

LIBRARY

~~LT~~
~~CV~~
~~RH~~
~~KL~~
~~ML~~
~~WN~~
~~EK~~
~~BS~~
~~MG~~



L'Europe à Seize, Y. de L'ECOTAIS.
— Sept raisons pour dire non. — Les effets juridiques extra-territoriaux de la politique de la concurrence, B. GOLDMAN.
— Adhésion britannique et politique agricole commune, C. BAILLET.
— Quelques aspects des rapports entre la C.E.E. et les organisations internationales, G. LE TALLEC.
— L'association de l'île Maurice à la C.E.E. — Fos au seuil de l'ère industrielle, P. HAGUET.

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

N° 157

SEPTEMBRE 1972

LE RECYCLAGE DEVIENT UNE AVENTURE PASSIONNANTE...

ENTREPRISE *le prouve chaque semaine à ses
830.000 lecteurs en leur apportant*

Toute l'Information dont ils ont besoin :

L'essentiel de l'actualité économique et politique, en France et dans le monde, vu sous l'angle des affaires.

Les tendances et les prévisions. La conjoncture pensée en vue d'une action immédiate.

Un choix équilibré d'études et de flashes sur une affaire, un secteur ou une profession. Ses activités, ses débouchés, ses perspectives et les hommes qui l'animent.

La Formation permanente qui répond le mieux à leurs exigences :

Par des comptes rendus d'expériences, des cas concrets et des exemples vécus : solutions pratiques et réactions individuelles à des problèmes qui peuvent se poser à toutes les entreprises.

Par l'exposé des méthodes et des techniques nouvelles utiles à l'action professionnelle : leur mode d'utilisation et les possibilités qu'elles offrent.

« *ENTREPRISE* » assure ainsi chaque semaine le recyclage de ses lecteurs et donne à tous les cadres soucieux de progresser et d'élargir leur champ d'action professionnel, un extraordinaire moyen de promotion.

Chaque semaine lisez **ENTREPRISE**, en vente partout le jeudi — le numéro 4 F. Pour vous abonner, adressez-vous 13, rue Saint Georges - Paris 9^e

ÉTUDES INTERNATIONALES

Directeur : Antoine AYOUB
Université Laval

SOMMAIRE

Volume III, n° 2, juin 1972

LES POLITIQUES DE DEFENSES

Jacques VERNANT : La politique de défense de la France.

Nils ORVIK : La politique mondiale des Etats-Unis : les déterminants du leadership.

Pierre FISTIÉ : L'évolution de la politique de défense du Japon depuis 1946.

A. J. R. GROOM : La politique de défense du gouvernement conservateur britannique.

Albert LEGAULT : L'organisation de la défense au Canada.

NOTES ET DOCUMENTATION

Théofil I. KIS : Les structures du pouvoir et la perception des politiques au XXIV^e congrès du parti communiste de l'Union Soviétique.

LIVRES

ETUDES INTERNATIONALES paraît quatre fois par année et est publiée par le Centre québécois de relations internationales affilié à l'Institut canadien des affaires internationales.

Rédaction et administration : Centre québécois de relations internationales, case postale 337, Sillery, Québec 6^e (Québec) - Téléphone (418) 656-2462 ou 656-5204.

Distribution et abonnement : Les Presses de l'Université Laval, case postale 2447, Québec 2^e (Québec).

Abonnement annuel : dix dollars.

Le numéro : trois dollars.

POUR VOTRE BIBLIOTHÈQUE

	Prix Franco
Euroobligations - Eurobonds	59 F
La position dominante et son abus (art. 86 du Traité de la C.E.E.), par J.-P. DUBOIS	44 F
Le Marché Commun de la Pêche Mari- time, par R. GARRON	24,50 F
Concurrence européenne et marques de fabrique, par X. de MELLO	10 F
La vente à tempérament et son finance- ment dans le Marché Commun	
Tome I. Le droit français	60 F
Tome II. Les droits belge et luxembourgeois	85 F

LIBRAIRIES TECHNIQUES

27, place Dauphine — PARIS-1^{er}
C.C.P. PARIS 65.09

*** NN

H

Chaîne



Concorde

**HOTEL TERMINUS
SAINT-LAZARE CONCORDE**

387-36-80 108, Rue St-Lazare PARIS

TELEX 65 442

350 CHAMBRES



SA

ROTISSERIE NORMANDE

30 JOURS D'EUROPE

LE

MAGAZINE DE L'EUROPE

vous apporte chaque mois

**TOUTE L'ACTUALITÉ DE L'EUROPE
EN CONSTRUCTION**



- *Les progrès de l'union économique et monétaire.*
- *Les étapes de l'intégration industrielle.*
- *Les efforts de coordination de la recherche et de la technologie.*
- *Les péripéties de l'union politique.*
- *La coopération universitaire.*
- *Comment vivent les Européens.*



30 JOURS D'EUROPE
vous fait vivre en Européen

Par abonnement seulement : 20 F par an.

Offre aux lecteurs
du MARCHÉ COMMUN

Service gratuit d'essai de trois mois sur
simple demande à :

30 JOURS D'EUROPE

61, rue des Belles Feuilles - PARIS-16^e

3, RUE SOUFFLOT, PARIS-V* — Tél. 033-23-42

SOMMAIRE

PROBLEMES DU JOUR

L'Europe à Seize, par Yann de L'ECOTAIS	607
Sept raisons pour dire non	610

L'ECONOMIQUE ET LE SOCIAL DANS LE MARCHÉ COMMUN

Politiques communes et relations extérieures des Communautés européennes

Les effets juridiques extra-territoriaux de la politique de la concurrence, par B. GOLDMAN, Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris II	612
Adhésion britannique et politique agricole commune, par C. BAILLET, Ingénieur Agronome, Chef de Division à la Commission des Communautés Européennes	624
Quelques aspects des rapports entre la C.E.E. et les organisations internationales, par G. LE TALLEC, Conseiller juridique de la Commission des Communautés Européennes	636
L'association de l'île Maurice à la Communauté Economique Européenne	645

CHRONIQUE

Fos au seuil de l'ère industrielle, par Paul HAGUET	650
-----------------------------------------------------------	-----

ACTUALITES ET DOCUMENTS

La vie du Marché Commun et des autres institutions européennes	655
Bibliographie	658

*Les études publiées dans la Revue n'engagent
que les auteurs, non les organismes, les services
ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

© 1972 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Voir en page VI les conditions d'abonnement ♦

Zusammenfassung der wichtigsten in der vorliegenden Nummer behandelten Fragen

TAGESPROBLEME :

Das Europa der Sechzehn, von Yann de L'ECOTAIS Seite 607

Das wirkliche Nachspiel der Erweiterung des Gemeinsamen Markts vollzog sich am 22. Juli im Brüsseler Egmont-Palast, als mehrere hundert Unterschriften die Freihandelsabkommen zwischen der Zehnergemeinschaft und Schweden, der Schweiz, Österreich, Island, Portugal (und bald Finnland) konkretisierten. Es handelt sich dabei um lauter europäische Länder, die aus politischen Gründen der Gemeinschaft nicht beitreten konnten oder wollten, aber die mit ihr bevorrechtigte Beziehungen unterhalten wollen. Auf diese Weise wurde eine grosse präferentielle Handelszone geschaffen, die fast die Hälfte des Welthandels umfasst.

Sieben Gründe um nein zu sagen Seite 610

DAS WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWESEN IN DER E.W.G. :

Das Institut für Friedensrecht und Entwicklung hat am 5. und 6. Mai 1972 sein IX. gemeinschaftliches Kolloquium über das Thema « **Gemeinsame Politik und ausserpolitische Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften** » veranstaltet. Zahlreiche Persönlichkeiten von europäischem Rang und aus dem Bereich der Universität nahmen an diesem Kolloquium teil, unter anderen auch Richter P. PESCATORE, Mitglied des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

Wir veröffentlichen im Anschluss einige der Berichte, die vorgelegt worden sind :

Die juristischen Auswirkungen ausserhalb des Landes der Konkurrenz politik, von B. GOLDMAN, Professor für Rechts-, Wirtschafts- und Socialwissenschaften an der Universität Paris II Seite 612

Britischer Beitritt und die Agrarpolitik, von C. BAILLET, Diplolandwirt, Abteilungsleiter bei der E.W.G.-Kommission Seite 624

Einige Aspekte der Beziehungen zwischen der E.W.G. und den internationalen Organisationen, von G. LE TALLEC, juristischer Berater bei der E.W.G.-Kommission Seite 636

Die Assoziierung der Mauritius-Insel mit der Gemeinschaft Seite 645

CHRONIK :

Fos an der Schwelle zum industriellen Zeitalter, von Paul HAGUET Seite 650

AKTUALITÄT UND DOKUMENTIERUNG :

Das Leben des gemeinsamen Markts und der anderen europäischen Einrichtungen Seite 655

Bibliographie Seite 658

Für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Studien sind nur deren Verfasser, nicht jedoch die Organismen, Dienste oder Unternehmen, denen sie angehören, verantwortlich.

Summary of the main questions dealt with in the present number

CURRENT PROBLEMS :

Europe : the Sixteen, by Yann de L'ECOTAIS.
..... page 607

The story of Common Market expansion cannot be told without reference to the July 22 meeting at the Palais d'Egmont in Brussels, when free trade agreements were signed into being between the EEC and Sweden, Switzerland, Austria, Iceland, Portugal (and, soon afterwards, Finland). The several hundred signatories represented European countries which, for political reasons, cannot or do not wish to join the Common Market, but which have been anxious to establish special relationships with it. The event created a vast preferential trading area, covering nearly half of world trade.

Seven reasons to say no page 610

ECONOMIC AND SOCIAL ISSUES IN THE COMMON MARKET :

Under the theme « **Joint Policies and Foreign Relations of the European Community** », l'Institut du Droit de la Paix et du Développement presented its ninth Community Colloquy on May 5 and 6, 1972. Many European public figures and scholars participated in the colloquy, including P. PESCATORE of the Court of Justice of the European Community. Several of the reports presented at the conference are published in this issue :

The extraterritorial legal consequences of competitive policy, by B. GOLDMAN, Professor, University of Law, Economics and Social Sciences, Paris-II page 612

British adherence and agricultural policy, by C. BAILLET, Agronomist, Division Chief, E.E.C. Commission page 624

Some aspects of relations between the E.E.C. and international organisations, by G. LE TALLEC, Juridical Advisor, E.E.C. Commission page 636

Association of Mauritius with the Community
..... page 645

REPORT :

Fos on the threshold of the industrial era, by Paul HAGUET page 650

NEWS AND DOCUMENTS :

Activities of the Common Market and other European institutions page 655

Bibliography page 658

Responsability for the studies published in this Review belong to the authors alone ; the organisations, services or undertakings to which they may belong are in no way involved.

même si, paradoxalement, la politique était justement le sujet tabou des négociations avec ces pays : il n'était pas question, en claquant la porte au nez des

élargie, ses politiques communes, l'efficacité de son fonctionnement et ses perspectives de développe-

COMITÉ DE PATRONAGE

ment ». C'est la raison pour laquelle la Communauté n'a pas demandé aux pays de l'A.E.L.E. d'adopter le tarif extérieur commun (car les Seize auraient alors constitué une union douanière) ou telle ou telle politique commune, qu'il s'agisse de la fiscalité ou des règles de concurrence (une clause de sauvegarde permettra cependant aux Dix de remédier à d'éventuelles distorsions). De la même façon, l'agriculture échappe au champ des accords, dans la majorité des cas. Font exception, le Portugal et l'Islande, mais il n'était pas possible d'aboutir avec ces deux pays, peu développés industriellement, à des traités équilibrés si les produits agricoles en étaient totalement exclus. Au reste, le chapitre agricole qu'ils contiennent n'est pas extrêmement fourni. Des arrangements d'importance marginale ont également été conclus avec d'autres pays de l'A.E.L.E. dans le secteur agricole, mais par des concessions autonomes en dehors des accords. Les Dix n'ayant rien réclamé aux pays de l'A.E.L.E. en matière de politiques communes, ces derniers n'ont donc, en principe, rien à voir dans la gestion et la progression de ces politiques communes. C'est le « chacun chez soi » qui sauvegarde le fonctionnement d'une communauté que l'élargissement va déjà passablement alourdir. Soucieuse d'éviter la paralysie de son fonctionnement, la Communauté a également voulu éviter la dilution. Elle n'a pas conclu un seul accord de libre-échange avec les pays de l'A.E.L.E., mais des accords individuels. Elle a aussi imposé des règles d'origine des marchandises plus strictes que celles en vigueur dans l'A.E.L.E.

3) Laisser intactes les chances de certains de ces pays européens de se joindre un jour, plus ou moins lointain, au Marché Commun : il ne fait aucun doute que pour tel ou tel Etat de l'A.E.L.E. (on pense notamment à la Suède), l'accord de libre-échange pourrait constituer un tremplin vers une adhésion totale à la Communauté. « Il s'agira de rendre possible, soulignait le 30 juin 1970, le Président du Conseil des Six, lors de l'ouverture des négociations d'adhésion, la contribution de ces Etats (ceux de l'A.E.L.E.) à l'œuvre de la construction européenne ». Aussi une clause dite « évolutive » a-t-elle été inscrite dans les accords de libre-échange (sauf dans le cas de la Finlande, qui n'en a pas voulu), permettant d'envisager l'extension des traités à d'autres secteurs que ceux qui ont été initialement prévus. Un Comité mixte siégeant en principe deux fois par an veillera à l'application des accords et sera chargé de faire des recommandations quant à l'utilisation éventuelle de cette clause « évolutive ». L'avenir est donc réservé.

**

A partir de ce moule général, les négociateurs ont conclu des accords qui présentent quelques particularités. Sans entrer dans les détails, on peut, pays par pays, mentionner les points suivants :

— Autriche : parce qu'elle négociait depuis très longtemps avec le Marché Commun, elle a obtenu une « prime de fidélité » sous forme d'un accord intérimaire qui lui donne droit, dès le 1^{er} octobre 1972, à 30 % de réduction douanière sur les produits industriels (donc un avantage en temps et en pourcentage sur les autres pays de l'A.E.L.E.). Elle bénéficiera également de certains aménagements prévus de façon autonome par la C.E.E. pour ses exportations de viande bovine, ainsi que du traitement réservé aux pays scandinaves pour leurs ventes de papier sur les marchés des quatre nouveaux membres du Marché Commun.

— Suède : par un jeu de contingents tarifaires à droit nul, elle pourra — malgré un relèvement des tarifs sur le papier — continuer à couvrir l'essentiel des importations britanniques dans ce secteur. Il a fallu une rencontre « au sommet », à Londres, l'avant-veille de la fin des négociations, pour aboutir à cet accord. En matière agricole, la Suède fera « un effort » pour importer un peu plus de vin et de fruits.

— Suisse : elle aurait souhaité avoir son mot à dire pour certaines politiques communes (transports, monnaie notamment), mais elle devra se contenter de la clause « évolutive ». Elle a cependant fort bien négocié, obtenant la protection de son industrie forestière et papetière et de sa sidérurgie. De même, en révisant quelque peu sa politique horlogère, elle a obtenu un désarmement complet et rapide pour ses ventes de montres dans la C.E.E. Elle a enfin réussi à ne faire que des concessions minimales en matière agricole, n'empochant d'ailleurs que des « contreparties » tout aussi symboliques.

— Islande : les Dix lui ont octroyé un régime de faveur en ce qui concerne ses exportations d'aluminium et de produits de la pêche. Mais les concessions à ce sujet ne se concrétiseront que lorsque sera réglé le différend qui oppose l'Islande aux pays de la Communauté à propos des zones de pêches réservées.

— Portugal : il a réussi, « à l'arraché », à obtenir de la C.E.E. des concessions pour ses exportations de conserves de poissons et de concentrés de tomates. Les Dix ont également accepté que le Portugal puisse prendre certaines mesures (rétablissement partiel des droits de douane) pour protéger ses industries naissantes.

— Finlande : pour des raisons politiques, ce pays

est le seul à ne pas avoir voulu voir inscrite dans l'accord une clause « évolutive ». Elle a également obtenu des dérogations pour protéger ses jeunes industries : chimie, cuir, textiles, machines notamment. Elle est soumise pour le papier au même régime que la Suède et l'Autriche. Elle pourra enfin continuer à écouler dans des conditions favorables ses produits laitiers et ses œufs vers les quatre nouveaux membres de la Communauté.

**

Les accords conclus avec les pays de l'A.E.L.E. appellent deux commentaires. Le premier d'ordre intérieur, le second d'ordre extérieur.

