de la CEE, bien que la France, par exemple, connaisse depuis la dévaluation de sa monnaie en juillet 1969, et malgré le cloisonnement de son agriculture, une véritable flambée des prix du commerce de gros comme des prix à la consommation. La source de ces bouleversements constants est au contraire dans le système monétaire mondial qui tolère, même s'il ne va pas jusqu'à les favoriser dans sa forme actuelle, des tendances inflationnistes plus ou moins prononcées dans différents pays et les déficits chroniques de la balance des paiements qui en résultent.

8.34 Ce ne sont pas en soi des problèmes d'importance primordiale pour la Communauté européenne et donc pas nécessairement des problèmes de distorsions générales de la concurrence dans le marché commun. Ils ne le deviendront que si un taux (ancien ou nouveau) de change fixe doit être maintenu dans la Communauté. En effet, après avoir abandonné certains des instruments qui servaient auparavant à équilibrer les balances des paiements — notamment les droits de douane, les restrictions quantitatives et, à l'avenir, les taxes compensatoires dans les échanges internationaux — les six pays seront sans cesse contraints à l'avenir de restreindre les transactions financières interétatiques en cas de fortes divergences entre l'évolution des prix et celle des coûts.

L'élimination des distorsions globales de la concurrence se résume à l'alternative suivante :

Ou bien des taux de change fixes avec, éventuellement ou même probablement, un contrôle direct,

ou bien une modification du système du change lui-même. Il s'agit là d'un problème particulier de distorsion générale dans une intégration économique.

8.35 Il y a néanmoins un deuxième problème de distorsion particulier à la Communauté des six pays, à savoir la fixation des principaux prix agricoles en unités de compte (la fixation analogue de tout autre prix, par exemple des prix des produits énergétiques, poserait d'ailleurs le même genre de problèmes). Un tel système pourrait fonctionner si les taux d'accroissement de la productivité agricole et les coûts de la production agricole progressaient de façon uniforme dans tous les pays. Or, les conditions nécessaires à cet effet ne sont pas réunies. Un exemple nous en est fourni par la France. Lorsqu'à la suite des troubles de mai 1968, les salaires furent augmentés tout d'abord dans l'industrie puis alignés dans l'agriculture, l'agriculture française se trouva devant une hausse des coûts plus forte que l'agriculture allemande, alors que les recettes n'augmentaient pas en valeur nominale, puisque les prix et le taux de change étaient fixes.

Inversement, l'agriculture allemande était favorisée par rapport aux autres pays en raison de la plus grande stabilité des prix intérieurs. Il s'agit en l'occurrence d'une distorsion générale ayant l'effet d'une distorsion spécifique⁽¹⁾. Lorsqu'un pays révalue sa monnaie en raison de la situation fortement excédentaire de sa balance des paiements courants, les prix des produits agricoles exprimés en monnaie nationale baissent bien entendu lorsque l'unité de compte est fixée une fois pour toutes, et avec eux le revenu des agriculteurs. Cela soulève bien évidemment de graves problèmes politiques et sociaux. Inversement, lorsqu'un autre pays dévalue sa monnaie, les prix des produits agricoles exprimés en monnaie nationale augmentent. L'opération monétaire qui visait à freiner la tendance des coûts et des prix intérieurs manque ainsi son but. En effet, l'indice du coût de la vie augmente du fait de la hausse des prix des produits alimentaires. Qui plus est, les prix des biens importés exprimés en monnaie nationale ne corrigent plus le niveau des importations ni le compte de devises. Il est même à craindre que cet effet n'entraîne des hausses générales de prix et, finalement, des augmentations de salaires. A l'inverse, dans le cas d'une dévaluation, un pays sera contraint d'opérer une différenciation par branche en ce qui concerne

(1) Nous avons lu, après avoir achevé le manuscrit, le rapport du Conseil d'experts de la République fédérale pour 1969-1970. Nous sommes d'accord avec l'analyse donnée aux points 299 et suivants et nous avons repris par la suite dans le texte certaines constatations que nous y avons trouvées.

les augmentations de salaires, ce qui contribuera indirectement à accroître sa productivité et sa compétitivité internationale au lieu de les réduire ⁽¹⁾.

8.36 On sait que les moyens de se protéger contre les effets considérés comme insupportables de la dévaluation et de la réévaluation sur les prix agricoles et le revenu des agriculteurs consistent en des manipulations à la frontière et en des subventions. La France a été autorisée, pour une durée de deux à trois ans, à percevoir des droits de douane sur les exportations et à accorder des subventions à l'importation de produits agricoles. Cette mesure vise à maintenir les prix exprimés en unités de compte à un niveau inférieur à celui des autres pays membres. La République fédérale a tout d'abord été autorisée pour une brève période à percevoir une taxe spéciale sur les importations de produits agricoles et à accorder une subvention pour l'exportation de ces mêmes produits. Entre-temps, une solution provisoire a été trouvée qui consiste à accorder des subventions aux agriculteurs en vue d'améliorer le revenu, financées pour une part par le FEOGA et pour l'autre par le budget fédéral. Il serait tout aussi superflu de décrire ici ces mécanismes dans le détail que de se pencher sur le problème de leur durée. Ce qui importe pour notre étude est un problème d'un autre ordre.