Finlande et Islande mises à part, les autres pays de l'A.E.L.E. avaient montré en 1970 des ambitions dépassant sensiblement les résultats auxquels les négociations ont abouti. La Suède, par exemple, voulait former avec les Dix une union douanière, était prête à adopter l'ensemble de la politique agricole et souhaitait participer d'une façon ou d'une autre à la vie communautaire. Le Portugal avait initialement réclamé une association classique. L'Autriche, première des candidats, dans le temps, souhaitait aboutir à une association ne disant pas son nom (pour des raisons politiques). La Suisse enfin — d'ailleurs mal à l'aise vis-à-vis de son opinion publique — aurait voulu dire son mot dans bon nombre de politiques communes et ne concevait pas, ainsi, que l'union économique et monétaire européenne puisse s'organiser en son absence. Tous, finalement, ont dû admettre la solution minimaliste : libre-échange industriel, « un point c'est tout ». Si les accords qui ont été conclus promettent un accroissement des échanges, ils ne sont malgré tout pas très satisfaisants pour l'« amour-propre » de pays qui, comme la Suisse ou la Suède, ont une conception très élevée de leur propre développement. A Berne comme à Stockholm on verra sans plaisir se poursuivre, s'élaborer des politiques communes sans pouvoir y participer, ou les influencer. A l'usage, ces pays ne tarderont sans doute pas à se rendre compte des incon-

véniants que présentera cette forme de « satellisation » inhérente aux accords commerciaux qui ont été conclus. On assistera sans doute beaucoup plus tôt que prévu à une utilisation des clauses « évolutives ». Encore les pays de l'A.E.L.E. qui ont des ambitions (légitimes évidemment) devront-ils se rendre compte qu'on ne peut pas être dans la Communauté tout en restant à l'extérieur, prendre dans cette Communauté ce qui est favorable à ses intérêts en se dégageant des autres obligations. Bref, que même si cela demande du temps, il faut savoir ce que l'on veut : participer, ou rester en dehors de la construction européenne.

Avec ces accords, prend fin la division de l'Europe en deux blocs commerciaux rivaux : la Communauté économique européenne des Six — dont les ambitions, au demeurant, allaient bien au-delà du simple commerce — et l'Association européenne de libre-échange des Sept, créée à l'initiative de la Grande-Bretagne pour répondre, en 1959, au Traité de Rome. Mais ainsi, également, se constitue, du pôle nord à la frontière de l'Afrique du Sud, un immense fuseau commercial où les échanges s'effectueront librement sans entrave tarifaire : de la côte atlantique à l'Europe socialiste, il englobe plus au sud la majeure partie des pays du bassin méditerranéen. Un seul pays d'Europe occidentale échappe encore partiellement à cette vaste zone préférentielle : l'Espagne qui pourtant gravite à vive allure les échelons du développement industriel. Cette anomalie devra bien être corrigée un jour ou l'autre. Un tel ensemble, évidemment, ne se constitue pas avec la bénédiction de tout le monde. Il est à l'origine de la demande américaine d'ouvrir en 1973 une négociation commerciale internationale, un nouveau « Kennedy round », pour obtenir des avantages de la Communauté européenne. Celle-ci, qui a prospéré en ce qui concerne les échanges, devra prendre bien garde à ne pas s'arrêter là. Etre le ferment de la libéralisation des échanges internationaux, soit. Mais la constitution d'une véritable Communauté européenne — ce qui était l'objectif du Traité de Rome — doit rester l'objectif des Dix.

SEPT RAISONS POUR DIRE NON

Sans doute le résultat du référendum norvégien est-il une désagréable rebuffade pour la Communauté. On n'est jamais satisfait de voir rompre des fiançailles, surtout quand on a une fierté de grande puissance mondiale.

Le non norvégien est d'abord un signe de non-engagement dans les relations extérieures. On se souviendra des difficultés qu'avait causées à ce pays son adhésion au Pacte atlantique. De l'existence d'une frontière commune avec l'Union soviétique, la Norvège tire dans sa politique internationale une certaine réserve. Nous avons parlé de non-engagement et pas de neutralisme ni d'isolationnisme car la Norvège est résolument occidentale et ouverte à l'internationalisme. Mais l'attachement trop précis à une certaine conception de l'Europe ne lui a pas paru possible. Elle a peut-être aussi estimé son refus conforme à un certain idéal pacifiste, mais la Communauté est-elle si belliqueuse ? Il semble également qu'une réaction défavorable ait été tirée de l'appel par le Président Pompidou à l'Espagne lors de sa récente conférence de presse.

Dès lors où la Suède et le reste de l'AELE avaient normalisé leurs relations avec la Communauté, était-il besoin d'adhérer ? La solution de liens souples ne suffisait-elle pas ?

L'amour des Six pour les problèmes institutionnels avait, nous avait-il semblé, effrayé de nombreux amis norvégiens. Dieu sait que le thème supranational s'est atténué depuis Jean Monnet ! Un regain institutionnel à la veille de la Conférence au Sommet, notamment dans le cadre de l'Union économique et monétaire, n'était toutefois pas des mieux venus.

Fiers de leur niveau de vie scandinave, les Norvégiens ont-ils eu peur d'en voir se dissoudre les facteurs dans le magma communautaire ? Que les politiques communes soient sources d'inflation ?

Nous serons plus réservés sur le vif sentiment de particularisme, sinon de nationalisme, qui semble

animer la politique économique intérieure de la Norvège, nous ne cachons pas avoir été effrayés par l'éloignement des conceptions norvégienne et communautaire quant à la réalisation du Traité, par exemple pour le droit d'établissement.

Dans la définition de sa politique commune en matière de pêche, la Communauté avait fait un pas de clerc à n'avoir pas voulu comprendre que les eaux réservées n'étaient pas une question à trancher à l'échelle communautaire, mais étaient un problème de politique régionale dès l'instant où certaines populations locales ne tiraient leur subsistance que de la pêche côtière.

Au-delà de ces deux particularismes, disons que la charmante Norvège a refusé l'environnement communautaire, la pollution du carré allant de Düsseldorf à Rotterdam, de Lille à Bâle. Les saumons ne fraient pas dans une telle zone !

D'un mal, un bien. Il n'est pas sûr que la Communauté ne sortira pas plus homogène de cette malheureuse histoire où les fervents de l'élargissement l'ont fourvoyée, que d'un élargissement limité, elle ne réussira pas mieux son approfondissement. Mais il faut qu'elle ne donne de priorité ni à un développement trop poussé de ses institutions : en un certain sens l'adhésion norvégienne est une nouvelle victime de la majorité qualifiée ; ni à une trop rapide poussée de ses relations extérieures ; il n'y a pas de politique étrangère possible, si on n'a pas une politique intérieure. C'est dans la maïeutique des liens intracommunautaires qu'est la voie.

**

De toute façon ne pas désespérer : l'Angleterre a mis vingt ans à dire un oui qui est sincère à la Communauté. Dans un lustre, dans un siècle ! Probablement plus près du premier que du second, surtout depuis le oui danois.

D.O.

POLITIQUES COMMUNES ET RELATIONS
EXTÉRIEURES DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES

L'Institut du Droit de la Paix et du Développement a organisé les 5 et 6 mai 1972 son IX^e colloque communautaire sur le thème « Politiques communes et relations extérieures des Communautés Européennes ». De nombreuses personnalités européennes et universitaires participaient à ce colloque parmi lesquelles M. le Juge P. Pescatore, membre de la Cour de Justice des Communautés européennes.

Les rapports suivants ont été présentés :

— *Les politiques communes et la négociation d'accords internationaux, par M. Ganshof Van Der Meersch, Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Bruxelles, Président du Centre Interuniversitaire Belge de Droit comparé.*

— *Quelques aspects des rapports entre la C.E.E. et les organisations internationales, par M. G. Le Tallec, Conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes.*

— *Adhésion britannique et politique agricole, par M. C. Baillet, de la Commission des Communautés européennes.*

— *La fusion des préférences britanniques dans les préférences communautaires en faveur des pays en voie de développement, par M. D. Vignes, Conseiller au service juridique du Conseil des Communautés européennes.*

— *L'association de l'Ile Maurice à la Communauté, par M. C. Calmès, Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes ;*

— *Les effets juridiques extra-territoriaux de la politique de la concurrence, par M. B. Goldman, Professeur à l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences sociales, Paris-II.*

LES EFFETS JURIDIQUES EXTRA-TERRITORIAUX DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

par Berthod GOLDMAN,

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris-II

1. — Le libellé du sujet dont il est traité dans le présent rapport, et avant ce libellé, le choix même de ce sujet parmi ceux que l'on a retenus pour un colloque sur les politiques communes et les relations extérieures des Communautés, illustrent parfaitement le caractère et la fonction des règles communautaires de la concurrence.

Ces règles sont, certes, des règles de droit ; mais plus que toutes autres, elles sont l'expression et l'instrument d'une politique. Elles traduisent, en effet, l'option fondamentale des négociateurs des traités communautaires, et en particulier du Traité de la CEE, pour une économie de marché, dont une concurrence effective et loyale serait le moteur essentiel, et qui se développerait sans entraves sur un marché progressivement unifié ; et elles sont destinées, par leur application, à permettre la réalisation de ces objectifs. Aussi bien, si les rédacteurs du Traité de la CECA se sont bornés à ranger les règles relatives aux ententes et concentrations (art. 65 et 66) parmi les « dispositions économiques et sociales » (Titre III, chap. VI), soulignant seulement ainsi qu'il s'agit de normes dont le fondement et le but sont économiques, ceux du Traité de la CEE sont-ils allés plus loin encore dans l'expression du lien, dans le domaine de la concurrence, entre le politique et le juridique : dans ce Traité, les « règles de concurrence » forment en effet le premier chapitre des « règles communes », objet du Titre I de la III^e Partie du Traité, consacrée à la « politique de la Communauté », où l'on rencontre aussi les dispositions relatives à la politique économique et à la politique sociale.

De prime abord, cependant, si elles sont inspirées

par une option générale de politique économique, et si elles tendent à assurer un fonctionnement du marché conforme à cette option, les règles de la concurrence se présentent à nous avec les caractères familiers de la règle de droit, que l'on ne rencontre pas dans certaines des dispositions relatives à la politique économique et à la politique sociale. Elles ne se bornent pas, en effet, à définir des objectifs et à proclamer l'intention des Etats membres de les atteindre progressivement : elles édictent des prohibitions assorties de dérogations, et définissent des compétences, soit pour l'élaboration de règles d'application, soit pour l'application même de ces normes générales. Mais à des degrés variables, des choix concrets de politique économique, voire de politique tout court réapparaissent précisément à ce niveau de l'application de règles théoriquement abstraites et générales ; et ils sont particulièrement difficiles, et particulièrement significatifs lorsqu'il s'agit de décider si et dans quelle mesure les règles de la concurrence peuvent avoir un retentissement extra-territorial, si et dans quelle mesure, autrement dit, elles s'appliqueront à des entreprises ou à des actions économiques localisées en dehors du territoire des Communautés. Le problème ainsi posé est certes, au départ, celui de *l'application extra-territoriale des règles de compétence, de procédure et de fond du droit de la concurrence* ; mais il est bien aussi, on le constate, celui des *effets juridiques extra-territoriaux de la politique de concurrence*.

2. — Ce double problème devait inévitablement surgir dès que les règles de la concurrence, et en particulier celles de la CEE, commencèrent d'être effectivement appliquées. Si les ententes et les concen-

trations dont la Haute Autorité (puis la Commission des Communautés) et la Cour de Luxembourg ont eu à connaître, jusqu'à présent, dans le domaine du charbon et de l'acier ont groupé des entreprises d'un seul ou de plusieurs Etats membres de la CECA, celles relevant du droit de la CEE ont en effet toujours eu un caractère international, et nombre d'entre elles intéressent des entreprises rattachées à des Etats tiers.

A vrai dire, dans les limites du territoire communautaire, le caractère international des effets des ententes et pratiques restrictives est une condition indispensable de l'applicabilité des règles de la CEE puisque comme on le sait, celles-ci ne peuvent intervenir que si ces ententes ou pratiques « sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres ».

Mais il est rapidement apparu que cette « affectation du commerce entre Etats membres » ne dépendait pas de la localisation territoriale, ou si l'on préfère de la « nationalité » des entreprises participant à l'entente ou se livrant aux pratiques restrictives, ni de l'accomplissement sur le territoire de la Communauté des actes, ou de tous les actes qui les constituent. Elle peut en effet se produire lorsque l'entente est conclue entre des entreprises relevant d'un seul Etat membre, si l'accord concerne les exportations vers d'autres Etats membres (comme par exemple dans les affaires *Cobelaz et Comptoir Français de l'Azote* : décisions de la Commission du 6 novembre 1968, J.O.C.E. n° L 276, du 14 novembre 1968), ou s'il est de nature à faire obstacle, même seulement en fait, aux importations en provenance d'autres Etats membres (comme dans les affaires *Brasserie de Haecht* : arrêt de la Cour du 12 décembre 1967, Rec. 1967. 525, et *Bilger*, arrêt de la Cour du 18 mars 1970, Rec. 1970. 127).

Dans tous ces cas, la Commission et la Cour n'ont évidemment pas hésité à affirmer que les ententes considérées pouvaient éventuellement tomber sous le coup du droit communautaire, car les entreprises participantes, bien qu'elles fussent rattachées à un seul Etat membre, relevaient nécessairement aussi des autorités et du droit de la CEE, compétents dès lors que l'entente pouvait produire effet sur les échanges intra-communautaires. Mais à plus forte raison, ces échanges peuvent-ils être « affectés » lorsque l'entente ou la pratique restrictive est le fait d'entreprises dont les unes relèvent d'un ou plusieurs Etats membres, et d'autres d'un ou plusieurs Etats tiers ; mieux même, s'il est théoriquement possible de concevoir des exemples où de telles pratiques n'auraient d'effet que sur un marché national, il va de

soi qu'en fait, elles modifieront presque toujours les conditions des échanges entre des Etats membres.

Mais l'application du droit communautaire, que cette constatation paraît appeler sans conteste, ne se heurtera-t-elle pas ici à la présence d'entreprises relevant d'Etats tiers et qui pourraient soutenir, pour cette raison, qu'elles échappent à la compétence de la loi et des autorités communautaires ? A tout le moins, l'application du droit communautaire ne devrait-elle pas, en pareil cas, être limitée à celles des entreprises participantes qui relèvent d'Etats membres, ou aux actes que l'on peut rattacher — et de quelle manière — à ce territoire ?

3. — Ce problème est, on le sait, en passe de devenir classique dans l'application de tout droit national de la concurrence, ou dans la définition des pouvoirs des autorités nationales à l'égard d'ententes et de pratiques restrictives internationales : une abondante jurisprudence fédérale américaine, une disposition précise de la loi allemande de 1957, des travaux doctrinaux et ceux de l'International Law Association, enfin, la pratique des Etats ont contribué à le poser, et à en dégager partiellement les solutions pouvant être retenues par la communauté internationale.

Partiellement : il est permis de dire, en effet, que la matière est dominée par une distinction entre l'application, par les autorités administratives ou juridictionnelles d'un Etat, des règles de fond de leur propre droit de la concurrence et l'exercice, par ces autorités, des pouvoirs d'investigation et de commandement qui leur sont conférés pour assurer la mise en œuvre et l'observation effective de ces règles. Il est difficile, en effet, de ne pas admettre qu'un Etat puisse déterminer le champ d'application de sa propre loi et réciproquement, des lois étrangères, et que ce faisant, il fasse entrer dans le domaine de sa loi des actes ou des faits accomplis à l'étranger ou dont les auteurs ne sont ni ses ressortissants, ni domiciliés sur son territoire, pourvu seulement qu'il existe, entre ces actes et le territoire, un lien justifiant raisonnablement cette application : le nier serait en effet vider de leur substance le droit international privé, comme le droit pénal international. Mais il n'est pas moins difficile d'admettre, en revanche, que les autorités d'un Etat puissent procéder à des investigations sur le territoire d'un autre, ou donner des ordres destinés à s'y appliquer, surtout si elles prétendaient exercer de tels pouvoirs sans passer par les voies habituelles de la coopération judiciaire internationale (dont on notera dès à présent qu'elles ne sont normalement pas ouvertes à la coopération internationale entre les

autorités administratives); que les autorités pénales américaines aient quelquefois fait fi de cette difficulté ne l'a nullement fait disparaître, puisque cette attitude a, tout au contraire, soulevé de vives objections de la part d'autres Etats.

C'est la distinction entre la *jurisdictio* — application d'une règle nationale à un rapport international de droit — et l'*imperium* — exercice extra-territorial des pouvoirs d'une autorité nationale — qui est ainsi

évoquée. Elle domine la détermination des effets extra-territoriaux du droit communautaire de la concurrence, comme de droits nationaux : car tout comme les droits nationaux, le droit communautaire ne se borne pas à prohiber, à prescrire et à sanctionner, mais confère aussi, aux autorités communautaires, des pouvoirs d'investigation et de commandement ; c'est dès lors autour des deux termes de cette distinction que l'on groupera les observations présentées dans ce rapport.

I. — L'APPLICATION EXTRA-TERRITORIALE DES RÈGLES DE FOND DU DROIT DE LA CONCURRENCE

4. — On a déjà noté que les ententes ou pratiques restrictives internationales affectaient presque toujours les échanges entre Etats membres, si bien que le droit de la CEE leur était, de ce point de vue, applicable. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait imaginer, soit qu'une entente entre une entreprise d'un Etat membre et une entreprise d'un Etat tiers vise exclusivement, dans la Communauté, le marché du premier (comme par exemple au cas où chacune des deux entreprises s'engagerait à ne pas exporter dans le pays de l'autre); soit qu'une entente entre des entreprises d'Etats tiers et d'Etats membres ne concerne que des marchés extérieurs à la Communauté.

De telles hypothèses sont, encore une fois, concevables, mais sans doute exceptionnelles. Dans le cas le plus fréquent, où l'entente internationale s'appliquera dans deux ou plusieurs Etats membres, le droit de la CEE sera, de ce point de vue, compétent.

Mais il faut aussitôt ajouter que *par rapport aux entreprises d'Etats tiers*, ce n'est pas là le critère spécifique de son applicabilité. Il en est bien entendu ainsi dans le droit de la CECA, puisque les règles de concurrence du Traité de Paris sont applicables alors même que l'entente ou la pratique considérée ne concernerait que les échanges à l'intérieur d'un seul Etat membre ; mais il en est de même dans le droit de la CEE, dont l'applicabilité est subordonnée à l'affectation du commerce entre Etats membres pour séparer son domaine de celui des droits nationaux de ces Etats, plutôt que pour déterminer sa compétence à l'égard d'actes ou d'entreprises localisés hors Communauté.

Il est vrai, cependant, que si une entente ou une pratique restrictive, à laquelle participerait une entreprise d'un Etat tiers, ne visait que le marché d'un

des Etats membres, cette entente échapperait à l'application du droit communautaire ; seulement, celui-ci ne serait pas inapplicable en raison de la « nationalité » non communautaire d'une des entreprises en cause, mais parce qu'il s'effacerait devant le droit national de l'Etat membre sur le territoire duquel l'entente produirait effet, faute d'affectation du commerce entre Etats membres. Pour le surplus, en droit communautaire comme dans nombre de systèmes nationaux, c'est l'existence, actuelle ou potentielle, d'un effet restrictif de concurrence sur le territoire du groupement régional d'Etats (tenant ici la place d'un Etat national) qui détermine l'applicabilité des règles de fond de la concurrence, sans que la localisation extra-communautaire d'entreprises participantes puisse y faire obstacle.

C'est ce principe que l'on voudrait rappeler d'abord, en l'illustrant par quelques-unes de ses applications les plus importantes et en soulignant sa légitimité, selon la pratique internationale (A) ; on montrera ensuite que la compétence ainsi reconnue au droit communautaire pose le problème de sa coordination avec les droits des Etats tiers, de la même manière que dans les rapports entre deux ou plusieurs Etats nationaux (B).

A. — *L'effet anticoncurrentiel territorial, critère d'applicabilité du droit communautaire aux entreprises ou aux pratiques localisées hors Communauté*

5. — Le critère de l'effet territorial est expressément consacré par les Traités de Paris et de Rome. Dans le premier, l'article 65 interdit les ententes « qui tendraient, sur le Marché Commun... à empêcher, restreindre ou fausser le jeu normal de la concurrence », et l'article 66 soumet à autorisation

« toute opération ayant elle-même pour effet direct ou indirect, à l'intérieur des territoires visés à l'alinéa 1^{er} de l'article 79 » (c'est-à-dire des territoires européens des parties contractantes)... « une concentration entre entreprises... ». De même, les articles 85 et 86 du Traité de la CEE prohibent, le premier les ententes « ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché Commun » et le second, l'exploitation abusive d'une position dominante « sur le Marché Commun ou dans « une partie substantielle de celui-ci »

Aucun de ces textes ne subordonne son application au rattachement des entreprises en cause à des Etats membres. La seule de ces dispositions qui paraît viser une telle localisation est l'article 66 du Traité de la CECA, qui s'applique à la concentration d'entreprises « dont l'une au moins relève de l'application de l'article 80 » ; ce sont, d'après ce dernier texte, les entreprises qui exercent une activité de production, et sous certaines réserves de distribution de charbon ou d'acier dans les territoires métropolitains des Etats membres. Mais on s'aperçoit que de toute manière, il suffit que l'une des entreprises soit dans ce cas, d'où il résulte que la participation, à l'opération de concentration, d'entreprises d'Etats tiers n'empêcherait pas l'application de l'article 66 ; au surplus, le texte n'exige pas que l'une des entreprises ait son siège sur le territoire d'un Etat membre et lui soit juridiquement rattachée, mais seulement qu'elle y exerce une activité de production ou de distribution d'un produit couvert par le Traité.

6. — Aussi bien cette solution est-elle conforme au droit et à la pratique de plusieurs Etats, et ne soulève pas de réelle contestation, pour autant qu'elle ne concerne que l'application des règles de fond, sans immixtion des autorités d'un Etat, dans l'exercice de leur *imperium*, sur le territoire d'un autre.

L'exemple le plus net, parce que résultant d'une règle de droit écrit, en est actuellement fourni par l'article 98 par. 2 de la loi allemande du 27 juillet 1957 (GWB), qui dispose que cette loi « s'applique à toutes les restrictions à la concurrence qui ont une incidence » (*sich auswirken*) « dans le territoire où elle est applicable » (c'est-à-dire en République fédérale d'Allemagne) « même si elles résultent d'actes accomplis en dehors de ce territoire. Le texte ne vise expressément que la localisation extra-territoriale des actes restrictifs de la concurrence ; mais il n'est pas douteux que celle-ci s'accompagne pour ainsi dire toujours de la participation à ces actes d'entreprises étrangères, qui n'empêche donc aucune-

ment l'application de la loi dès lors que l'effet restrictif de la concurrence se produit en territoire allemand.

En France, si les dispositions de l'article 59 bis de l'Ordonnance du 30 juin 1945 modifiée, relative aux ententes, ne précisent pas expressément leur critère d'application, l'alinéa final du texte, ajouté par la loi du 2 juillet 1963, prohibe « les activités d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises occupant sur le marché intérieur une position dominante... lorsque ces activités ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'entraver le fonctionnement normal du marché ». C'est, ici encore, l'effet d'altération de la concurrence sur le marché national qui entraîne l'applicabilité de la loi ; et la Commission Technique des Ententes en a ainsi décidé à plusieurs reprises, qu'il s'agisse d'ententes ou d'abus de position dominante (ainsi, par exemple, dans l'avis du 22 avril 1966, relatif à l'Entente dans l'industrie des lampes électriques, qui mettait principalement en cause la société néerlandaise Philips : v. Rapport 1963-1966, J.O., Doc. adm. n° 11 du 28 septembre 1966).

Le droit fédéral américain, précurseur et modèle plus ou moins suivi par toutes les législations contemporaines de la concurrence, avait déjà expressément consacré ce principe par les dispositions du *Clayton Act*, qui est venu compléter, en 1915 le *Sherman Act* de 1890, au regard des pratiques discriminatoires en matière de prix, d'accords d'exclusivité et de prises de participation pouvant affaiblir la concurrence ou créer un monopole : ces pratiques ou opérations sont en effet interdites si leur effet se produit sur le territoire des Etats-Unis. Mais la même solution était au moins implicitement admise par le *Sherman Act* ; et elle a trouvé son expression générale dans l'arrêt *Alcoa*, de 1945, où Learned Hand, C.J. déclare que « c'est une règle de droit bien établie... que tout Etat peut imposer des obligations, même à des personnes qui ne sont pas dans son allégeance, pour des actes accomplis en dehors de ses frontières qui ont des conséquences à l'intérieur de celles-ci et d'ordinaire, les autres Etats reconnaîtront ces obligations ».

Par ces derniers mot, le juge américain entendait souligner que cette application du droit de la concurrence était légitime, puisque la pratique internationale était prête à l'admettre. On rappellera, au surplus, qu'elle peut trouver un appui dans l'arrêt rendu par la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire du Lotus [CPJI, série A (1927), n° 9], où la haute juridiction constate que « il est constant que les tribunaux de beaucoup de pays, même de

pays qui donnent à leur législation pénale un caractère strictement territorial, interprètent la loi pénale dans le sens que les délits dont les auteurs, au moment de l'acte délictueux, se trouvent sur le territoire d'un autre Etat, doivent néanmoins être considérés comme ayant été commis sur le territoire national, si c'est là que s'est produit un des éléments constitutifs du délit et *surtout ses effets* ». C'était, on le sait, la consécration de la territorialité objective (c'est-à-dire de la localisation sur le territoire d'un des éléments ou des effets de l'infraction) comme facteur de rattachement de la compétence pénale internationale ; et s'il est vrai qu'à la différence des législations nationales, le droit communautaire ne confère pas un caractère pénal aux violations des règles de la concurrence (pour la bonne raison qu'aucune compétence pénale n'a été transférée par les Etats membres aux Communautés), ce rattachement ne s'en justifie ici que plus aisément, car il peut paraître moins grave de donner un effet extra-territorial à des dispositions de droit public économique qu'à des règles de droit pénal. On rappellera, du reste, qu'en droit allemand aussi, par exemple, certaines des infractions aux règles de la concurrence ne sont sanctionnées que par des amendes administratives, ce qui n'empêche pas que le critère d'application fixé par l'article 98 concerne ces règles, tout comme celles que la loi assortit de sanctions pénales.

7. — Prescrite par les textes et légitimée par la pratique internationale, l'application du droit communautaire de la concurrence à des entreprises d'Etats tiers ayant participé à des ententes ou commis un abus de position dominante produisant effet à l'intérieur du Marché Commun a été déjà faite dans de nombreuses décisions de la Commission des Communautés. La possibilité en a été implicitement, mais clairement admise dès la décision *Grosfillex/Fillistorf*, du 11 mars 1964 (J.O.C.E., 9 août 1964), puis expressément affirmée dans la décision *Bendix-Maertens et Straet*, du 1^{er} juin 1964 (J.O.C.E., 10 juin 1964), l'une et l'autre relatives à des conventions d'exclusivité. Par la suite, la Commission a fait application de l'article 85 à d'importantes ententes horizontales entre des entreprises relevant d'Etats membres et d'Etats tiers, soit pour accorder le bénéfice du par. 3 (décision *Transocean Marine Paint Association*, du 27 juin 1967, J.O.C.E., 20 juillet 1967) soit pour constater et sanctionner l'infraction au par. 1^{er} (décision *Matières colorantes*, du 24 juillet 1969, J.O.C.E., 7 août 1969, où elle déclare, en des motifs de principe, que « les règles de concurrence du traité sont.. applicables à toutes les restrictions de

concurrence qui produisent à l'intérieur du Marché Commun des effets visés par l'article 85, par. 1^{er} ; qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner si les entreprises qui sont à l'origine de ces restrictions de concurrence ont leur siège à l'intérieur ou à l'extérieur, de la Communauté »).

Cette décision est, il est vrai, frappée d'un recours toujours pendant devant la Cour de Justice, à l'appui duquel les entreprises relevant d'Etats tiers ont formulé, entre autres, un moyen tiré de la prétendue inapplicabilité du droit communautaire à leur égard ; mais il semble que c'est bien plutôt la qualification des agissements incriminés comme pratiques concertées qui retiendra l'attention de la Cour (1). Celle-ci ne paraît en tout cas avoir eu aucun doute, en rendant l'arrêt *Parke-Davis* (du 29 février 1968 : Rec. 1968, 81) sur l'application possible du droit communautaire à une licence de brevets consentie par une société américaine à une entreprise néerlandaise ; et cette applicabilité a été considérée par la Commission comme allant de soi dans deux décisions récentes, également relatives à des licences de brevets consenties par une entreprise suisse à des entreprises respectivement française et allemande (décisions *Burroughs-Delplanque* et *Burroughs-Geha Werke*, du 22 décembre 1971, J.O.C.E. 17 janvier 1972).

On aura garde d'oublier, enfin, la très importante décision *Continental Can Company*, du 9 décembre 1971 (J.O.C.E., 15 janvier 1972) par laquelle la Commission fait application de l'article 86 à une société américaine, alors cependant que dans cette affaire, la concentration d'entreprises considérée comme constitutive d'abus de position dominante était intervenue entre la filiale (également américaine) de cette société et une société néerlandaise. Mais c'est à la société mère, et à elle seule, que la Commission impute l'abus, sans s'arrêter un instant au fait que par son rattachement américain, elle pourrait échapper à sa juridiction.

La solution a été, il est vrai, critiquée (v. L. Focsaeanu, J.C.P. 1972. I. 2452) au motif que la Commission a négligé d'apporter la preuve de l'imixtion de la société mère dans les opérations accomplies par sa filiale ; et mieux aurait peut-être valu, en effet, affirmer clairement qu'un groupe international de sociétés constitue une entreprise unique, dont la

(1) Postérieurement à la présentation de ce rapport, la Cour a rendu le 14 juillet 1972, plusieurs arrêts qui confirment la décision de la Commission, sauf en ce qui concerne le montant de l'amende infligée à l'entreprise italienne en cause.

société mère assume la responsabilité des décisions et des actions.

Mais quoi qu'il en soit, la décision *Continental Can* s'ajoute à la liste déjà longue de celles par laquelle la Commission applique sans hésiter le droit communautaire de la concurrence à des entreprises extérieures à la Communauté, et à des actes qui sont localisés, au moins pour partie, hors de son territoire, dès lors qu'ils produisent effet sur ce territoire ; et l'on annonce, au moment même où se réunit ce colloque, que la Commission a engagé une procédure contre une entreprise américaine à laquelle il est reproché de refuser de vendre un produit chimique nécessaire aux fabrications d'une société italienne concurrente de sa filiale, également italienne.

On ne peut considérer comme probable que la Cour se départisse de cette jurisprudence constante, alors surtout qu'elle s'y est déjà au moins implicitement ralliée, on l'a vu, dans l'arrêt *Parke Davis* (2). Mais abstraction faite, pour l'instant, de toute immixtion des autorités communautaires sur le territoire d'Etats tiers, cette application extra-territoriale des règles de fond du droit communautaire de la concurrence peut exiger une coordination avec l'application de règles de ces Etats, elle-même fondée sur la localisation territoriale de certains des effets des ententes internationales (dont on sait qu'elles concernent presque toujours plus d'un marché national) : il convient à présent d'évoquer ce conflit, et de caractériser les solutions qu'il paraît appeler.

B. — *La coordination entre les règles de fond du droit de la concurrence des Communautés et des Etats tiers.*

8. — Lorsqu'il surgit entre le droit communautaire et un ou plusieurs droits nationaux des Etats membres, le conflit entre les lois sur la concurrence revêt un caractère particulier et bien connu : il appelle en effet un choix entre deux ordres juridiques « hiérarchisés », dont l'un — l'ordre communautaire — doit l'emporter sur l'autre.

L'application de ce principe ne va certes pas sans difficultés, auxquelles l'arrêt *Walt Wilhelm*, du 13 février 1969 (Rec. 1969. 1) rendu par la Cour de Justice à propos de l'affaire des Matières Colorantes, n'a apporté que des solutions partielles. La Cour n'avait, il est vrai, à se prononcer directement que sur la possibilité d'une application cumulative des sanctions communautaires et des sanctions nationales (en l'espèce, allemandes) de la prohibition d'une même entente, qui affectait à la fois les échanges entre plusieurs Etats membres et ceux se déroulant sur le

marché allemand ; et elle a admis ce cumul — essentiellement au motif que le règlement prévu par l'article 87 - 2° du Traité, appelé à définir les rapports entre les législations nationales et le droit communautaire de la concurrence n'est pas encore intervenu — tout en soulignant qu'« une exigence générale d'équité... implique qu'il soit tenu compte de toute décision répressive antérieure pour la détermination d'une éventuelle sanction ».

Quant à la possibilité de combiner une dérogation communautaire à la prohibition, décidée en faveur d'une entente, avec l'application à cette même entente de l'interdiction et des sanctions d'un droit national — au sujet de laquelle s'affrontent, on le sait, les conceptions de la « simple » et de la « double barrière » — la Cour ne l'écarte sans doute pas expressément, la question ne lui ayant du reste pas été posée par la juridiction nationale qui l'avait saisie par application de l'article 177 ; mais il est d'autant plus remarquable qu'en cet état de procédure, la haute juridiction ait pris soin d'affirmer qu'« en vertu du respect de la finalité générale du traité, (l') application parallèle du droit national ne saurait être admise que pour autant qu'elle ne porte pas préjudice à l'application uniforme, dans tout le Marché Commun, des règles communautaires, en matière d'ententes et au plein effet des actes pris en application de ces règles ». Or, force est bien de constater que cette application uniforme fera obstacle aux interdictions nationales si l'entente bénéficie, en droit communautaire, de la dérogation du par. 3 de l'article 85, sauf dans les cas exceptionnels où il serait possible de dissocier les effets de l'entente dans les échanges entre Etats membres de ceux qu'elle produit à l'intérieur d'un seul Etat, et de la condamner dans cet Etat sans compromettre sa force obligatoire et son efficacité au niveau du Marché Commun.

9. — De toute manière, on l'a dit, ce n'est pas ainsi que le problème se pose dans les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux des Etats tiers. Il ne saurait être question, ici, de hiérarchie. Pour régler ces rapports, le droit communautaire doit être assimilé à celui d'un Etat national ; la Communauté de son côté, les Etats tiers de l'autre fixent chacun souverainement le domaine d'application de leurs législations sur la concurrence (et éventuellement, les critères abstraits et objectifs de rattachement de sa législation comme des législations étrangères en cette matière, étant cependant observé que cette « bi-latéralisation », théoriquement possible, n'est pas exprimée par les textes, ni, pour l'instant, consacrée par la jurisprudence). Ces domaines

(2) Voir note 1, page 616.

peuvent interférer, sans que l'une des législations ait à s'effacer devant l'autre ; ainsi par exemple, une entente produisant des effets en même temps dans les échanges entre Etats membres de la CEE et sur le marché des Etats-Unis pourra bénéficier d'une dérogation à la prohibition communautaire tout en demeurant interdite par le droit fédéral américain, et réciproquement. Elle en deviendra souvent « boîteuse », car le rôle d'organisation des marchés que lui reconnaît la législation ou l'autorité qui lui fait produire effet ne pourra être pleinement assuré si elle est interdite sur certains de ces marchés ; mais en l'état actuel de la société internationale, ce résultat ne peut être évité. Pourrait-il l'être par une convention internationale répartissant les compétences législatives et celles des autorités ? Point pleinement, sans doute ; car si une telle convention généralisait le critère de l'effet territorial, on voit mal comment priorité pourrait être donnée à l'une des législations des pays où l'entente internationale considérée produit effet ; il est dès lors difficile de prévoir qu'une convention internationale pourra systématiquement empêcher le cumul des législations nationales de la concurrence, et par conséquent, le cumul de la législation communautaire avec celles d'Etats tiers.