La modification des parités de change, conçue dans l'intention d'éliminer des déséquilibres fondamentaux, a créé de nouvelles distorsions sous forme de nouvelles restrictions aux transactions financières et par le rétablissement de manipulations fiscales aux frontières. On a, si l'on y regarde de plus près, créé des taux de change multiples. L'argument de la distorsion parallèle perd de ce fait toute valeur. La thèse selon laquelle il n'y aurait pas de distorsion de la concurrence lorsque les interventions dans le mécanisme des prix dans les pays membres ont la même ampleur et vont dans le même sens perd, de ce fait, tout fondement.

8.37 Le professeur Machlup ⁽²⁾ a posé dans son article cité à plusieurs reprises la question de savoir quelles mesures il convenait de prendre, à quel moment, de quelle ampleur et dans quel délai. Pour apprécier ces mesures de secours, il importe de déterminer leur urgence, la rapidité de leurs effets et la façon dont il convient de les doser, ce qui revient aux trois solutions suivantes : faut-il prendre des mesures promptes et radicales, ou promptes mais modérées ou encore lentes et temporisatrices. Certaines solutions ne peuvent être trouvées que par la méthode expérimentale, par exploration. Un exemple de cette méthode nous a été fourni par la fermeture, pour quelques jours, des marchés des changes, décidée par la *Bundesbank* à la demande du gouvernement fédéral, afin de « sentir » le cours du change « naturel » du DM et, partant, le niveau du taux de réévaluation. Il se peut que, sinon l'occasion, du moins la raison d'un tel comportement pragmatique réside peut-être dans la conviction que la théorie du change ne fournit aucune indication sur le niveau nécessaire et raisonnable d'un taux de réévaluation et de dévaluation.

Une analyse détaillée permet de répondre de façon relativement satisfaisante à la question de savoir *quand* une compensation est nécessaire alors que cela n'est guère possible pour la deuxième question relative à la rapidité et à la durabilité de son effet. Il semble que cette situation soit liée pour une grande part aux raisons invoquées par E. Küng ⁽³⁾, à savoir le manque de flexibilité des coûts et des prix et l'existence de contrats à long terme.

8.38 Il était à presumer — et la comparaison des prix depuis l'été et l'automne 1969 l'a effectivement confirmé — que même des réévaluations et dévaluations savamment dosées sont longues à produire leurs effets. Les écarts de prix entre la France et la République fédérale, pour citer les deux cas extrêmes, n'ont pour le moins pas diminué et ils ont même augmenté en partie.

⁽¹⁾ Voir également J. Denizet : Monnaie européenne et processus d'intégration dans *La notion d'un marché commun dans un processus d'intégration*, Bruges, 1970, p. 137 et suiv.

⁽²⁾ F. Machlup in *Vintage*, *op. cit.*

⁽³⁾ E. Küng : *Zahlungsbilanzpolitik*, *op. cit.*

Évolution des prix dans la république fédérale d'Allemagne et dans certains pays ⁽¹⁾

Variations en pourcentage par rapport à l'année précédente.

Pays	1968	1969 année	3 ^e tri.	4 ^e tri.	décem- bre
Indice des prix de gros des produits industriels					
Pays de la CEE					
Belgique	+ 0,6	+ 3,8	+ 4,9	+ 4,8	...
France ⁽²⁾	— 1,9	+ 9,9	+ 11,0	+ 10,9	+ 8,3
Italie	+ 0	+ 3,3	+ 4,9	+ 6,1	...
Pays-Bas ⁽³⁾	+ 1,9	+ 4,5	+ 4,9	+ 5,7	...
Pays de l'AELE					
Grande-Bretagne ⁽⁴⁾	+ 4,0	+ 3,9	+ 4,0	+ 4,1	+ 3,7
Suède	+ 0,6	+ 5,1	+ 5,3	+ 7,1	+ 7,9
Suisse	± 0	+ 3,0	+ 3,8	+ 5,0	+ 5,5
États-Unis	+ 2,5	+ 3,4	+ 3,5	+ 3,9	+ 4,0
Japon	+ 0,3	+ 1,9	+ 2,4	+ 3,2	...
Total des pays choisis spécialement	+ 1,5	+ 3,6	+ 4,7	+ 4,9	...
A titre de comparaison : République féd. d'Allemagne ⁽⁵⁾	— 0,2	+ 2,2	+ 2,6	+ 4,4	+ 4,7
Indice du coût de la vie					
Pays de la CEE					
Belgique ⁽⁶⁾	+ 2,7	+ 3,8	+ 3,9	+ 4,2	+ 4,4
France	+ 4,5	+ 6,0	+ 6,3	+ 5,7	+ 5,9
Italie	+ 1,4	+ 2,7	+ 3,4	+ 4,0	+ 4,3
Pays-Bas	+ 3,7	+ 7,5	+ 7,1	+ 6,9	+ 6,9
Pays de l'AELE					
Grande-Bretagne	+ 4,7	+ 5,4	+ 5,0	+ 5,1	+ 4,7
Suède	+ 1,9	+ 2,7	+ 2,9	+ 3,5	+ 3,8
Suisse	+ 2,4	+ 2,5	+ 2,7	+ 2,2	+ 2,3
États-Unis	+ 4,2	+ 5,4	+ 5,6	+ 5,8	+ 6,1
Japon	+ 5,3	+ 5,6	+ 6,9	+ 6,5	...
Total des pays spécialement choisis	+ 3,9	+ 5,0	+ 5,4	+ 5,4	...
A titre de comparaison : République féd. d'Allemagne	+ 1,6	+ 2,7	+ 2,8	+ 2,8	+ 2,9

⁽¹⁾ Les valeurs actuelles sont en partie provisoires et ont fait, le cas échéant, l'objet d'une estimation.

⁽²⁾ Uniquement les demi-produits.

⁽³⁾ Uniquement les produits; sans l'incidence de la taxe à la valeur ajoutée.

⁽⁴⁾ Uniquement les produits de l'industrie de transformation.

⁽⁵⁾ Produits industriels; sans l'incidence de la taxe à la valeur ajoutée.

⁽⁶⁾ Indice des prix aux consommateurs (entre autres, sans les loyers).

Source : *Bulletin mensuel de la Bundesbank*, 2^e année, n° 2, février 1970, p. 9.

8.38 Les résultats de ce tableau peuvent être interprétés comme suit :

8.380 Dans le cas d'une réévaluation d'une monnaie, les prix des marchandises exportées, exprimés en unités de compte étrangères, augmenteront. Il n'est pas possible de savoir à l'avance s'ils augmenteront en fait proportionnellement au taux de réévaluation. Cela dépend entre autres de l'ampleur des marchés conclus à long terme par les entreprises, de l'élasticité de l'offre et de l'élasticité croisée de la demande étrangère par rapport aux prix, du degré d'utilisation des capacités des entreprises et, partant, des délais de livraison — de manière générale de la question de savoir si les entreprises nationales travaillent dans une zone de coûts marginaux croissants.

8.391 Les prix des matières premières et des demi-produits importés dans le pays qui réévalue, exprimés en unités de compte nationales, augmenteront. L'ampleur de cette hausse dépend une nouvelle fois de l'élasticité de l'offre à l'étranger et de l'élasticité croisée de la demande dans ledit pays par rapport aux prix.

8.392 Si le pays qui réévalue est un important fournisseur de biens d'équipement, les prix exprimés en unités de compte étrangères augmenteront tout au moins dans certains pays et, partant, également les réserves de devises du pays qui réévalue, bien que les frais de transport comme la capacité de livraison des concurrents étrangers puissent modifier cette situation.

8.393 La demande en biens des pays qui n'ont pas réévalué augmente parce que leur situation concurrentielle s'est améliorée, mais cela dépend également du degré d'utilisation des capacités de production dans les pays en cause, de l'élasticité de leur offre et d'une pression inflationniste qui risque par exemple de s'y exercer.

8.394 Dans le cas d'une dévaluation de la monnaie, les prix des biens importés, exprimés en unités de compte nationales, augmentent. Si l'élasticité de l'offre des pays fournisseurs est élevée, les fournisseurs étrangers feront des concessions sur les prix. Le volume des importations ne diminuera que faiblement. Selon que l'élasticité croisée de la demande par rapport aux prix est élevée dans le pays qui dévalue ou que le pays est fortement tributaire de ses importations, il peut arriver que les besoins en devises du pays qui dévalue restent aussi forts ou même augmentent.

8.395 Les prix à l'exportation du pays qui dévalue, exprimés en unités de compte étrangères, diminueront. L'ampleur de cette baisse dépendra pour une part non négligeable de la question de

savoir si les exportateurs, et surtout les commerçants, répercutent ces avantages sur les prix ou s'ils les empocheront et augmenteront de ce fait leurs profits. C'est ainsi par exemple que les prix en DM des automobiles françaises n'ont pas diminué dans la République fédérale après la dévaluation du franc français.

8.396 Dans l'ensemble, les conditions de concurrence se modifient tant en cas de réévaluation qu'en cas de dévaluation, mais l'ampleur de ces modifications dépend de l'existence dans les autres pays d'une pression inflationniste intérieure. En tout état de cause, il y a une période d'adaptation qui peut être plus ou moins longue selon la conjoncture et les conditions d'élasticité de la concurrence internationale. Les effets des modifications du taux du change devraient se faire sentir plus rapidement dans le marché commun que dans les relations avec les pays tiers, parce qu'on peut encore ou à nouveau prendre à l'égard de ces pays des mesures correctrices qui ne sont plus autorisées dans la Communauté après la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives. Toutefois, des mesures de soutien sous forme de restrictions des transactions financières, c'est-à-dire des distorsions, sont également rétablies comme on l'a montré plus haut, selon les besoins, dans les échanges intracommunautaires.

8.4 On peut se demander, devant des résultats aussi négatifs, si l'on ne peut pas sortir de ce dilemme entre des taux de change fixes, la stabilité des prix et des mesures correctrices (génératrices de distorsions dans la pratique) par une politique « panachée » c'est-à-dire en combinant une politique budgétaire et une politique monétaire. C'est là aussi un domaine sur lequel nous ne pouvons nous étendre ici en raison des questions de souveraineté monétaire supranationale qu'il soulève⁽¹⁾. Nous devons dans notre optique nous borner à l'étude de certains aspects du problème.

8.40 On a expliqué le fait que la dévaluation de la livre sterling au printemps 1968 est restée longtemps sans effet en faisant remarquer que cette décision de politique monétaire ne s'appuyait pas en même temps sur une politique financière et budgétaire restrictive. Une chose est certaine, quelle que soit l'appréciation qu'il convient de porter sur la politique britannique (ce qui sort du cadre de notre examen) : lorsque des tendances inflationnistes prédominent à l'étranger ou dans l'ensemble du monde, une politique moné-

(1) C'est à dessein que nous utilisons ici l'expression « supranational », peu appréciée aujourd'hui, afin de montrer combien les résistances d'ordre institutionnel sont fortes à cet égard et combien il sera difficile de les surmonter.

taire et budgétaire restrictive dans les pays soucieux de maintenir la stabilité de leurs prix rendra la balance des paiements courants excédentaire. Elle devra donc être abandonnée après un certain temps. Il en résulte un afflux de devises et les pays dont la balance des paiements est déficitaire exigeront que les pays excédentaires mènent une politique inflationniste ou qu'on augmente les liquidités internationales.