10. — Pareil cumul peut cependant paraître particulièrement choquant lorsqu'il conduit à l'application, à une même entente, d'une double, voire d'une multiple sanction, au motif qu'elle tombe sous le coup de plusieurs législations également compétentes, en raison de certains de ses effets. Ne peut-on pas considérer que les entreprises participantes devraient pouvoir opposer à un tel cumul l'adage « *non bis in idem* » érigé, même à défaut d'une convention entre Etats, en un principe général de la pratique internationale ?

La question a été récemment posée à la Commission de Bruxelles par l'une des entreprises ayant participé à l'Entente internationale de la quinine. Conclue entre les principaux producteurs de quinine et de produits voisins de la Communauté (soit une société néerlandaise, deux sociétés allemandes et trois sociétés françaises), cette entente prévoyait essentiellement une répartition des marchés nationaux, des quotas d'exportation et une fixation concertée des prix. Elle a été considérée comme une infraction à l'article 85, par. 1^{er} du Traité par décision de la Commission, du 16 juillet 1969 (J.O.C.E., 5 août 1969), qui a infligé aux entreprises participantes des amendes plus ou moins élevées, et en particulier, à la société allemande Boehringer Mannheim, une amende

de 190 000 unités de compte (réduite à 180 000 u.c. par arrêt de la Cour, du 15 juillet 1970 : Rec. 1970. 769).

Or, peu après que la Commission eut décidé, le 25 juillet 1968, d'engager d'office la procédure contre les entreprises participant à l'entente internationale de la quinine, la mise en accusation de ces entreprises, et en particulier de la société Boehringer Mannheim était prononcée par le grand jury de la Cour de district des Etats-Unis pour le district sud de New York, le 25 septembre 1968. L'acte de mise en accusation retenait contre les entreprises divers chefs, parmi lesquels on retrouvait notamment les accords et pratiques concertés ayant pour objet la fixation et l'augmentation des prix de la quinine, la répartition des marchés et l'établissement des quotas de vente. Cette procédure devait aboutir, en définitive, à la condamnation de la société Boehringer, à payer une amende de 80 000 dollars, qui fut effectivement réglée le 11 juillet 1969, quelques jours avant que n'intervienne la décision précitée de la Commission, du 16 juillet suivant, ayant infligé à la même société l'amende de 190 000 unités de compte.

La société Boehringer a alors demandé à la Commission, le 3 septembre suivant, d'imputer sur l'amende par elle prononcée celle de 80 000 dollars qui lui avait été infligée aux Etats-Unis. Cette demande se fondait notamment sur le considérant précité de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés, dans l'affaire Walt Wilhelm, selon lequel il convenait au moment de la fixation des amendes de tenir compte, en vertu d'un principe général d'équité, de celles qui ont pu être déjà prononcées pour les mêmes faits par d'autres autorités.

Mais par décision du 25 novembre 1971 (J.O.C.E., 23 décembre 1971) la Commission a rejeté cette demande. Cette décision fait d'abord observer qu'il n'existe dans le Traité de la CEE aucun texte prescrivant pareille imputation. Pas davantage le principe « *non bis in idem* » ne reçoit une consécration législative générale, pour autant qu'il devrait s'appliquer lorsque les sanctions sont prononcées en vertu de législations d'Etats différents ; il n'en est autrement qu'en droit allemand (code pénal, par. 60 alinéa 3) et en droit italien (code pénal, articles 11 et 138).

Reste le principe général d'équité posé par la Cour dans l'arrêt Walt Wilhelm. La Commission estime qu'elle n'a pas à l'appliquer en l'espèce, étant donné que l'amende communautaire a été infligée pour les agissements qui ont restreint le jeu de la concurrence dans le Marché Commun, alors que le juge américain a sanctionné des agissements ayant eu le même effet

aux Etats-Unis ; la Commission admet, sans doute, que ces comportements délictueux correspondent, en partie du moins, à une mise en œuvre de l'accord sur les exportations conclu entre les membres de l'entente mais elle estime que pour savoir s'il s'agit de la « même infraction », il n'y a pas lieu de tenir compte, du point de vue du droit de la concurrence, de la décision ou de l'accord par lequel les participants à l'entente sont convenus d'adopter un comportement restrictif, mais des agissements qu'un tel accord (ou décision) a provoqués et des intérêts juridiquement protégés auxquels il a porté atteinte.

11. — Cette décision appelle, quant à sa portée dans le droit international de la concurrence, tel qu'il s'applique dans les rapports entre la Communauté et les Etats tiers, et quant aux limites de la coordination des législations en présence qu'elle propose, diverses observations.

a) On aura noté que l'Entente internationale de la quinine présentait ce caractère « international » dans les rapports entre la Communauté et les Etats tiers, non par la « nationalité » des entreprises participantes, qui relevaient toutes d'Etats membres de la CEE, mais par la localisation géographique de ses effets tant sur le Marché Commun que sur les marchés extérieurs, et en particulier sur celui des Etats-Unis. Mais naturellement cette observation ne diminue en rien l'intérêt de la décision ; on a effectivement souligné à plusieurs reprises que le problème de l'application extra-territoriale d'un droit de la concurrence, et en particulier du droit communautaire, pouvait surgir tant en raison du rattachement d'entreprises participantes à des Etats tiers que par la localisation des effets de l'entente ou de la pratique restrictive. L'affaire Boehringer offre l'exemple de la deuxième situation, mais elle n'est pas pour autant, moins instructive.

b) Il est même permis de supposer que dans la mesure où les divers systèmes juridiques, soit de la Communauté, soit des Etats s'orienteraient progressivement vers un critère de rattachement unique du droit de la concurrence, qui serait précisément la localisation de l'effet restrictif, le problème du cumul des sanctions ne pourrait pratiquement résulter que de la multiplicité des territoires sur lesquels cet effet se produit. Si nous supposons en effet une entente à laquelle auraient participé à la fois des entreprises communautaires et des entreprises américaines, mais qui n'aurait concerné que le Marché Commun, on pourrait se demander si des sanctions auraient été infligées à une telle entente par les autorités fédérales

américaines. A première vue, la réponse négative paraît s'imposer, précisément parce que par hypothèse l'entente n'aurait pas eu d'effet sur le marché des Etats-Unis ; il ne faut pas cependant négliger la possibilité de telles sanctions, fondées sur des restrictions à la capacité d'exportation de firmes américaines.

Il n'en demeure pas moins que c'est essentiellement le caractère international des effets de l'entente, plutôt que celui qui découlerait du rattachement des entreprises participantes, qui peut faire surgir le problème du cumul des sanctions.

c) Quant à la solution même du problème, on a constaté que la Commission a cru pouvoir la trouver en distinguant entre l'entente ou la pratique restrictive, dont l'unité n'est pas contestée, et ses effets, qui lui ont paru divisibles selon le territoire où ils se produisent. On ne contestera pas la possibilité théorique de cette division ; mais on peut se demander s'il est certain que chaque juge ou chaque autorité, saisi dans les limites de sa compétence, adaptera exactement le montant de l'amende à la gravité des effets qui se sont produits sur le territoire d'application de sa propre loi. Autrement dit, le cumul des amendes, théoriquement possible dès lors que l'on sanctionne les effets de l'entente plutôt que l'entente elle-même, ne risque-t-il pas de conduire, malgré tout, à des sanctions excessives, puisqu'aussi bien, dans l'appréciation du montant de chaque amende, le caractère fautif des agissements incriminés, qui se situe au niveau de l'entente ou de la pratique restrictive elle-même, ne pourra pas ne pas être pris en considération ?

12. — Il appartiendra à la Cour de Justice de Luxembourg, qui vient d'être saisie par la société Boehringer d'un recours contre la décision de la Commission, de se prononcer sur la conformité de celle-ci avec le principe d'équité qu'elle avait posé dans l'arrêt *Walt Wilhelm*. Au-delà, on constate une fois de plus qu'une véritable coordination des législations de la concurrence ne pourrait intervenir que par voie de convention internationale ; mais ici encore, il faut être également conscient des limites d'une telle coordination. On ne peut pas espérer d'un Etat qu'il abandonnera la possibilité de sanctionner une entente internationale, dans la mesure où elle produit des effets sur son territoire ; théoriquement, le moyen d'éviter que le cumul de sanctions ne conduise à des sanctions excessives serait de confier à une juridiction internationale des ententes le soin de prononcer une sanction globale et d'en fixer la répartition entre les Etats « victimes ». Mais il suffit

d'énoncer cette perspective, pour comprendre combien elle est lointaine, sinon utopique.

Du moins peut-on dire qu'en infligeant des sanctions dans de telles conditions, et en refusant de les réduire en raison de sanctions prononcées par les autorités d'un Etat tiers en vertu de la législation de celui-ci, l'autorité communautaire ne s'immisce pas dans l'exercice de la compétence de ces autorités sur

leur propre territoire, et plus généralement ne prétend pas exercer ses propres fonctions à l'extérieur de la Communauté. On constatera à présent qu'une appréciation différente pourrait être portée sur l'intervention de l'autorité communautaire au moyen d'investigations sur les ententes ou pratiques restrictives faisant l'objet d'une procédure devant cette autorité, ou d'ordres donnés à des entreprises relevant d'Etats tiers, en vue d'assurer l'exécution de ses décisions.

II. — L'EXERCICE EXTRA-TERRITORIAL DES POUVOIRS D'INVESTIGATION ET DE COMMANDEMENT DE L'AUTORITÉ COMMUNAUTAIRE

13. — On a déjà rappelé que l'application effective d'un droit de la concurrence suppose à la fois des enquêtes avant la décision, et une mise à exécution de celle-ci.

Il en est ainsi en droit communautaire comme dans les droits nationaux. Il suffira de rappeler, à cet égard, qu'aux termes de l'article 11 du règlement n° 17/62, la Commission est autorisée à recueillir tous les renseignements nécessaires auprès des gouvernements et des autorités compétentes des Etats membres, ainsi que des entreprises et associations d'entreprises ; la demande de renseignements indique les sanctions prévues par l'article 15 du règlement au cas où il y serait inexactement répondu ; et à défaut de réponse dans le délai imparti, ou si la réponse est incomplète, la Commission peut demander les renseignements par voie de décision. En outre, la Commission peut demander aux autorités des Etats membres de procéder à des vérifications (règlement n° 17, article 13) ou y procéder elle-même (article 14) ; ce pouvoir de vérification est considérable, puisque les agents mandatés par la Commission peuvent contrôler les livres et autres documents professionnels, en prendre copie ou extrait, demander sur place des explications orales et accéder à tous locaux, terrains et moyens de transport des entreprises (article 14, 1).

Quant à la décision elle-même, elle peut non seulement constater l'infraction, en ordonner la cessation et infliger des amendes (celles-ci pouvant également sanctionner le refus des entreprises de fournir des renseignements ou le fait par elles de s'opposer aux vérifications), mais encore ordonner des mesures effectives d'exécution. Cette dernière possibilité est expressément prévue, en matière de concentration d'entreprises, par l'article 66, par. 5 du Traité de la CECA qui dispose ce qui suit : « Si une concentration vient à être réalisée, dont la Haute Autorité

reconnaît qu'elle ne peut satisfaire aux conditions générales ou particulières auxquelles une autorisation... serait subordonnée, elle constate par décision motivée le caractère illicite de cette concentration et, après avoir mis les intéressés en mesure de présenter leurs observations, ordonne la séparation des entreprises ou des actifs indûment réunis ou la cessation du contrôle commun, et toute autre action qu'elle estime appropriée pour rétablir l'exploitation indépendante des entreprises ou des actifs en cause et restaurer des conditions normales de concurrence ».

On ne rencontre pas de disposition comparable dans le Traité de la CEE, qui ne vise du reste pas expressément les concentrations d'entreprises. Assez paradoxalement cependant, alors que ni la Haute Autorité, ni après elle la Commission commune des Communautés n'ont fait usage des pouvoirs que leur confère l'article 66 du Traité de Paris dans le domaine du charbon et de l'acier, la Commission de la CEE vient à tout le moins d'esquisser l'exercice de tels pouvoirs à l'égard d'une concentration d'entreprises frappées comme abus de position dominante en vertu de l'article 86 du Traité de la CEE : il s'agit de la décision précitée dans l'affaire *Continental Can*, sur laquelle on reviendra.

14. — Auparavant, il convient de poser le problème général que fait surgir l'exercice éventuel de tels pouvoirs en dehors des limites de la Communauté.

Ce problème, on le sait, n'est pas nouveau. Il s'est essentiellement posé, avec un grand retentissement, dans l'application de la législation anti-trust américaine. En plusieurs circonstances, les autorités fédérales des Etats-Unis ont prétendu imposer à des entreprises non américaines la production de documents se trouvant à l'étranger, ou leur ordonner des mesures effectives d'exécution des décisions par lesquelles les

infractions ont été constatées et leur cessation ordonnée. Il suffira de rappeler l'exemple le plus frappant : dans l'affaire *Swiss Watchmakers*, relative à des accords intervenus entre la Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie et diverses entreprises ou associations d'entreprises suisses, américaines ou d'autres pays, une première décision de la Cour de District du Sud de New York, de 1962, a formulé des injonctions extrêmement étendues à l'encontre des défenseurs suisses.

En particulier, cette décision enjoignait à la Fédération et à la société suisse « Ebauches », qui fabrique des parties de montres, non seulement d'annuler et de cesser de faire produire effet à divers contrats relatifs à la fabrication, à la vente et à l'exportation des montres, mais aussi, en ce qui concerne particulièrement la Fédération, de défendre à chacun des membres de ses sections d'entreprendre une activité interdite par le jugement ; de pourvoir à ce que certaines parties du jugement deviennent et restent partie intégrante de ses statuts, et d'y prévoir une sanction contre ceux de ses membres qui transgresseraient les obligations à eux imposées par le jugement ; de publier le jugement dans son bulletin ; d'enjoindre à ses membres de donner accès, à New York, à leurs livres, comptabilité, correspondance et archives, et si le Tribunal l'ordonnait, de faire venir ces livres et documents aux Etats-Unis à cette fin.

Cette décision souleva de très vives protestations du gouvernement suisse, et fut modifiée dans une certaine mesure par une nouvelle décision de 1965. Cela n'empêche pas que selon le juge Castein, qui a rendu la nouvelle décision, celle-ci n'affectait pas les objectifs cruciaux poursuivis par le jugement final précédemment intervenu, et que pour l'essentiel les modifications ne concernent que des parties marginales du jugement, qui auraient pu être interprétées comme touchant à la souveraineté de la confédération helvétique. Un commentateur très autorisé de la décision (G.W. Haight, *Recent Anti-trust Development in the United States*, International Law Association, Rapport du 52^e congrès, Helsinki 1966, 73) n'en a pas moins écrit que le nouveau jugement final représentait toujours « dans ses dispositions tant matérielles que d'exécution une affirmation de la compétence pour contrôler les activités d'entreprises étrangères, et leurs accords avec des tierces parties étrangères, même intervenus hors des Etats-Unis, s'ils affectent le commerce intérieur ou extérieur des Etats-Unis ».

De non moins vives protestations ont été exprimées par plusieurs Etats, dont la France et le Royaume-Uni, dans l'affaire des conférences maritimes, où le « grand jury » chargé de l'enquête sur l'industrie des

transports maritimes a ordonné aux compagnies de plusieurs pays de produire des documents qui se trouvaient hors des Etats-Unis, sous peine de sanctions pécuniaires.

On se trouve ici au nœud du problème de l'application extra-territoriale d'un droit de la concurrence : à quel moment cette application, dont on a vu qu'elle n'était guère contestable pour autant qu'il s'agissait seulement de « dire le droit » doit-elle s'arrêter, sous peine de porter atteinte à la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel devraient être exécutées les mesures ordonnées par l'autorité d'un autre Etat (ou s'agissant de la Communauté, d'un groupement d'Etats) ou dont les ressortissants se voient prescrire de telles mesures ?

15. — Il ne peut naturellement être question d'examiner, dans le présent rapport, l'ensemble du problème ainsi posé. On voudrait seulement en indiquer les manifestations, telles qu'on a pu les rencontrer jusqu'à présent, dans l'action de l'autorité communautaire, en s'interrogeant successivement sur les pouvoirs d'investigation et sur les pouvoirs de décision de celle-ci.

A — Pouvoirs d'investigation de la Commission

16. — Sous réserve que le caractère secret des procédures communautaires ne permet pas ici d'affirmation catégorique, il est permis de supposer que la Commission n'a jamais essayé d'exercer ses pouvoirs d'investigation auprès d'Etats tiers, ni, du moins sous la contrainte de sanctions pécuniaires, auprès d'entreprises relevant d'Etats tiers.

C'est ainsi, par exemple, que dans l'affaire des Matières colorantes, les enquêtes de la Commission ont été effectuées auprès des filiales des sociétés d'Etats tiers sur le territoire du Marché Commun, ou auprès des entreprises relevant d'Etats membres dont les dossiers suffisaient à révéler les pratiques concertées retenues et sanctionnées par la Commission.