Cela à condition que les pays déficitaires ne puissent pratiquer une politique déflationniste efficace, que les taux de change soient fixes et la monnaie librement convertible.

Cette dernière condition n'est qu'imparfaitement remplie aujourd'hui dans les pays de la Communauté en raison des restrictions aux transactions financières internationales : il existe des distorsions et il en est créé sans cesse de nouvelles.

8.401 Une autre possibilité consisterait à encourager les exportations de capitaux des pays excédentaires. Si les exportations de capitaux sont financées par l'épargne intérieure, les dépenses privées des consommateurs ou les capitaux disponibles pour les investissements diminueront, toutes choses restant égales d'ailleurs. Cela se traduit par une tendance déflationniste. Toutefois, s'il s'agit d'exportations de capitaux liés, c'est-à-dire d'investissements directs, de fournitures dans le cadre d'un projet d'aide aux pays en voie de développement ou de crédits à long terme des fournisseurs, il se produit des effets de revenus pour les industries d'exportations qui sont financées selon toute vraisemblance par la création de crédits ayant un effet de tendance inflationniste. On ne peut prévoir de manière générale qui l'emportera des effets restrictifs ou des effets générateurs de revenus. Selon toute probabilité des tendances à la baisse dans les pays excédentaires favoriseront, si elles y entraînent des hausses de prix, les importations de capital et produisent ainsi des effets qu'on cherche précisément à éviter. Il y a différents procédés que l'on peut essayer selon les circonstances, par exemple une politique budgétaire restrictive combinée à une politique monétaire expansive, ou inversement une politique budgétaire expansive jointe à une politique monétaire restrictive, etc.

8.5 Qu'en est-il de la péréquation fiscale dans les échanges internationaux en tant que mesure de remplacement ? L'effet absolument nul de cette mesure prise par le gouvernement fédéral en novembre 1968 ne devrait pas nous détourner complètement de cette voie. Dans la Communauté, le système de la taxe à la valeur ajoutée a été partout adopté et l'on a tout lieu d'espérer que

la Belgique et l'Italie mettront aussi ce système en vigueur au début de 1972. Cependant, les taux de la taxe à la valeur ajoutée et, par voie de conséquence, les taux de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation et la détaxe à l'exportation varient encore jusqu'à présent entre 8 % au Luxembourg et 25 % en France (1).

8.50 Dans un système où le taux de change se forme par le jeu du marché ou même dans un système de taux de change fixes assorti d'une convertibilité illimitée, les disparités dans les taxes compensatoires à la frontière se reflètent, pour autant qu'elles fassent l'objet d'une application générale, dans le taux de change. Toutefois, si on vise à établir un marché commun présentant des caractéristiques comparables à celles d'un marché intérieur, des disparités persistantes constituent un obstacle extrêmement gênant à son développement et finissent même par le bloquer. L'initiative prise par la Commission d'éliminer progressivement les disparités existant entre les taux des taxes revêt une très grande importance. Si elle réussissait, ce pourquoi il conviendrait que le nombre des taux soit ramené simultanément à deux dans chaque pays, et si elle parvenait d'autre part à harmoniser les principales accises, elle ferait un pas considérable en avant sur la voie de l'élimination des distorsions de la concurrence dans le marché commun.

8.51 La compensation des distorsions ne concernerait pas seulement les impôts frappant l'utilisation du revenu. L'harmonisation favoriserait également ou entraînerait même un rapprochement des impôts directs et ouvrirait ainsi des possibilités pour une politique budgétaire coordonnée de la Communauté. Nul doute qu'il s'agit là seulement d'une partie du chemin à parcourir pour éliminer les distorsions générales de la concurrence. Les problèmes les plus difficiles à résoudre ont peut-être trait à la politique des revenus et résident principalement dans les rapports avec les pays tiers auxquels la Communauté est de plus en plus étroitement liée. En effet, lorsque la pression inflationniste de l'extérieur cesse, l'ensemble du système des taux de change fixes est remis en cause dans le cas de monnaies convertibles.

8.52 Toutefois, une harmonisation effective de la taxe à l'intérieur de la Communauté présenterait le grand avantage de permettre l'intégration financière, qui en est encore à ses débuts. On ne peut méconnaître que l'origine des distorsions globales se trouve, pour une part non négligeable, dans cet état de choses, pas plus qu'on ne devrait

(1) C'est le taux effectif, la France employant encore la méthode consistant à calculer l'imposition « taxe sur taxe ».

oublier que la limitation de la souveraineté financière des États et le transfert d'une partie de leur autonomie aux instances communautaires sont indispensables pour poursuivre l'intégration économique et en assurer le succès.

8.6 La difficulté majeure à l'heure actuelle est constituée par les distorsions résultant de la politique des prix agricoles. La conception valable jusqu'à présent tentait de combiner différents éléments, à savoir :

- des taux de change fixes,
- des prix de marché uniformes et stables,
- garantir le revenu des personnes travaillant dans l'agriculture,
- approvisionner les consommateurs à des prix raisonnables,
- une harmonie sinon parfaite, du moins aussi profonde que possible, avec les conditions de l'économie agricole mondiale.