On notera avec intérêt, à ce sujet, les motifs et la partie du dispositif de la décision « Matières colorantes » (précitée) concernant sa notification. La Commission rappelle en effet qu'en application de l'article 191 par. 2 du Traité de Rome, la décision prend effet par la notification aux destinataires, mais ajoute, s'appuyant sur un arrêt de la Cour de Justice du 10 décembre 1957 que « cette notification est effectuée dès lors que la décision est régulièrement entrée dans la sphère interne du destinataire » ; en fait, la Commission constate que les filiales des entre-

prises suisses et anglaises participant à l'entente, situées dans le Marché Commun, sont entièrement contrôlées par leur maison mère et font partie, par conséquent, de la sphère interne de celle-ci, et en déduit que la notification à ces entreprises peut être valablement effectuée au siège de l'une de ces filiales.

On peut se demander si la Commission n'a pas voulu éviter ainsi la difficulté qui aurait pu résulter d'une notification faite dans un pays hors Communauté, en l'absence de tout accord de coopération judiciaire entre la Communauté et les Etats tiers. La solution présente également l'intérêt de montrer une fois de plus les conséquences que devrait avoir une prise de conscience nette des particularités juridiques des entreprises multi-nationales, et notamment des groupes multi-nationaux de sociétés. On a déjà vu précédemment, à propos de la décision *Continental Can*, qu'un tel groupe devrait être considéré comme une entreprise unique dont la société mère assume la responsabilité, même si l'action de cette entreprise se manifeste par des actes juridiques auxquels ne participe apparemment qu'une filiale. On rencontre ici une hypothèse en quelque sorte réciproque : l'un quelconque des éléments du groupe, dès lors qu'il a une personnalité juridique distincte et peut à ce titre recevoir une notification, la recevra valablement pour l'ensemble du groupe, et en particulier pour la société mère. Ces solutions sont source de réflexion pour le développement d'un droit des groupes multi-nationaux de société.

En tout cas, le procédé utilisé par la Commission montre qu'à plus forte raison il ne serait pas possible pour elle de demander des renseignements sous contrainte, et encore moins de procéder à des vérifications sur le territoire d'Etats tiers ; à peine est-il besoin d'ajouter qu'elle ne saurait adresser des demandes de renseignements à des Etats qui ne sont pas membres de la Communauté.

S'il a été possible jusqu'à présent de tourner les difficultés résultant de ces limites à l'action de la Commission, précisément par l'utilisation des liens entre société mère et filiale, on peut parfaitement imaginer que dans d'autres hypothèses, ces difficultés feront obstacle à une application effective du droit communautaire, et par conséquent à la pleine satisfaction de la politique de concurrence de la Communauté. Mais on ne peut aller au-delà de cette constatation, en l'état du droit positif actuel ; plus encore que pour l'application des règles de fond, seules des conventions internationales (dont il faut dire qu'elles seraient ici plus efficaces qu'au regard du conflit de

lois) pourraient permettre tant à la Communauté qu'à l'ensemble des Etats d'assurer en commun une application effective de leurs politiques de concurrence. Il ne faut point s'en étonner, dès lors que ces politiques se heurtent surtout à l'action des entreprises multi-nationales.

B — *Pouvoirs de commandement de la Commission*

17. — Il convient de bien préciser les données du problème sous ce second aspect.

Il serait en effet parfaitement légitime de dire que lorsqu'elle ordonne la cessation d'une infraction ou inflige une amende, la Commission ne se contente pas de dire le droit mais émet un véritable ordre ; et l'on pourrait se demander jusqu'à quel point cet ordre peut être adressé à des entreprises relevant d'Etats tiers.

Mais dans ces limites, le problème ne fait pas naître de difficultés insurmontables. Lorsque la Commission ordonne la cessation de l'infraction (ce qui signifie pratiquement qu'elle ordonne que soit mis fin à une entente, à des pratiques concertées ou à un abus de position dominante), cela implique, semble-t-il, que cet ordre doit être exécuté sur le territoire de la Communauté, sans que la Commission puisse prescrire son exécution en dehors de son territoire. Pratiquement, par exemple, la Commission ayant ordonné la cessation de l'infraction résultant de l'Entente internationale de la quinine, cela signifiait que les entreprises participantes ne devaient plus pratiquer des hausses de prix concertées dans la Communauté, ni se limiter à des quotas d'exportation d'un pays vers l'autre de la Communauté, ni enfin se répartir les marchés nationaux des Etats membres ; en revanche, la Commission n'a pas entendu ordonner la cessation des mêmes pratiques sur le territoire des Etats-Unis. Comme à propos des amendes, la division des effets de l'entente est, ici encore, du moins théoriquement, parfaitement concevable ; on soulignera seulement que si une entente est privée d'effet sur une partie des marchés qu'elle concerne, il est peu probable, en fait, que les entreprises participantes puissent continuer à l'appliquer, ou en tout cas à l'appliquer sans modification, sur d'autres marchés.

Pas davantage on ne rencontre de difficulté théorique insurmontable en ce qui concerne l'application des amendes. On rappellera tout d'abord que de l'avis de la Commission, telle qu'il est exprimé dans la deuxième décision *Boehringer*, l'amende qu'elle inflige ne tient compte que des effets de l'entente sur le terri-

toire du Marché Commun ; dans cette mesure, elle ne représente aucune immixtion dans la souveraineté d'un Etat tiers, et reste sans rapport avec les effets restrictifs de concurrence sur le territoire de cet Etat. Sans doute faudra-t-il éventuellement faire exécuter, au besoin par la contrainte pécuniaire, la décision infligeant l'amende, et ici l'on rencontre une difficulté nouvelle, pour autant que cette exécution devrait intervenir hors Communauté : les décisions de la Commission sont en effet, en principe, de caractère administratif, ce qui exclut normalement leur exécution forcée sur le territoire d'un Etat tiers. Quant aux arrêts de la Cour, il ne semble pas qu'en l'état actuel du droit commun et du droit conventionnel international relatifs à l'exécution des jugements, leur exécution forcée hors Communauté puisse davantage être assurée ; c'est en tout cas un problème qui n'a pas été jusqu'ici réellement envisagé, et sa solution positive ne pourrait résulter que d'une reconnaissance complète de la personnalité internationale de la Communauté, et mieux encore de conventions conclues entre les Etats tiers à la Communauté et celle-ci. Là encore, on se trouve dans le domaine des perspectives lointaines.

18. — Mais l'exercice par la Commission d'un pouvoir de commandement peut se heurter à des obstacles qui dépassent ce niveau technique, car ils tiennent au respect de la souveraineté d'Etats tiers.

Un exemple en est peut-être fourni par la décision *Continental Can*, à laquelle on a déjà fait allusion à plusieurs reprises.

Cette décision considère comme une infraction à l'article 86 du Traité de Rome le fait par la filiale américaine « *Europemballage* » de la société *Continental Can*, d'avoir acquis une participation très largement majoritaire dans l'entreprise dominante néerlandaise sur le marché des emballages métalliques, alors que cette même filiale américaine contrôlait

déjà l'entreprise dominante allemande sur le même marché.

Il n'est pas question d'entrer ici dans l'examen et dans la discussion de cette décision (quant au fond) ; mais il faut noter qu'ayant constaté l'infraction, la Commission dispose, dans l'article 2 de la décision, que « *Continental Can* est obligée de mettre fin à cette infraction. A cette fin elle devra présenter des propositions à la Commission avant le 1^{er} juillet 1972 ».

Il semble bien que la Commission envisage ainsi d'ordonner à *Continental Can* de faire rétrocéder ou en tout cas d'abandonner d'une manière ou d'une autre la participation majoritaire qu'elle a prise dans la société néerlandaise. Cela reviendrait à contraindre une entreprise américaine à accomplir un acte juridique nouveau, ou si l'on préfère à exécuter une obligation de faire, par une décision d'une autorité étrangère à l'Etat dont elle relève. On ajoutera que l'opération de rétrocession ou de cession de la participation pourrait être considérée comme localisée sur le territoire des Etats-Unis, dans la mesure où le siège de la société qui devrait l'effectuer se trouve sur ce territoire.

On est ainsi tout près des injonctions figurant dans la décision américaine « *Swiss Watchmakers* » et on sait déjà que tant quant au fond qu'en raison de ce dispositif la décision *Continental Can* a soulevé de vives protestations dans les milieux d'affaires américains. Il appartiendra à la Cour, saisie d'un recours, de dire si la Commission n'a pas ainsi exercé ses pouvoirs en outrepassant les limites que paraissait lui imposer la souveraineté d'un Etat tiers. On dira à nouveau, à ce sujet, qu'un tel exercice des pouvoirs était peut-être indispensable pour assurer la pleine efficacité de la politique de concurrence de la Communauté ; mais on constatera également que ce but ne pourra réellement être atteint qu'au moyen de conventions internationales.

ADHÉSION BRITANNIQUE ET POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (1)

par Claude BAILLET

Ingénieur Agronome

Chef de Division à la Commission des Communautés Européennes

L'adhésion britannique aux Communautés Européennes et l'établissement d'une politique agricole commune constituent deux événements marquants des dernières années qui tiendront sans doute quelque temps encore la vedette de l'actualité.

Ces deux faits essentiels de la construction européenne sont malgré les apparences, très liés l'un à l'autre car tous relèvent de la même volonté politique. Aucune tendance naturelle n'aurait conduit les agricultures si différentes des Etats membres de la Communauté actuelle à se placer dans le cadre d'une organisation économique intégrée, aucune évolution inéluctable n'aurait entraîné le Royaume-Uni sur la voie de l'adhésion à cette Communauté, si les instances politiques des pays concernés ne s'étaient pas délibérément engagées dans cette voie.

L'interdépendance de ces deux événements par lesquels s'est clairement manifestée la volonté de mettre fin au cloisonnement économique de l'Europe, s'est à plusieurs reprises exprimée au grand jour : la politique agricole commune a été un point d'achoppement sur lequel à plusieurs reprises la négociation en vue de l'adhésion britannique est venue buter ; un peu plus tard lorsque la négociation fut proche de son dénouement ce sont les perspectives ouvertes par l'adhésion qui furent utili-

sées comme stimulant pour renforcer la politique agricole commune en l'étendant à des secteurs qui lui échappaient jusque-là.

Traiter dans le cadre d'un même exposé à la fois de l'un et de l'autre de ces aspects de la construction européenne aurait-il un sens s'ils n'exerçaient, l'un sur l'autre, une influence marquante ? En m'invitant à décrire le diptyque :

« Adhésion britannique et Politique agricole commune », les organisateurs de ce colloque ont sans doute souhaité que mon propos mette plus particulièrement l'accent sur cette influence réciproque, sur cette complémentarité des deux événements.

Au demeurant, ma tâche sera facilitée par le fait qu'ils peuvent dorénavant être tous deux traités au présent. Voilà quelques semaines à peine le conditionnel était encore de rigueur lorsqu'on abordait la question de l'adhésion britannique. Maintenant tout comme la politique agricole commune l'adhésion est devenue chose acquise.

Il existe cependant entre ces deux faits toute la différence qu'il y a entre le mariage et la vie du couple. L'adhésion est une option fondamentale qui traduit un changement d'état.

A partir du 1^{er} janvier prochain le Royaume-Uni ne sera plus tout à fait le même qu'auparavant ; tel un célibataire majeur qui vient de se marier, le pays jusqu'alors indépendant, aura renoncé à une partie de cette indépendance ; il sera devenu mem-

(1) Texte d'une conférence présentée le 6 mai 1972 à Nice dans le cadre du colloque « Les politiques communes et les relations extérieures des Communautés Européennes », organisée par l'Institut du Droit de la Paix et du Développement (Université de Nice).

bre d'une Communauté. La politique agricole fait certes partie du contrat de mariage mais son orientation est adaptable en fonction des circonstances sans que les adaptations qui leur sont imprimées remettent pour autant en cause son existence même ; on peut la comparer plutôt à un mode de vie.

On peut dès lors présumer que l'adhésion britannique bien qu'elle soit fondée sur l'acceptation par le Royaume-Uni des principes qui ont jusqu'alors régi la politique agricole commune ne sera pas sans entraîner des adaptations de cette politique. La Communauté serait condamnée à l'immobilisme et à une paralysie progressive s'il n'en était pas ainsi. Dans ces conditions on examinera tout particulièrement les implications que l'adhésion du Royaume-Uni est susceptible d'avoir sur l'agriculture de la Communauté et par voie de conséquence sur

l'orientation et sur la gestion de la politique agricole commune.

Après avoir mesuré le poids de l'agriculture britannique par rapport à celui de l'agriculture de la Communauté actuelle, nous passerons en revue les traits caractéristiques des politiques pratiquées de part et d'autre de la Manche et plus particulièrement de leur évolution récente. Puis en tenant compte du fait que l'adhésion britannique entraînera probablement aussi l'adhésion de trois autres pays, nous essaierons à partir des données actuellement disponibles, d'apprécier la place qu'occupera dans le monde l'agriculture de la Communauté élargie. Ce tour d'horizon nous permettra de déterminer l'influence probable, directe et indirecte, que l'adhésion britannique est susceptible d'exercer sur l'orientation et la gestion de la politique agricole commune.

I. — L'AGRICULTURE BRITANNIQUE ET L'AGRICULTURE DES SIX

Quelques chiffres globaux et arrondis permettront de situer d'emblée les deux agricultures en présence.

Tout d'abord, le *potentiel* agricole :

— 12 millions d'hectares d'un côté, 72 millions de l'autre ;

— 700 000 travailleurs (y compris le secteur des pêcheries) contre 9,5 millions ;

— 300 000 exploitations d'une part, plus de 5 millions d'autre part.

QUELQUES DONNÉES GLOBALES CARACTÉRISTIQUES DES AGRICULTURES BRITANNIQUE ET COMMUNAUTAIRE (1970)

Caractéristiques	Unités	Royaume-Uni	C.E.E. (six)
Population active totale	(millions)	24,7	74,4
Population active agricole	(millions)	0,67	9,54
Superficie	(millions has)	24,40	116,80
Superficie agricole utilisée	(millions has)	19,12 (*)	71,83
Terres arables	(millions has)	6,90	38,62
Nombre d'exploitations	(1 000)	313	5 254
Nombre de Bovins	(1 000)	12 422	51 140
Nombre de Tracteurs agricoles	(1 000)	444	3 465

(*) Y compris 5,7 millions d'hectares de landes et pacages (rough grazing).

Le Royaume-Uni compte cinq fois moins de terres arables celles-ci étant de surcroît situées sous des climats moins favorables, huit fois moins de tracteurs agricoles, quatorze fois moins de main-d'œuvre et dix-sept fois moins d'exploitations que la Communauté actuelle.

La production animale (viande bovine, viande porcine et lait) ainsi que la production céréalière du Royaume-Uni représentent environ un cinquième de la production correspondante des Six, la production de betteraves sucrières : un huitième, le fromage : un quinzième, le beurre : un vingtième, etc.

L'agriculture britannique est ainsi pour l'agriculture des six Etats membres de la Communauté actuelle d'un poids non négligeable et cependant modeste.

Cette situation commandait aux Britanniques d'accepter telles quelles les règles actuelles du jeu communautaire en matière agricole, afin de ne pas retarder davantage encore la date de l'adhésion, dès lors que leurs partenaires dans la négociation et notamment la France, considéraient cette acceptation comme un point capital.

Seconde caractéristique essentielle commune aux deux agricultures : *la diversité*.

Le Royaume-Uni s'étend sur une superficie et une latitude réduites par rapport à celles de la Communauté actuelle ; son agriculture n'en est pas moins également diversifiée. On y trouve des exploitations d'orientation technico-économique variée, certaines nettement spécialisées, d'autres orientées vers des spéculations multiples. Bien que ces exploitations bénéficient dans leur ensemble d'une structure bien meilleure que celle de la plupart des exploitations continentales, la dispersion des revenus selon les régions et les types d'exploitations y est également considérable.

Sans atteindre des écarts aussi importants que ceux récemment enregistrés par le réseau d'information comptable agricole de la CEE, les revenus des exploitants britanniques varient dans de très grandes proportions entre les petites exploitations de polyculture-élevage de l'Écosse et les grandes exploitations d'agriculture générale en Angleterre et au Pays de Galles.

Troisième caractéristique importante des deux agricultures en présence : *la complémentarité*.

Cette complémentarité ne réside pas tant dans une différence marquée de la gamme des productions

entre l'agriculture britannique et l'agriculture des Six, mais dans le fait que l'agriculture britannique est dans l'état actuel des choses, très loin de subvenir à l'intégralité des besoins alimentaires de la population du Royaume-Uni, alors que de son côté l'agriculture continentale est excédentaire en quasi permanence pour nombre de produits agricoles de base comme le blé, le sucre, les produits laitiers.

TAUX D'AUTO-APPROVISIONNEMENT POUR QUELQUES PRODUITS DE BASE AU ROYAUME-UNI ET DANS LA C.E.E. (1968-70).

Produits	Royaume-Uni	C.E.E.
Blé	42	106
Autres céréales (sauf riz)	70	84
Sucre raffiné	33	106
Beurre	12	110
Fromage	42	102

Cette complémentarité résulte principalement de l'évolution séculaire de l'économie britannique. Sacrifiée au développement industriel mais surtout à un expansionnisme commercial fondé sur la suprématie maritime du pays, l'agriculture du Royaume-Uni s'est vue de longue date confrontée à une concurrence internationale impitoyable. Sous la pression économique extérieure, elle a dû s'adapter graduellement.