8.60 Une telle politique aurait pu être efficacement menée si les activités économiques générales dans les pays membres s'étaient développées en suivant un sentier d'équilibre. On a dit aux chapitres précédents, qu'il en a été autrement et l'on a expliqué les raisons de cet état de choses. Il serait trop facile de rejeter la responsabilité du manque d'équilibre sur un secteur particulier, en l'occurrence sur le secteur agricole. Même la fixation de prix agricoles uniformes, exprimés en unités de compte communes, aurait été encore compatible avec la conception d'un marché commun, si les rapports des taux de change étaient restés inchangés. Cette condition n'était pas remplie et rien ne garantit qu'elle le sera à l'avenir.

8.61 Un des problèmes à résoudre ne pourra nécessairement l'être qu'à long terme : l'optimisation des structures de production agricole. Le plan Mansholt a mis l'accent sur les points critiques et indiqué également, quelle que soit la position que l'on adopte au sujet de ses modalités, les moyens de réaliser cet objectif.

8.62 Il se pose toutefois une question plus urgente à court et à moyen terme. On peut la résumer par l'alternative suivante : des prix de marché fixes et uniformes dans un système de taux de change fixes ou des prix de marché uniformes dans un système de taux de change flexibles. La première de ces méthodes ne peut être mise en œuvre sans mesures correctrices réelles et financières, ce qui implique toutefois de nouvelles distorsions permanentes. La deuxième méthode appelle une réorientation de la politique du change. Pour autant que l'élimination des distorsions de la concurrence doit être le principe directeur de l'action — et c'est précisément dans cette perspective qu'a été demandé le présent rapport —

il nous faut écarter la première méthode citée. En outre une dépréciation de la monnaie, de même qu'une dévaluation ou une réévaluation, modifie aussi à moyen terme les structures des prix.

8.63 Y a-t-il là une contradiction avec la thèse défendue plus haut, selon laquelle des mesures générales modifient le niveau des prix, mais non les structures des prix? Cette objection éventuelle ne pourrait être retenue que si l'on ne tient pas compte des différents rapports d'élasticité. Les secteurs et les branches d'activité économiques réagissent nécessairement de façon différente à la modification de données générales. Le sens de ces réactions dépend principalement de l'élasticité de l'offre intérieure et étrangère comme de l'élasticité des demandes respectives. Dans le secteur agricole, des prix fixes et d'un niveau trop élevé par rapport aux prix du marché mondial dans un système de taux de change fixes rendront indiscutablement la production de produits agricoles excédentaire. Des mesures correctrices, réelles ou financières seront de ce fait inévitables.

8.64 Si l'on veut d'autre part créer et maintenir un marché commun, c'est-à-dire un système dans lequel le pouvoir de décision est décentralisé, tout en garantissant *dans toute la mesure du possible* le revenu des agriculteurs, le passage à des taux de change plus mobiles est inévitable.

8.65 Nous ne pouvons prendre position dans ce rapport sur le pour et le contre d'un système de taux de change flexibles. Nous devons tenir compte du fait que les taux flexibles ne sont pas la seule solution possible et que, d'autre part, l'achèvement d'une *union économique* n'est guère concevable sans une unité monétaire et une unité de compte unique et seule valable en fin de compte. Cette dernière pourrait aussi être flexible pour le système monétaire international et fixée une fois pour toutes dans la Communauté. Toutefois, si nous nous plaçons dans l'optique du système *actuel* des prix agricoles, il ne peut être maintenu sans taux de change mobiles. La solution pourrait être trouvée dans un ajustement permanent, ou à des intervalles relativement courts, des taux de change, qui devraient bien évidemment être valables pour l'ensemble de l'économie. Plusieurs projets allant dans ce sens ont déjà été mis sur le tapis. Tous attachent une grande importance à la négociation à terme pour les produits de base agricoles et chacun de ces projets a également des inconvénients. Comme il a déjà été dit, ces remarques sont valables pour toute fixation de prix d'autres produits (pour notre part, nous estimons que ces inconvénients sont moins graves que les mesures correctrices financières, mais la mise au point d'un tel système nécessiterait la rédaction d'un rapport spécial).

9.0 On peut résumer la présente étude en quelques mots.

9.00 Des distorsions générales ou, pour reprendre la formulation du sujet du rapport, « globales », sont des altérations systématiques de la concurrence. Elles sont inhérentes à la conception institutionnelle ou interventionniste de l'économie dans nos pays. La question de savoir dans quelle mesure on peut les tolérer relève de la politique sociale à l'intérieur de chaque pays. Dans une communauté, elles se traduisent par la discordance entre les objectifs économiques et l'ordre économique pour une politique du change donnée et par des déséquilibres fondamentaux des balances extérieures lorsqu'elles concernent le commerce interétatique. Ajoutons que la tâche qui nous était confiée ne prévoyait pas l'étude des distorsions spécifiques. Elle soulève en fait des problèmes particuliers, parce qu'il est difficile la plupart du temps de mesurer les « opportunity costs » réels. Tel est le cas lorsqu'il n'existe pas de prix du marché (comme grandeur de référence) ou lorsque les prix des services publics sont fixés en coûts unitaires de production (au lieu de l'être en coûts marginaux comme en économie privée).

9.01 On ne pourrait remédier aux distorsions générales (tout au moins entre les États membres), dans un système de taux de change fixes, que par une union monétaire dans laquelle la politique intérieure et extérieure en matière de crédit ainsi que la politique du change seraient effectivement définies en commun. Cela impliquerait le transfert à une institution supranationale des pouvoirs découlant de l'autonomie financière dont les États membres sont restés détenteurs (et éventuellement le transfert de leurs compétences en matière de politique des revenus). On a peine à croire que les États membres seront prêts à s'engager sur la voie future de l'intégration en abandonnant une part aussi importante de leur souveraineté.

9.02 Les progrès que l'on peut réaliser par une adaptation progressive des objectifs de la politique économique ne prendront corps que peu à peu et s'étendront sur un laps de temps relativement long. Il est à présumer que l'équilibre sera sans cesse perturbé. Cela ne sera pas nécessairement causé par la situation dans un des États membres mais pourra venir de l'extérieur et entra-

vera, compte tenu des liens des pays de la Communauté avec le reste du monde, le fonctionnement du marché commun en se traduisant par des déséquilibres fondamentaux continus de balance extérieure.

9.03 Aussi longtemps qu'ils conservent leur propre balance des paiements et mènent une politique autonome en matière de changes, les États membres *réagiront différemment* aux graves perturbations de l'équilibre. Il semble plus probable aujourd'hui que les pays soucieux de maintenir leur stabilité devront réévaluer de temps à autre.

9.04 Lorsque le postulat des « taux de change fixes » a été admis et qu'il est au premier rang des préoccupations, les dévaluations et les réévaluations ne constituent pas un moyen efficace pour éliminer des distorsions générales existantes ou pour prévenir de nouvelles distorsions. Des modifications des parités nécessitant des mesures de soutien destinées à placer l'économie touchée dans une nouvelle situation d'équilibre et à l'y maintenir, consisteront en règle générale en des contrôles directs des transactions financières internationales. Cependant, la réévaluation de la monnaie d'un *seul* pays jouant un rôle important dans l'économie mondiale équivaut à une dévaluation des monnaies d'autres pays et inversement. Elle risque par conséquent de perturber l'équilibre dans ces pays.

9.05 L'alternative : modification du taux de change ou contrôles directs n'existe pas en réalité. En effet, des contrôles directs des mouvements de capitaux sont presque inévitables après des dévaluations monétaires. Mais de nouvelles distorsions sont introduites de ce fait dans le mécanisme de libre concurrence dans le marché commun.

9.06 La nécessité d'éliminer des distorsions générales de la concurrence, en modifiant la masse monétaire ou par des effets de revenus, résulte en partie d'une confusion entre la cause et l'effet. Des perturbations fondamentales de l'équilibre apparaissent *parce que* les États ayant une balance des paiements courants déficitaire ne sont pas disposés à pratiquer une politique déflationniste efficace et *parce que* les pays qui ont une balance des paiements excédentaire sont tout aussi peu disposés à mener une politique inflationniste adéquatement dosée.

Bien entendu on ne peut exclure a priori la possibilité de parvenir à un accord général pour la définition de la politique intérieure en matière de crédits. Il s'agit assurément d'une entreprise de longue haleine et l'on ne tardera pas à se voir contraint d'influer sur la politique du crédit dans les États membres et, partant, sur l'approvisionnement en crédits des administrations publiques. Il va sans dire qu'il en résulterait de graves conflits de compétences.

9.07 La création de réserves supplémentaires de garantie, sous forme de droits de tirage spéciaux ou d'un fonds de réserve communautaire par exemple, s'écarte dans une certaine mesure du cadre spécifique du présent rapport. Il ne nous appartient pas d'apprécier ici s'il y a une pénurie de liquidités internationales ou également de liquidités communautaires. Il ne fait aucun doute qu'on ferait un pas important dans la voie d'une union monétaire en versant des réserves nationales de garantie dans un fonds communautaire. Ce fonds peut s'avérer efficace et permettre de surmonter des déséquilibres limités dans le temps des balances des paiements, à condition qu'on crée — et uniquement à cette condition — un organe central qui fixe les conditions, les délais et le volume des réserves susceptibles d'être mobilisées. Il existe des projets dans ce sens, que je ne puis aborder ici. On n'en constate pas moins que l'intégration monétaire déborde de plus en plus du cadre de la compétence nationale comme de celui de la compétence communautaire et se situe, ou doit être replacée, dans le contexte plus vaste de l'économie mondiale.

9.1 Faut-il se contenter des résultats plutôt négatifs de la présente étude ? Nous ne le pensons pas. On peut envisager le recours à certains moyens qui, s'ils ne constituent pas des solutions, permettent néanmoins d'atténuer les distorsions générales de la concurrence existantes et d'en prévenir de nouvelles.

9.10 La conception de la concurrence sur laquelle repose le présent rapport est celle de la libre concurrence. Cette notion a été assurément quelque peu restreinte (cf. points 4.51 et 4.52) pour les besoins de notre exposé. Elle couvre le libre accès des concurrents aux différents marchés, une transparence du marché sinon parfaite du moins satisfaisante, la libre circulation des facteurs de production, le régime communautaire de la protection des brevets, l'élimination de pratiques restreignant le libre accès aux activités économiques et l'interdiction de pratiques discriminatoires par les entreprises.