Laissée pour compte du développement pendant des décennies, réservoir de main-d'œuvre largement mis à profit par les secteurs en expansion, l'agriculture britannique, a, pour des raisons stratégiques, connu un regain d'intérêt national lors de la seconde guerre mondiale. Depuis ce moment-là, elle bénéficie dans la politique intérieure du pays d'une audience qui dépasse sans doute son propre rôle économique.

L'agriculture de la Communauté actuelle a, quant à elle, connu un processus évolutif totalement différent. La classe terrienne dirigeante des pays de cette Communauté s'est attachée à obtenir une protection efficace envers les courants commerciaux extérieurs perturbés. L'agriculture continentale s'est ainsi développée en vase semi-clos, dans une atmosphère

conditionnée, plus confortable sans doute mais peu propice aux évolutions. A présent cette agriculture connaît une mutation rapide.

L'analyse des causes de la complémentarité actuelle des deux agricultures montre que cette situation pourrait fort bien changer pour peu que les conditions qui en sont à l'origine se modifient, ce qui est non seulement vraisemblable mais certain. La complémentarité actuelle des deux agricultures risque ainsi de se transformer bientôt en une concurrence effrénée compte tenu du fait que d'une part l'agriculture britannique dispose d'un important potentiel inexploité et que d'autre part sa structure la rend beaucoup plus réceptive aux incitations économiques dont elle va être l'objet au fur et à mesure où elle sera soumise à la politique agricole commune. Il ne semble pas en conséquence que l'adhésion britannique représente une solution satisfaisante et durable au problème que posent à l'agriculture continentale certaines productions excédentaires.

Quatrième caractéristique : *la disparité* entre les deux agricultures.

L'évolution divergente rappelée ci-dessus a entraîné des dissemblances profondes entre les deux agri-

cultures. La population active agricole représente moins de 3 % de la population active totale au Royaume-Uni alors qu'elle atteint encore quelque 13 % dans la Communauté actuelle. Les exploitations ont une superficie de 40 hectares d'un côté et de 13 hectares de l'autre.

Le nombre des exploitations de plus de 50 hectares au Royaume-Uni correspond à la moitié du nombre des exploitations de la même catégorie dans la Communauté actuelle alors que le rapport entre le nombre d'exploitations toutes catégories est de 6 % seulement.

Les prix des produits agricoles sont nettement inférieurs au Royaume-Uni. Le montant payé à l'agriculteur britannique pour son blé correspond à quelque 75 % de celui que reçoit son collègue du Continent. Pour le lait le pourcentage correspondant est de 87 %. La proportion est d'environ 2/3 pour la viande bovine et porcine.

Ces écarts de prix doivent être comblés au cours des cinq prochaines années. Bien qu'à l'image de ce qu'on observe actuellement au sein de la Communauté des Six des différences subsisteront sans doute encore entre le prix moyen pratiqué dans les six Etats membres actuels et celui pratiqué au Royaume-

CARACTÉRISTIQUES STRUCTURELLES AGRICOLES ET RAPPORTS DES PRIX REÇUS PAR LES AGRICULTEURS AU ROYAUME-UNI ET DANS LA C.E.E. (1970).

Désignation	Unités	Royaume- Uni	C.E.E.
Popul. active agricole	%	2,7	12,8
Popul. active totale			
Nombre d'exploitations \geq 50 has	(1 000)	75	170
Superficie par exploitation	ha	40	13,2
Rapports entre le prix reçu par l'agriculteur britannique et celui reçu par l'agriculteur de la C.E.E. (C.E.E. = 100) :			
Blé	%	76	100
Lait	%	87	100
Viande bovine	%	67	100
Viande porcine	%	65	100

Uni lorsqu'on atteindra la fin de cette période dite transitoire, l'importance des écarts que traduisent les rapports de prix cités dans le tableau précédent permet de prendre une bonne mesure de l'ampleur du rapprochement à opérer et de l'enjeu des négociations qui interviendront lors de la fixation des nouveaux prix agricoles au cours des prochaines années (2).

Les experts et les ministres de la Communauté élargie se trouveront placés dans une situation voisine de celle des agents de la NASA lorsqu'il convient d'arrimer dans un délai donné des capsules naviguant dans l'espace sur des orbites et à des vitesses différentes. Fort heureusement, les vents actuels de la conjoncture monétaire ne sont pas contraires, ils sont même favorables. Ils devraient permettre de maintenir un certain rythme d'augmentation des prix agricoles communs sans pour autant compromettre le rapprochement du module agricole britannique de la capsule communautaire.

Cinquième et dernier trait qu'il convient également de souligner : *la similitude d'évolution* des deux agricultures.

L'agriculture britannique et l'agriculture communautaire évoluent toutes deux dans le même sens et à des rythmes voisins. Que ce soit en matière d'augmentation du volume de la production, d'accroissement de la productivité, de recherche de l'auto-satisfaction des besoins du consommateur, de diminution de la population active agricole, de réduction du nombre des exploitations, le cheminement est à peu près identique.

A bien des égards même, le rythme légèrement plus rapide suivi par l'agriculture communautaire permet d'enregistrer un certain rapprochement. Les voies suivies sont concourantes. Une exception cependant mérite d'être signalée, elle porte sur l'évolution de la dimension des exploitations agricoles. Bien

(2) En 1968-69 les prix moyens perçus par les producteurs agricoles de la Communauté variaient :

- de 8,76 à 9,76 UC/100 kgs pour le blé (U.K. = 6,43).
- de 8,02 à 9,24 UC/100 kgs pour l'orge (U.K. = 5,93).
- de 3,00 à 4,64 UC/100 kgs pour les pommes de terre (U.K. = 3,57).
- de 1,51 à 1,74 UC/100 kgs pour les betteraves sucrières (U.K. = 1,53).
- de 62,88 à 72,64 UC/100 kgs pour les bovins (U.K. = 44,35).
- de 62,08 à 73,41 UC/100 kgs pour les porcins (U.K. = 45,19).
- de 8,42 à 10,10 UC/100 kgs pour le lait (U.K. = 8,56).
- de 57,45 à 75,75 UC/100 kgs pour les œufs (U.K. = 57,44).

que le rythme de disparition des exploitations agricoles soit supérieur dans la Communauté actuelle à celui du Royaume-Uni, les écarts grandissent entre les deux agricultures quant à la superficie moyenne des exploitations agricoles, celle-ci est passée entre 1960 et 1970 de 23,4 à 40 hectares en Grande-Bretagne, alors que pendant la même période elle a péniblement progressé de 11,2 à 13,2 hectares dans la Communauté actuelle. Le Royaume-Uni paraît ainsi avoir pris dans la course à la concentration des exploitations agricoles une avance telle que l'important peloton des exploitations de la Communauté actuelle lorsqu'il se lancera à sa poursuite risquera fort de s'essouffler et de perdre peu à peu du terrain. Il ne pourra finalement rattraper son retard sans recourir à la « poussette » ou au « doping » dont tiennent lieu les aides spécifiques à l'amélioration des structures. Ces subventions s'avèrent donc tout à fait opportunes dans la mesure où elles ne contreviennent pas aux règles de concurrence telles que stipulées dans le Traité de Rome (voir articles 85 et suivants). L'essentiel est que la course continue et que la politique agricole de la Communauté puisse rester une politique agricole commune.

*

**

Le tour d'horizon précédent permet de conclure que :

— l'agriculture britannique est un secteur d'importance non négligeable et cependant modeste par rapport à l'agriculture des six Etats membres de la Communauté actuelle. Il était normal que le Royaume-Uni adopte d'entrée de jeu et telles quelles, les règles de la politique agricole commune :

— les deux secteurs agricoles relèvent du même type d'agriculture, car l'un et l'autre sont profondément influencés par un milieu ambiant fortement industrialisé et en voie de l'être davantage encore ;

— il existe cependant entre l'une et l'autre agriculture un certain déphasage d'évolution qui justifie l'aide à la modernisation des exploitations récemment décidée dans le cadre de la politique agricole commune ;

— mieux structurée et bénéficiant d'un potentiel loin d'être totalement exploité l'agriculture britannique se trouve particulièrement bien placée en vue de la compétition qui va se développer à l'intérieur

de la Communauté élargie. La complémentarité actuelle des deux agricultures se commuera bientôt sans doute en une concurrence ouverte dans plusieurs domaines ;

— l'agriculture des six Etats membres trouvera probablement dans cette compétition un stimulant salutaire qui contribuera à accélérer sa modernisation.

II. — LES POLITIQUES AGRICOLES DE PART ET D'AUTRE DE LA MANCHE

Jusqu'à ces dernières années les politiques agricoles britannique et communautaire furent fondamentalement divergentes et à certains égards, diamétralement opposées. Ces divergences ont été à l'origine des échecs de plusieurs tentatives de regroupements agricoles au niveau européen. On se souvient du projet avorté de pool-vert. Les réticences de la Grande-Bretagne pour adhérer au Traité de Rome lors de la signature de celui-ci en 1957 n'étaient pas totalement non plus étrangères à ces divergences. Celles-ci vinrent compliquer singulièrement la première négociation en vue de l'adhésion ; elles furent en partie du moins, la cause de son échec. C'est finalement en s'engageant à mettre fin à ces divergences par l'adoption des principes et de l'acquit de la politique agricole commune que le Royaume-Uni a obtenu la réouverture des négociations et que celles-ci purent être menées jusqu'à leur terme.

D'un côté la production interne, insuffisante pour couvrir les besoins de la consommation indigène laissait sur le marché intérieur un vaste champ libre aux produits importés qui y accédaient à des prix influencés vers la baisse par le marché mondial. La concurrence qui s'établissait entre produits de l'agriculture du pays et produits importés, bénéficiait directement au consommateur qui trouvait ainsi à sa disposition des denrées à des prix avantageux. Certes pour permettre aux producteurs de supporter cette concurrence sans que leur niveau de revenu en soit trop affecté, un système de subventions directes appelées « deficiency payments » avait été instauré. Le montant de cette subvention était fonction d'un niveau de prix garanti, fixé annuellement par les instances politiques du pays.

De l'autre côté la production interne couvrait largement les besoins de la consommation ; pour plusieurs produits, on enregistrait même des excédents. Le marché intérieur était protégé de l'influence directe du marché mondial par un système d'écluses qui permettait de relever le prix des produits importés au niveau d'un prix intérieur fixé par règlement.

Les différences essentielles entre l'une et l'autre politique tenaient ainsi d'abord dans la façon dont

l'intérêt des producteurs, des consommateurs et des contribuables était pris en compte par les instances responsables au moment des décisions. Certes de part et d'autre des prix étaient fixés annuellement mais la portée de ces prix était différente. Ils étaient « indicatifs », « d'orientation », « de seuil », « d'intervention », au niveau de la CEE ; ils étaient « garantis » par contre au Royaume-Uni. D'un côté, ils déclenchaient des « prélèvements », de l'autre ils engendraient des « deficiency payments ». La fixation des prix agricoles qui constituait un des pôles les plus importants de l'année politique de part et d'autre intéressait ainsi surtout le consommateur dans un cas et surtout le contribuable dans l'autre.

Il existait en outre une différence dans la procédure d'association des organisations professionnelles aux décisions de politique agricole. Au Royaume-Uni, le gouvernement entraînait chaque fois avec elles en « négociations ». Au niveau de la CEE par contre, elles étaient seulement « entendues » par les instances responsables avant que celles-ci prennent leur décision.

Les divergences ne portaient cependant pas seulement sur la façon d'associer les organisations professionnelles aux décisions et sur les méthodes utilisées pour tenir compte de l'intérêt des consommateurs, des producteurs et des contribuables mais elles dépendaient aussi fondamentalement de la façon de concevoir les relations commerciales avec les pays tiers. A cet égard la politique agricole britannique était beaucoup plus que la politique agricole commune, conditionnée par des considérations de politique commerciale et étrangère.

Comme on peut le constater, les divergences fondamentales entre les politiques agricoles pratiquées jusqu'alors tant au Royaume-Uni que dans la Communauté résultent principalement de différences de situation des deux agricultures concernées et de différences en matière de politique commerciale. Il est vraisemblable que la Communauté actuelle au lieu d'instaurer la politique agricole que nous connaissons aujourd'hui eût opté pour un

système assez semblable à celui du Royaume-Uni si son agriculture avait occupé une place identique à celle qu'occupe actuellement l'agriculture dans l'économie britannique (3), les dispositions générales du Traité de Rome concernant l'agriculture (article 38 et suivants) ne le lui auraient pas interdit.

Le poids agricole de l'Angleterre par rapport à celui de la Communauté actuelle est insuffisant pour que la physionomie agricole de l'ensemble constitué par les Six et le Royaume-Uni soit dans ses grandes lignes fondamentalement différente de celle de la Communauté actuelle. En conséquence l'adhésion britannique ne devrait pas entraîner un changement radical dans la conception de la politique agricole commune.

Le gouvernement britannique s'est rallié à cette thèse. Dès le printemps 1971 il déclarait en tête de son rapport annuel agricole : « L'adhésion à la Communauté Economique Européenne conduira, cela va de soi, à adopter la politique agricole commune et ses méthodes de soutien ».

Cette position signifiait un complet changement de cap dans la politique agricole britannique mais aussi dans sa politique commerciale. Le « grand dessein » que le gouvernement de Londres proposait ainsi à ses agriculteurs avait pour but de les libérer de la tutelle trop directe et pesante de l'Etat et de les aider à prendre en mains leur propre destinée. Ils devraient dorénavant tirer du marché (et non plus des fonds publics) une partie croissante de leur réseau.

Au fur et à mesure où les négociations en vue de l'adhésion britannique approchaient de la décision finale, les perspectives qu'allait ouvrir cette adhésion ne pouvaient pas non plus laisser insensibles les responsables de la politique agricole commune. Le champ d'application de cette politique a été considérablement élargi au printemps 1971 (4), il couvre à présent le vaste domaine de l'amélioration des structures agricoles auquel depuis plusieurs années

la politique agricole britannique a réservé une attention toute particulière.

La Communauté offre dorénavant à l'agriculture britannique qu'elle va accueillir en son sein une politique agricole bien mieux équilibrée que par le passé. Bien des mesures d'application qui viennent d'être arrêtées en 1972 s'inspirent d'ailleurs de celles qui sont en vigueur au Royaume-Uni ou qui ont déjà été appliquées dans ce pays.

A cet égard on remarque non sans surprise que certaines mesures récemment adoptées par les Six viennent justement d'être abolies au Royaume-Uni, notamment l'aide à la gestion des exploitations agricoles. Il s'agissait d'une action similaire à l'aide aux « plans de développement » figurant dans la directive du Conseil relative à la modernisation des exploitations. Cette aide a expiré le 31 août 1970 en Grande-Bretagne alors qu'elle a été instaurée six mois plus tard dans le cadre de la politique agricole commune. Dans leur élan l'une vers l'autre les deux politiques agricoles se seraient-elles croisées sans se rencontrer ? En fait, il ne s'agit-là ni d'un rendez-vous manqué, ni d'une orientation contradictoire.

L'aide en question avait été instaurée en Grande-Bretagne dès 1959. Tous les exploitants qui pouvaient en bénéficier n'ont pas manqué de le faire ; elle n'a donc plus à présent de raison d'être au Royaume-Uni. Par contre cette aide se justifie pleinement dans la Communauté actuelle vu la situation difficile de nombre d'exploitations agricoles qui ne sont pas en mesure de surmonter d'elles-mêmes leur handicap structurel.

Cette contradiction apparente s'explique ainsi du fait que les deux agricultures n'en sont pas au même stade de développement, un certain déphasage dans la nature des moyens mis en œuvre est donc normal. Elle montre en outre qu'une aide en matière de structure n'est pas forcément permanente et que dans la mesure où elle est efficace cette aide peut rapidement atteindre son objectif. L'évolution de la politique agricole britannique comporte en la matière de précieux enseignements pour la gestion de la politique agricole commune.

Pour ce qui est du niveau des prix agricoles, les deux politiques se sont aussi quelque peu rapprochées depuis un certain temps. Malgré les hausses consenties aux prix communs l'écart entre les niveaux de prix pratiqués de part et d'autre s'est réduit car les augmentations de prix en Grande-Bretagne ont généralement été supérieures à celles des prix communs.

(3) A l'égard de plusieurs produits (blé dur, huile d'olive) pour lesquels la production est loin de suffire aux besoins de la consommation, la Communauté actuelle a d'ailleurs adopté des dispositions qui se rapprochent singulièrement de celles en vigueur au Royaume-Uni. Cela confirme que les divergences de conception et d'orientation de la politique agricole enregistrées de part et d'autre ne tiennent pas à des options idéologiques mais sont davantage le résultat de situations de fait.

(4) On notera la similitude des dates ; c'est au moment où le Royaume-Uni opte pour les « méthodes de soutien » de la politique agricole commune que celle-ci opte pour une action en profondeur dans le domaine des structures.

*
**

Fondamentalement divergentes voilà encore deux ans à peine, les politiques agricoles pratiquées de part et d'autre de la Manche se sont vues imprimer des changements d'orientation qui les ont graduellement placées sur des voies concourantes. La politique agricole britannique a aligné ses conceptions sur celles de la politique agricole commune ; cette dernière a élargi son champ d'application dans le

domaine des structures en recourant à des mesures qui ont déjà fait leur preuve outre-Manche.

Ce bref tour d'horizon montre que les politiques agricoles des futurs partenaires de la Communauté viennent de prendre un tournant historique. Les changements profonds intervenus en la matière ces dernières années vont dans le sens d'une plus grande unité de conception et de gestion et laissent bien augurer de l'avenir.

III. — L'AGRICULTURE DE LA COMMUNAUTE ELARGIE

L'adhésion britannique ne peut être considérée isolément du contexte plus large dans lequel elle vient se situer. Il faut notamment prendre en compte l'adhésion simultanée des trois autres pays qui se profilent dans le sillage d'Albion : le Danemark, l'Irlande et la Norvège pour avoir une bonne mesure de l'événement.

Bien que la ratification du traité d'adhésion n'ait pas encore eu lieu dans tous les pays candidats au moment où nous écrivons ces lignes, on peut présumer que le verdict populaire ou parlementaire sera conforme à l'engagement des gouvernements et que le 1^{er} janvier 1972, la Communauté comptera dix partenaires au lieu de six.

Quelle sera dès lors la physionomie agricole de cette Communauté élargie ? Quel rôle son agriculture pourra jouer dans le monde, notamment par rapport à celui des grandes puissances économiques comme les Etats-Unis d'Amérique ? Telles sont les questions indirectes que soulève l'adhésion britannique et auxquelles nous allons tenter de répondre à grands traits.

A cet égard, nous nous référerons aux données statistiques les plus récentes qui portent sur la situation actuelle des dix partenaires en présence d'une part et des Etats-Unis d'autre part. Malgré la fragilité des comparaisons fondées sur des statistiques nationales difficilement comparables, une telle approche donne un premier aperçu de la situation agricole de la Communauté telle qu'elle va se présenter le 1^{er} janvier prochain.

Quelques chiffres essentiels tout d'abord : la Communauté à Dix comptera environ 260 millions d'habitants soit 1,2 fois plus que les U.S.A. ou encore 7,2 % de la population mondiale. Avec 140 habitants au kilomètre carré la densité de cette population est six fois supérieure à celle des Etats-Unis.

Le territoire de la Communauté élargie avec ses 183 millions d'hectares restera somme toute modeste par rapport à celui des U.S.A., il représentera à peine 4 % des terres du monde entier.

A eux seuls les Dix compteront cependant plus de 10 millions de travailleurs agricoles soit trois fois plus qu'aux U.S.A.

La superficie de l'exploitation agricole communautaire moyenne atteindra 15 hectares ; elle sera à peu près dix fois plus petite que celle de l'exploitation américaine moyenne qui comptera quant à elle 140 hectares. Le troupeau bovin dans la Communauté des Dix comportera beaucoup moins de têtes (73 millions) que celui des Etats-Unis (115 millions). Son orientation sera en outre différente, l'élevage bovin communautaire étant beaucoup plus orienté vers la production laitière. On comptera deux fois plus de vaches dans la Communauté élargie qu'aux Etats-Unis (26,5 millions contre 12,5). Le cheptel bovin communautaire représentera environ 6 % du cheptel bovin mondial.

Le troupeau ovin de la Communauté élargie sera deux fois plus important que celui des Etats-Unis (44 millions de têtes contre 19,5). Avec un nombre de tracteurs assez voisin de celui des U.S.A. (4,25 millions contre 4,79) pour une superficie agricole cultivable de loin inférieure, l'agriculture des Dix apparaît beaucoup plus motorisée que l'agriculture américaine cependant déjà réputée pour son haut niveau de moto-mécanisation.

Une main-d'œuvre plus dense, une motorisation plus poussée sont la caractéristique d'une agriculture plus intensive, telle apparaît l'agriculture des Dix lorsqu'on la compare avec l'agriculture américaine. Les rendements qu'elle obtient sont nettement plus élevés qu'aux U.S.A. en ce qui concerne notamment les céréales ; on enregistre 32,7 quintaux/ha

contre 19,1 pour le blé, 35,5 quintaux/ha contre 23,0 pour l'orge. En ce qui concerne les plantes sarclées plus spécialement les betteraves sucrières, l'avantage est par contre aux Etats-Unis avec 482 quintaux/ha contre 421.

Pour ce qui est des rendements animaux, les Etats-Unis enregistrent également des rendements supérieurs : 4 075 kg de lait par vache/an contre 3 415 dans la Communauté élargie, 220 œufs par poule/an au lieu de 183, etc.

Ces quelques chiffres globaux montrent à l'évidence que la Communauté élargie comptera dans le monde du point de vue tant de la production de produits agricoles que de la consommation de denrées alimentaires, comme un des plus importants partenaires, avec lequel les pays exportateurs devront compter. L'attention avec laquelle les décisions de politique agricole commune sont mondialement suivies, notamment depuis la signature du traité d'adhésion est un signe probant de l'importance du rôle que cette Communauté va jouer au niveau de l'agriculture mondiale.

En portant ses limites septentrionales du 55° au 70° degré de latitude nord, la Communauté sera dotée de conditions pédo-climatiques plus variées encore qu'auparavant. On y trouvera tous les types d'agriculture intermédiaires entre les productions quasi-subtropicales et les productions subpolaires. A partir du 1^{er} janvier prochain le paysan cotonnier de la Sicile et le trappeur du grand Nord se trouveront tous deux à la fois associés et concurrents dans le cadre de la même entité économique. Entre ces deux extrêmes, tout un monde d'exploitations de différentes catégories et d'exploitants de différents comportements seront soumis aux règles de la politique agricole commune.

IV. — VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE RENOVÉE

Les constatations précédentes montrent que l'élargissement de la Communauté ne se fera pas sans influencer la politique agricole commune et sans entraîner des adaptations dans son orientation et sa gestion.

Cette politique qui résulte de compromis entre les six adhérents actuels sera en effet soumise tout au long de la période transitoire qui s'ouvrira le 1^{er} janvier prochain à des forces contradictoires, les unes conservatrices, les autres favorables au changement. Le point d'équilibre de ces forces corres-

*
**

L'élargissement confèrera ainsi à la Communauté pour beaucoup de produits agricoles le rôle de premier producteur ou consommateur mondial. Il renforcera sa capacité concurrentielle agricole car elle comptera davantage d'exploitations bien structurées. Ses rendements seront supérieurs à ceux qu'elle obtient actuellement. Elle atteindra un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de produits agricoles. Le rôle que l'agriculture sera appelée à jouer dans l'économie sera toutefois plus réduit qu'auparavant. La population active agricole ne représentera plus que 11 % de la population active totale.

Avec l'élargissement, il faut s'attendre cependant à l'accroissement du nombre et de l'importance des problèmes agricoles de la Communauté et à un regain de complexité pour la politique agricole commune car les quatre nouveaux adhérents sont beaucoup plus dissemblables que les Six et l'agriculture communautaire sera appelée à jouer un rôle mondial encore plus important que par le passé.

Si l'élargissement renforcera incontestablement le poids économique externe de la Communauté il contribuera aussi à en accroître les disparités internes. L'élargissement peut ainsi devenir facteur de force ou facteur de faiblesse pour la Communauté, selon que les pressions dont elle sera l'objet tant de l'extérieur que de l'intérieur seront canalisées dans un sens centripète ou centrifuge. On saisit dès lors toute l'importance du rôle que seront appelées à jouer les instances communautaires de demain. L'avenir de la Communauté dépendra finalement de la façon dont elles sauront orienter et utiliser les forces en présence.

pondra nécessairement à une certaine évolution des lignes directrices et des méthodes appliquées jusqu'alors ne serait-ce que pour tenir compte de la nouvelle situation créée par l'élargissement.

Il ne faut donc voir dans cette évolution aucune condamnation de la politique agricole commune suivie jusqu'à présent ; celle-ci a rempli convenablement son rôle ; il eût sans doute été difficile vu les circonstances, de concevoir une autre politique meilleure et surtout acceptable. Certes cette politique, comme toute politique, n'est pas exempte de

défauts et de lacunes ; elle a cependant eu le mérite de servir l'agriculture européenne dont les progrès ont été considérables au cours des dix dernières années, mais encore elle a servi l'intégration européenne tout entière en tenant lieu d'exemple et de stimulant pour bien d'autres secteurs.

Malgré l'attachement que l'on peut avoir pour une politique à laquelle on a consacré plus de dix années de labeur — c'est le cas de tous ceux qui, depuis 1958, ont œuvré sous la responsabilité du Président Mansholt dans le cadre de la Commission à l'élaboration de la politique agricole commune — il faut se rendre à l'évidence ; l'élargissement précipitera certaines adaptations que la croissance de la Communauté actuelle aurait probablement rendues nécessaires à la longue et que le développement subit de cette Communauté rend dès à présent indispensables.

Certes les principes fondamentaux de cette politique demeureront d'application. Les nouveaux adhérents les ont faits leurs lorsqu'ils ont signé le traité d'adhésion. Si ces principes venaient à ne pas être respectés, il est certain qu'une crise sérieuse ébranlerait jusque dans ses fondements la Communauté tout entière.

Comme tous les bons principes, ceux qui régissent la politique agricole commune s'en tiennent toutefois aux lignes générales et laissent une très grande marge d'appréciation. Ils peuvent ainsi aboutir à des applications assez différentes selon l'interprétation qu'on en donnera.

Illustrons notre propos à partir du principe de la « solidarité communautaire ». Ce principe s'applique en fait au sein de la Communauté depuis la création de celle-ci en 1957. Il n'a jamais été remis en cause par aucun partenaire et si de temps à autres il fait l'objet de véhémentes déclarations c'est toujours pour être rappelé à ceux qui auraient tendance à l'oublier. Y aurait-il d'ailleurs vraiment Communauté s'il n'existait pas entre ses membres une solidarité réelle ?

En fait cependant, la notion de solidarité prend un tour différent et aboutit à des résultats dissemblables dans l'orientation et la gestion d'une politique selon que cette solidarité est conçue dans un sens purement conservatoire ou dynamique, selon qu'elle est envisagée globalement ou par secteur, selon qu'elle se situe dans une perspective immédiate ou à terme, selon qu'elle est conçue sous l'angle exclusivement économique, voire financier ou qu'elle

embrasse tous les aspects essentiels d'une civilisation, etc.

La solidarité communautaire prend à coup sûr un sens conservatoire lorsqu'on l'invoque pour justifier les prises de décisions à l'unanimité. Elle est par contre beaucoup plus ouverte et dynamique lorsqu'elle conduit à des décisions où seul l'avenir de la Communauté tout entière est en jeu. L'application de la notion de solidarité communautaire peut donc conduire à un blocage ou au contraire à une progression de la Communauté selon l'angle sous lequel elle est considérée. Il en est ainsi des principes comme des remèdes ; s'ils sont utilisés à trop haute dose ou à contre-temps ils risquent de compromettre la situation au lieu de l'améliorer.

A dix partenaires les décisions seront plus difficiles à préparer et à prendre. Aussi, on peut prévoir qu'il sera nécessaire de reconsidérer les méthodes jusqu'alors appliquées par la Commission et le Conseil en matière de politique agricole. Les marathons au cours desquels des compromis étaient laborieusement établis, les « package-deal agricoles » savamment dosés où chaque Ministre de l'Agriculture pouvait trouver son compte vont sans doute à présent faire partie des hauts faits d'une époque héroïque mais dépassée.

Pour que l'application du principe de la solidarité communautaire n'aboutisse pas à un blocage des mécanismes, les décisions communautaires devront de plus en plus dépasser le cadre d'un seul secteur économique. La politique agricole commune devra ainsi faire beaucoup plus qu'auparavant partie intégrante d'un complexe où les préoccupations de politique économique, fiscale, financière, commerciale, extérieure, etc., seront également déterminantes. On peut dès lors prévoir que les négociateurs bruxellois, représentants des gouvernements des dix Etats membres, devront être nantis de beaucoup plus de responsabilités encore qu'auparavant. Le projet français de nomination de Ministres responsables des questions européennes va sans doute dans ce sens.

La Communauté, vu la place qu'elle occupera dans le monde ne pourra plus aussi facilement que par le passé prendre des décisions sectorielles qui ne soient pas insérées dans le cadre d'orientations préalables beaucoup plus générales ayant trait non seulement à l'économie, mais encore aux relations qu'elle entend développer dans tous les domaines avec le monde extérieur. Il faut espérer que la prochaine conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des dix pays membres de la Communauté élargie

permettra de dégager certaines de ces orientations sans lesquelles la politique agricole commune risque de s'engager dans une voie cahoteuse et parsemée d'embûches.

On peut ainsi prévoir que l'on s'oriente vers un réexamen approfondi de l'ensemble des politiques communes et notamment de la politique agricole à partir de 1972. C'est dans cette perspective d'ailleurs qu'on prête à la Commission des Communautés Européennes dont le mandat arrive à expiration pour la fin de cette année, l'intention d'établir un bilan testamentaire. Ce bilan pourrait en matière agricole prendre la forme d'un rapport spécial mettant tout particulièrement l'accent sur le problème des revenus.

Les considérations précédentes tendent à montrer que la Communauté élargie va, dès sa création, s'engager dans une période de profonde réflexion. Cette réflexion indispensable prendra probablement l'allure d'une nouvelle négociation à cette différence essentielle toutefois, que cette négociation se déroulera dorénavant à l'intérieur (en famille) et que chacun des adhérents aura retrouvé son entière liberté de manœuvre ce qui n'était pas le cas antérieurement, les partenaires étant regroupés jusqu'alors en deux camps.

La période qui s'ouvre a ainsi des chances de ne pas sombrer dans la monotonie mais d'être aussi exaltante que celle qui s'achève. Il va falloir, maintenant que le mariage est un fait, organiser la lune de miel et s'entendre sur le profil qu'on veut donner à la Communauté pour les années à venir. La construction européenne est décidément passionnante et sans doute encore pleine de rebondissements. Il serait risqué de faire dès aujourd'hui des pronostics sur la façon dont le ménage des Dix va se comporter, on peut cependant considérer que l'arrivée des quatre nouveaux adhérents va donner à la Communauté une impulsion nouvelle, une sorte de deuxième souffle qu'elle aurait difficilement trouvé sans l'élargissement. La politique agricole commune devrait ainsi sortir rénovée de cette nouvelle épreuve.

A cette occasion on peut espérer que certains problèmes agricoles qui jusqu'alors avaient été quelque peu laissés de côté et que l'élargissement met de nouveau en lumière, comme celui des disparités de revenu au sein du secteur agricole selon les types d'exploitations et selon les régions, seront reconsidérés.

La politique des prix agricoles n'échappera pas non plus à ce courant de rénovation. Sans aller jus-

qu'à supputer que la notion de prix commun puisse être remise en question, on peut présumer que la politique des prix devra s'harmoniser bien mieux que par le passé avec la politique d'amélioration des structures. Ce sera peut-être l'occasion pour le Conseil de reconsidérer également la position négative qu'à deux reprises déjà il a adoptée envers une proposition de la Commission prévoyant l'octroi d'aides directes au revenu pour certaines catégories d'exploitants jusqu'alors laissés pour compte du développement.

Il faut souhaiter aussi que la réflexion conduise à introduire davantage de simplicité dans les mécanismes de la politique agricole commune. Celle-ci est devenue au fil des ans un ensemble fort compliqué, un de ces monuments dont les ailes et les étages, de styles variés, se sont juxtaposés et superposés les uns aux autres à des périodes différentes. Cette construction imposante est certes en mesure d'abriter les quatre nouveaux arrivants mais il faudra sans doute rajouter quelques ailes, rehausser de plusieurs étages, abattre certaines cloisons pour tenir compte des besoins spécifiques des nouveaux adhérents. En fin de compte, la politique agricole commune risque si on n'y prête garde, de devenir une sorte de tour de Babel où les juristes même les plus initiés, se perdront dans le dédale des règlements, des directives, des décisions qui se renvoient les uns aux autres, se renforcent ou s'annulent. Malgré le regain de complexité des problèmes dans une Communauté élargie, la politique agricole commune - nouveau style devrait viser une architecture moins tarabiscotée.

La période qui va s'ouvrir introduira sans doute aussi une plus grande objectivité dans la préparation des décisions communautaires en matière de politique agricole. L'élargissement se produit en effet à un moment où la Communauté actuelle vient d'être dotée d'un réseau d'information comptable agricole opérationnel. Quant aux quatre nouveaux adhérents, ils bénéficient déjà d'une infrastructure comptable et statistique particulièrement efficace. On peut dès lors considérer que les prochaines décisions en matière de politique agricole seront fondées sur une information économique qui avait jusqu'alors fait défaut aux instances communautaires. Cette information facilitera sans doute le dialogue avec les organisations professionnelles agricoles qui, elles aussi avec l'élargissement, vont probablement changer de style au niveau européen.

*
**

Sans entraîner un bouleversement complet de la politique agricole commune telle que nous le connaissons aujourd'hui, l'élargissement de la Communauté Economique Européenne contribuera à en modifier les orientations et surtout les méthodes par suite de la plus grande complexité des problèmes qui vont

se poser dans une Communauté plus grande et plus diversifiée.

On s'engage ainsi dans une période de nouvelle négociation interne à la Communauté qui débutera le 1^{er} janvier 1972 et dont devrait naître une politique agricole toujours fidèle à ses principes mais considérablement renouvelée.

CONSIDERATIONS FINALES

Le Royaume-Uni en adhérant à la Communauté Economique Européenne, n'en changera pas fondamentalement la physionomie agricole, le poids de son agriculture étant relativement modeste. En outre les agricultures britannique et communautaire sont toutes deux du même type ; elles sont marquées par l'industrialisation ; l'adhésion britannique ne saurait toutefois être considérée isolément de l'adhésion des trois autres pays candidats : le Danemark, l'Irlande et la Norvège dont la présence au sein de la Communauté élargie va contribuer à en accroître la diversité.