9.11 Pour assurer l'efficacité de ces structures idéales, il conviendrait d'uniformiser en premier

lieu la législation douanière et d'autres dispositions analogues (entraves non tarifaires aux échanges) dans les échanges de marchandises intracommunautaires. Les droits de douane ne sont pas en soi des barrières commerciales ou des barrières assez faciles à surmonter. On a commencé à harmoniser la législation douanière. Quelque importante que soit cette initiative, les accords conclus et les directives arrêtées sont d'un maniement complexe.

Leur application nécessite le recours à des spécialistes et, ce qui est plus important, les frontières sont maintenues entre les administrations douanières à l'intérieur du marché commun. Cela vaut pour la plupart des dispositions énumérées sous le point 5.402 (à l'exception du régime de transit communautaire). Cela vaut également pour les restrictions quantitatives évoquées au point 5.403. La nature et le rôle d'une union douanière sont de permettre la libre circulation des marchandises, dès lors qu'elles ont été importées de pays tiers sur le territoire douanier commun. La suppression des frontières entre les administrations douanières est également urgente parce que les bureaux de douane continuent à s'identifier au principe de l'État national. On reste convaincu que le contrôle douanier, qui n'est plus matériellement justifié, est nécessaire pour de prétendues raisons financières.

9.12 L'élimination des différences énumérées au point 5.41 dans le traitement des services qui ne satisfont pas à la norme nationale peut, pour autant qu'elles ne sont pas fondées sur des raisons d'hygiène ou de salubrité, être assurée par une simple tolérance et d'autre part par une standardisation des normes. La deuxième possibilité présenterait en outre des avantages substantiels en matière de concurrence. Il est plus difficile de parvenir à une harmonisation des normes, lorsqu'elles sont liées à des « social economies » ou « diseconomies » comme dans le cas des dispositions relatives à la pollution de l'air, de l'eau, à la lutte contre le bruit, etc. Leur élimination nécessite des investissements de capitaux plus ou moins importants. S'il existe de fortes disparités entre ces normes, la concurrence dans le marché commun subit des distorsions spécifiques. Cependant, leur marge de dispersion en principe importante fait que ces distorsions spécifiques se transforment fréquemment en distorsions générales.

9.13 L'harmonisation des impôts sur l'utilisation du revenu (taxes sur le chiffre d'affaires, impôts de consommation et autres impôts indirects) est également un problème d'envergure. Harmonisation signifie dans ce cas rapprochement progressif des taux effectifs des impôts et en particulier ré-

duction des écarts en ce qui concerne les taux de la taxe à la valeur ajoutée. On conteste souvent l'opportunité et la licéité de tels rapprochements en invoquant l'incidence différente des impôts d'un pays à l'autre, c'est-à-dire leur efficacité sur les prix ou les revenus. Nous avons signalé à plusieurs endroits dans le rapport que l'incidence des impôts n'est pas un critère permettant d'apprécier les distorsions et nous en avons expliqué la raison. En effet, il s'agit uniquement de savoir si un impôt est *appliqué* de façon différenciée, son incidence étant un problème d'élasticité de la demande ou de l'offre. L'incidence plus forte de l'harmonisation des impôts indirects tient à son effet sur l'intégration financière et budgétaire ; elle provoque une sorte de réaction positive en chaîne. En effet, il n'est guère concevable qu'une harmonisation des impôts indirects n'exerce pas également des effets correspondants sur les impôts directs. Nous touchons là au noyau de résistance de toute intégration. Certes, le fonds agricole de la Communauté constitue les bases d'une politique budgétaire commune et si, comme il semble, la Commission doit se voir attribuer à l'avenir des ressources propres provenant des recettes douanières, un nouveau pas sera accompli sur la voie de l'intégration financière. Les perspectives de réaliser d'autres progrès importants sur la voie d'un transfert direct des prérogatives monétaires sont plutôt limitées. Si nous considérons ce problème très vaste et complexe sous le seul angle des distorsions de la concurrence, l'harmonisation des taux effectifs des impôts indirects a néanmoins un effet considérable. Il n'est plus possible de ce fait de remplacer l'instrument représenté par les taxes de douane devenu inutile par des taxes à l'importation et à l'exportation et de réintroduire ainsi de nouvelles distorsions.

Cependant, l'harmonisation effective des impôts restreint la marge à l'intérieur de laquelle la politique financière nationale peut agir de façon discriminatoire. Nous ne devons pas oublier qu'il s'agit en l'espèce de décisions politiques qui se situent au-delà des conjectures économiques.

9.14 Quelles sont enfin les chances d'une intégration monétaire ? Ce sujet fait actuellement l'objet d'examen et d'études approfondis. Plusieurs projets ont déjà été avancés sur ce sujet et diffèrent plus dans les nuances que dans le fond. Cependant, les conceptions sont différentes par ail-

leurs sur la question de savoir si des cours fixes une fois pour toutes ou des cours mobiles sont souhaitables et réalisables à l'intérieur de la Communauté. Dans l'optique de notre étude — *la seule* qui nous intéresse ici — se pose l'alternative suivante : taux de change fixes *et* directs, c'est-à-dire contrôles générateurs de distorsions, *ou* taux de change mobiles sans contrôle. Le terme « mobiles » ne doit pas être nécessairement identifié, suivant de récentes propositions, à la notion de « taux de change flexible », usuel auparavant. De nouvelles formes d'adaptation régulière progressive ont été proposées, que nous n'avons pas examinées dans le détail dans le présent rapport. Les théoriciens des changes sont eux-mêmes divisés et, sur le plan pratique, il se pose la question de savoir si les propositions avancées peuvent être mises en œuvre sans remettre sérieusement en cause la compétence monétaire des banques centrales.

Les analyses auxquelles il a été procédé au cours de la présente étude aboutissent au résultat suivant : *pour autant* que l'élimination de distorsions existantes ou la prévention de distorsions futures est le *seul critère* déterminant pour porter un jugement, la seule voie qui ne soit pas bloquée est, à en juger d'après la situation actuelle, celle de la formation des taux de change par le libre jeu du marché.

Les problèmes posés par la fixation et le maintien de prix applicables à une organisation de marché, exprimés dans une monnaie unique sont devenus manifestes et extrêmement graves dans le secteur agricole, mais il pourrait en aller de même dans d'autres secteurs.

9.2 C'est ici que doit prendre fin l'analyse économique à l'aide de modèles théoriques des distorsions générales de la concurrence. La tâche confiée à l'auteur du rapport était formulée de façon précise. La réflexion économique peut mettre et a mis en évidence certaines solutions de rechange. Une analyse des modalités et des formes de la politique du crédit et de la politique monétaire ne nous a pas été demandée. Elle devrait d'ailleurs tenir compte de nombreux autres aspects que l'élimination des distorsions générales. La décision sur ce qu'il faut et ce que l'on peut faire se situe au niveau politique et soulève en fin de compte des problèmes de répartition des compétences dans la Communauté.

ETUDES

parues à ce jour dans la série «Concurrence» (1):

8153 — N° 1

La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE

1966, 74 p. (f, d, i, n) FF 7,— FB 70,—

8176 — N° 2

Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE

1966, 68 p. (f, d, i, n) FF 10,— FB 100,—

8182 — N° 3

Le problème de la concentration dans le Marché commun

1966, 26 p. (f, d, i, n) FF 5,— FB 50,—

8183* — N° 4

Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE

1966, 108 p. (f, d, i, n) FF 18,— FB 180,—

8217* — N° 5

Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration

1967, 99 p. (f, d, i, n) FF 15,— FB 150,—

8213* — N° 6

Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes

1967, 132 p. (f, d, i, n) FF 30,— FB 300,—

8234* — N° 7

Rapport sur les choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers États membres de la CEE

1969, 37 p. (f, d) FF 10,— FB 100,—

8242 — N° 8

Le pouvoir fiscal dans les États membres de la Communauté

1969, 76 p. (f, d, i, n): en préparation) FF 10,— FB 100,—

Cette étude termine la série « Concurrence » ; une nouvelle série intitulée « Concurrence - Rapprochement des législations » lui succède.

8267 — N° 9

Effets des réglementations nationales des prix dans la Communauté économique européenne

1970, 176 p. (f, d, i, n, e) FF 22,— FB 200,—

8278* — N° 10

Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes

1970, 64 p. (f, d, i, n) FF 33,— FB 300,—

(1) Les signes abrégatifs *f, d, i, n*, et *e* indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (français, allemand, italien, néerlandais et anglais).

BUREAUX DE VENTE

FRANCE

*Service de vente en France des publications
des Communautés européennes*
26, rue Desaix
75 Paris-15^e
CCP Paris 23-96

BELGIQUE – BELGIË

Moniteur belge – Belgisch Staatsblad
40-42, rue de Louvain – Leuvenseweg 40-42
1000 Bruxelles – 1000 Brussel
CCP 50-80 – Postgiro 50-80

Sous-dépôt :
Librairie européenne – Europese Boekhandel
244, rue de la Loi – Wetstraat 244
1040 Bruxelles – 1040 Brussel

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003 – Luxembourg 1
et 29, rue Aldringen, Bibliothèque
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL R 101/6830

ALLEMAGNE (RF)

Verlag Bundesanzeiger
5000 Köln 1 – Postfach 108006
(Fernschreiber: Anzeiger Bonn 08 882 595)
Postscheckkonto 834 00 Köln

ITALIE

Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi 10
00198 Roma
CCP 1/2640

Agences :
00187 Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B
00187 Roma – Via XX Settembre (Palazzo
Ministero delle finanze)
20121 Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3
80121 Napoli – Via Chiaia 5
50129 Firenze – Via Cavour 46/R
16121 Genova – Via XII Ottobre 172
40125 Bologna – Strada Maggiore 23/A

PAYS-BAS

Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf
Christoffel Plantijnstraat
's-Gravenhage
Giro 425 300

GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

H.M. Stationery Office
P.O. Box 569
London S.E. 1

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

European Community Information Service
2100 M Street, N.W.
Suite 707
Washington, D.C., 20037

IRLANDE

Stationery Office
Beggars Bush
Dublin 4

SUISSE

Librairie Payot
6, rue Grenus
1211 Genève
CCP 12-236 Genève

SUEDE

Libreria C.E. Fritze
2, Fredsgatan
Stockholm 16
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

ESPAGNE

Librería Mundi-Prensa
Castello, 37
Madrid 1

AUTRES PAYS

*Office des publications officielles
des Communautés européennes*
Case postale 1003
Luxembourg 1
CCP 191-90
Compte courant bancaire : BIL R 101/6830

8280

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES - LUXEMBOURG

FF 14,00	FB 125,-	DM 9,00	Lit. 1 560	Fl. 9,00	£sd 1.1.0	£p 1,50	\$2.50
----------	----------	---------	------------	----------	-----------	---------	--------

5344/2/III/1971/5