L'élargissement de la Communauté est le résultat d'un processus évolutif des politiques pratiquées en Europe de l'ouest. La politique agricole n'a pas échappé à cette évolution. Les orientations qui lui ont été imprimées tant dans la Communauté actuelle qu'au Royaume-Uni ont rendu l'adhésion britannique possible et laissent bien augurer l'avenir.

Plus grand sera le poids agricole de la Communauté dans le monde, plus diversifiées seront ses conditions de production agricole, plus difficiles seront les problèmes agricoles de cette Communauté et plus complexe sera la politique agricole commune. La politique agricole commune devra sans doute s'adapter dans ses orientations et ses méthodes. L'élargissement sera pour elle l'occasion d'une rénovation.

La période que nous allons vivre à partir du 1^{er} janvier prochain comptera d'un poids décisif dans l'histoire économique de l'Europe. L'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux communautés européennes va donner une nouvelle dimension mondiale au Marché commun. Elle sera pour celui-ci l'occasion d'un nouveau bond en avant si l'on prend soin de se mettre prochainement d'accord sur certaines options fondamentales qui conditionnent finalement l'orientation et la gestion de la politique agricole commune.

QUELQUES ASPECTS DES RAPPORTS ENTRE LA C.E.E. ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par Georges LE TALLEC

*Conseiller juridique de la Commission
des Communautés Européennes*

La dynamique du Traité instituant la C.E.E. implique qu'au fur et à mesure que la Communauté franchit les étapes de son développement interne et passe du stade embryonnaire à l'adolescence, cette nouvelle personne va également agir sur la scène internationale. Elle y rencontre des organisations internationales dont le nombre croît sans cesse et dont le champ d'action s'étend constamment. Il s'agit donc d'organiser harmonieusement des rapports qui s'imposent par la force des choses.

Mais la solution de ce problème doit tenir compte

d'un double impératif, qui peut provoquer des contradictions :

— d'une part les règles constitutionnelles de la Communauté ;

— d'autre part les statuts des organisations internationales dont certaines ne pouvaient même pas soupçonner l'existence future de la C.E.E.

La rigueur scientifique conseille d'abord d'étudier les principes avant d'examiner les modalités de leur mise en œuvre où jouent alors des considérations étrangères au droit, essentiellement de nature politique et psychologique.

I. — LES PRINCIPES

Sous l'angle des principes, la solution des rapports entre la Communauté et l'organisation internationale en cause dépend de l'objet des travaux de cette dernière.

Le présent exposé n'entend point délimiter le domaine des relations extérieures dans le Traité C.E.E.

A. — L'OBJET DES TRAVAUX RELÈVE DU TRAITÉ

Si l'objet des travaux de l'organisation internationale tombe sous la compétence de la Commu-

nauté, par exemple s'il s'agit de politique commerciale, la Communauté doit nécessairement intervenir.

Pour approfondir ce point, il importe de distinguer selon la nature de ces travaux : s'agit-il d'une conférence de négociations, de simples travaux préparatoires ou, au contraire, d'arrêter une véritable décision qui sera obligatoire pour les membres de l'organisation internationale ?

1) *Conférence de négociations.*

Dans le cas d'une conférence pour négocier un accord international, et en restant pour simplifier,

dans l'hypothèse qu'elle concerne la politique commerciale, la solution, vue du côté de la Communauté, est fort simple : seule la Communauté, et plus précisément la Commission, à cause des articles 113 et 228, peut valablement négocier. Le Traité n'autorise pas les Etats membres à négocier pour la Communauté et la Cour de Justice a eu l'occasion de rappeler cette règle dans l'arrêt dit AETR du 31 mars 1971 (§§ 30 et 31). Certes, il ne faut pas exagérer la dichotomie entre la Communauté et les Etats membres. Ceux-ci conservent la possibilité d'intervenir par le biais du Comité spécial dit de l'article 113 pour assister la Commission dans les négociations. Néanmoins, en cas de non participation de la Communauté à la négociation, les pays tiers n'auraient pas toute sécurité juridique. Une simple position d'observateur, pour la Communauté, ne serait pas suffisante car elle ne permettrait pas d'assurer à coup sûr pleinement les fonctions de négociateur ? Par exemple elle ne permet pas toujours de prendre part aux débats, de déposer des propositions ou des amendements, de participer, comme un autre Etat, à tout comité, groupe ou organisme créé par la Conférence. Il arrive même que l'on demande aux observateurs de quitter provisoirement les lieux. Toutefois la Communauté n'entend pas exercer le droit de vote de ses Etats membres dans la Conférence, ce vote au surplus, pour des négociations, ne jouant que sur des questions de procédure et ne pouvant amener un participant à s'engager sur le fond contre sa volonté.

En résumé, pour une négociation, la Communauté ne revendique pas la qualité de membre à part entière de l'organisation mais désire un statut supérieur à celui de simple observateur.

Mais les statuts de l'organisation internationale permettent-ils au Traité C.E.E. de fonctionner correctement sur ce point ? L'examen des cas concrets dans la seconde partie consacrée aux « modalités » démontre que la réponse devrait être pour ainsi dire toujours affirmative.

2) Travaux préparatoires.

A plus forte raison, la réponse des organisations internationales devrait-elle être favorable quand il ne s'agit que de travaux préparatoires. La pratique internationale a en effet développé toute une gamme d'activités préalables à l'ouverture d'une véritable négociation : elles consistent en réunions préparatoires, plus ou moins officielles et en travaux de divers groupes, notamment de groupes d'études. Quand la négociation proprement dite s'ouvre, elle

ne fait que mettre au point un consensus obtenu auparavant. Si les matières traitées sont du domaine de la Communauté, plus précisément de la politique commerciale dans l'hypothèse retenue, la Communauté doit participer à tous ces travaux, bien entendu si elle le désire. Il convient sur ce point de réfuter la thèse selon laquelle la compétence exclusive de la Communauté ne commencerait qu'au moment des véritables négociations. Il est évident que les Etats membres, qui par hypothèse ne peuvent plus ni conclure un accord international en ce domaine, ni même le négocier, ni arrêter des mesures unilatérales, n'ont pas recouvré leur compétence à ce stade intermédiaire. Il reste qu'ils peuvent intervenir par leur action au sein du Conseil, dans le cadre de la coopération Commission-Conseil. Fréquemment en effet, la Commission s'assure de l'opinion du Conseil alors même que les travaux n'impliquent pas encore de négociations.

Ces considérations sur le rôle de la Communauté s'appliquent également lorsqu'un véritable accord n'est pas envisagé mais que les travaux de l'organisation internationale ont pour but de dégager un consentement des participants à une action déterminée. Ainsi, dans le cas de la C.N.U.C.E.D., pour les préférences généralisées et de la deuxième décennie pour le développement à l'O.N.U., des engagements juridiques fermes sont improbables mais il est certain que les prises de position effectuées publiquement ont une importance politique. Aussi, au cours des travaux préparatoires, les participants, parfois groupés en pays « donateurs » et en pays « bénéficiaires », tentent d'ajuster, par des négociations, leurs offres et leurs demandes.

La Communauté doit également intervenir quand les travaux ont un caractère encore moins contraignant, par exemple quand il s'agit d'études ou d'échanges d'observations, « de liaisons utiles » ou « opportunes » selon la terminologie du Traité qui, par son article 229, en charge expressément la Commission pour presque toutes les organisations internationales. Pour le Conseil de l'Europe et l'O.C.D.E. les articles 230 et 231 ne mentionnent plus que « la Communauté », mais il est dans le ligne du Traité que, sauf les cas de conclusion des accords sur le fond, qui sont réservés au Conseil, ce soit la Commission qui assume toutes ces activités.

Grâce au caractère plus flou de tous ces travaux préparatoires, en comparaison avec de véritables négociations, il est souvent possible que la qualité d'observateur suffise à la Communauté pour lui permettre d'exercer les compétences que lui confie

le Traité. Par conséquent, il devrait être rarissime que les statuts de l'organisation internationale empêchent la Communauté d'assumer ses responsabilités.

3) *Cas où l'organisation internationale possède un pouvoir de décision.*

Par contre, de sérieuses difficultés peuvent apparaître dans les cas où l'organisation internationale possède un pouvoir de décision dans un domaine où la compétence de la Communauté exclut celle de ses Etats membres.

Si seuls les Etats membres font partie de l'organisation et même s'ils ont voté en faveur d'une décision contraignante arrêtée par l'organisation, cette décision ne produit pas d'effet obligatoire pour la Communauté, personne morale distincte de ses Etats membres. Ceux-ci verront sans doute leur responsabilité engagée vis-à-vis de leurs co-contractants, membres de l'organisation mais la décision de l'organisation ne pourra prévaloir sur le droit communautaire, surtout si ce dernier bénéficie de l'applicabilité directe, permettant ainsi à des particuliers d'en faire consacrer le respect par les juridictions nationales, même contre l'avis des gouvernements. Les Etats membres risquent en outre d'être sanctionnés par la Cour de Justice des Communautés selon la procédure des articles 169 et 170 du Traité.

La seule solution constructive et qui donne toute satisfaction sur le plan juridique et notamment la sécurité juridique aux Etats tiers, consiste à conférer à la Communauté la qualité de partie contractante à l'organisation. (Bien sûr, une solution négative serait que les Etats membres quittent l'organisation en cause).

L'importance de cette conclusion éclate si l'on se rappelle l'étendue du domaine de la Communauté dans les relations extérieures tel qu'il est défini par l'arrêt AETR.

Reste à savoir si les statuts de l'organisation internationale permettent d'accepter la Communauté comme membre ou partie contractante. Sinon, pour sortir de l'impasse, il faudrait modifier ou le Traité C.E.E. ou les statuts de l'organisation. Heureusement, l'examen des modalités de mise en œuvre des principes va démontrer qu'actuellement il n'est pas nécessaire d'en arriver là.

B. — L'OBJET DES TRAVAUX ÉCHAPPE
A LA COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ

Malgré l'étendue de la compétence de la Communauté, il est évident que l'objet des travaux de

l'organisation internationale sort fréquemment de ce domaine.

Les Etats membres conservent alors toute liberté d'action, sauf si l'article 116 est applicable.

Le premier alinéa de ce texte se lit ainsi :

« Pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les Etats membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique. A cet effet, la Commission soumet au Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la portée et à la mise en œuvre de cette action commune ».

Il convient d'en préciser sommairement le champ d'application et ses effets, surtout pour les Etats membres et la Communauté car, normalement il ne doit pas poser de problèmes aux organisations internationales.

1) *Champ d'application de l'article 116.*

Ce champ d'application est à considérer, s'il est permis de faire une approximation, *ratione personae* et *ratione materiae*.

A) *Champ d'application ratione personae.*

L'article 116 prévoit que les travaux doivent avoir lieu « dans le cadre des organisations internationales de caractère économique ». Cette formulation est extrêmement large. Elle n'exige pas que l'activité ait lieu dans l'organisation elle-même. Il suffit que ce soit « dans le cadre ». Si cela exclut les travaux au cours d'une conférence de négociation qui n'aurait qu'une durée éphémère, par contre est inclus tout embryon institutionnel : ainsi, la création à la suite d'une telle conférence d'un secrétariat permanent et l'organisation de réunions périodiques des parties contractantes, par exemple au sein d'un comité ; peut-être même un comité ayant une certaine périodicité s'étendant sur plusieurs années, créé par une conférence *avant* la conclusion d'un accord international en bonne forme.

Concrètement, cela signifie une longue liste, non limitative, allant des organisations de la famille des Nations Unies, C.N.U.C.E.D., Conseil économique et social, F.A.O. jusqu'au Fonds Monétaire International en passant par les organisations créées par des accords internationaux sur des produits de base, blé, café, étain et des organisations régionales, générales comme l'O.C.D.E. ou très spécialisées comme la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

B) *Champ d'application ratione materiae.*

Ratione materiae cela inclut « toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun ». Cela ne vise pas les domaines où la Communauté possède des pouvoirs extérieurs et notamment la politique commerciale commune. Par exemple, pour le tarif douanier commun, les Etats membres, qui ne peuvent pas, en dehors des institutions de la Communauté, mener d'action, qu'elle soit autonome ou conventionnelle, à l'égard des pays tiers, ne recouvrent pas de compétence sous le prétexte qu'ils agiraient dans le cadre d'une organisation internationale de caractère économique. Cette interprétation est confirmée par une pratique constante, même pendant la période de transition. Ainsi au G.A.T.T., qui est par excellence une organisation internationale de caractère économique, quand il s'est agi de politique commerciale tarifaire, la Communauté a exercé ce pouvoir en vertu de l'article 111, puis 113 et l'article 116 n'a jamais été invoqué pour justifier une compétence des Etats membres.

L'article 116 ne se réfère qu'aux domaines où les Etats membres ont gardé leur liberté d'action à l'extérieur.

Il couvre donc pour le moins les secteurs périphériques pour lesquels aucune compétence n'a été prévue pour la Communauté. Mais l'expression « toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun » est-elle aussi extrêmement large ? Il ne doit même pas s'agir d'une question purement économique car cet adjectif ne sert qu'à qualifier le genre d'organisations internationales où de telles questions ont le plus de chances d'être posées.

Les questions monétaires, traitées dans le cadre du FMI ou du « club des 10 » offrent d'excellents exemples d'applicabilité de l'article 116. Qui contesterait qu'elles revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, alors qu'elles ont failli remettre en cause le Marché Commun agricole ? Mais au fur et à mesure que la compétence de la Communauté s'étendra au domaine monétaire, l'article 116 perdra de l'intérêt puisqu'alors c'est la Communauté elle-même qui devra intervenir.

On pourrait imaginer dans de nombreux autres domaines des « questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun ». Toutefois, en pratique, la Communauté n'a fait que trois propositions en ce sens, pour l'accord international sur l'étain, pour les assurances et pour l'attelage auto-

matique des wagons, étant remarqué incidemment que l'arrêt AETR confirme que l'article 116 s'applique également au secteur des transports. Le Conseil n'a jamais statué sur ces propositions.

Cette carence dans l'application de l'article 116 ne doit pas être trop sévèrement jugée. Pendant la période de transition, les Etats membres n'étaient pas astreints à une action commune mais seulement à une concertation et, en réalité, ils ont fréquemment, de même que M. Jourdain faisait de la prose, appliqué l'article 116 sans le savoir. Et pour apprécier la situation depuis la fin de la période de transition, il convient d'examiner auparavant les effets de l'article 116 pour les Etats membres et pour la Communauté.

2) *Effets de l'article 116 pour les Etats membres et pour la Communauté.*

L'article 116 n'exige pas que la Communauté participe elle-même aux travaux des organisations internationales. Il prescrit seulement que la portée et la mise en œuvre de l'action commune *des Etats membres* soient définies par le Conseil sur proposition de la Commission.

Autrement dit, l'article 116 est destiné avant tout à éviter que l'action séparée des Etats membres au sein des organisations internationales puisse gêner le bon fonctionnement du marché commun, plutôt qu'à fournir un nouvel instrument d'action à la Communauté. En même temps, étant donné que les projecteurs de l'actualité sont souvent braqués sur les travaux des organisations internationales, cet article évite l'effet déplorable pour la Communauté qu'auraient des prises de position publiques contradictoires par les Etats membres. Dans ce sens limité, son caractère et son rôle sont essentiellement passifs.

Néanmoins, il ne faut pas en sous-estimer la portée.

Tout d'abord si l'on veut que la Commission, puis le Conseil, soient à même d'exercer efficacement les missions que leur confie l'article 116, proposition et décision, il importe que la Commission soit constamment tenue informée des développements des travaux au sein des organisations internationales dont s'agit, surtout pour les problèmes très techniques. Une solution raisonnable consiste à faire admettre la Communauté dans cette organisation, selon les modalités les plus appropriées à chaque cas, par exemple comme observateur.

En outre, étant entendu que la Commission a transmis à temps au Conseil toute proposition utile, il

appartient à ce dernier de se prononcer. Les Etats membres sont alors soumis à une obligation plus stricte qu'une simple coordination : ils doivent « mener une action commune ».

Les modalités de cette action sont variées. Il ne serait pas interdit de charger la Commission de l'exercer. La décision du Conseil peut également confier ce soin à l'Etat exerçant la présidence du Conseil ou même laisser chaque Etat membre agir, ce qui aboutit à faire répéter cinq fois la même prise de position.

Si par impossible le Conseil ne parvenait pas à définir à temps une action commune, alors qu'il est saisi d'une proposition de la Commission, les Etats membres ne pourraient, pour autant, reprendre leur pleine liberté d'action. L'article 116 continue de leur interdire de prendre des positions opposées (indépendamment de l'obligation générale prescrite à l'article 5 du Traité).

Cette dernière considération, interdiction d'actions opposées par les Etats membres du seul fait de l'existence de l'article 116, atténue les regrets devant la quasi non application concrète de cet article depuis la fin de la période de transition.

Cette semi-carence dans l'utilisation de l'article 116 s'explique en outre par ce qu'il est convenu d'appeler « les cas mixtes ».

En effet, dans les travaux internationaux, qui par définition ne reposent pas sur les critères du Traité,

il n'est pas toujours possible de séparer les points qui relèvent de la Communauté, par exemple la politique commerciale commune, de ceux qui relèvent des Etats membres. En d'autres termes, il n'est pas toujours possible de distinguer nettement entre la sphère d'action de l'article 113 et celle de l'article 116. Même si la séparation est intellectuellement possible, il arrive surtout dans une négociation, que le tout soit indivisiblement lié. Telle concession, qui relève de la Communauté, n'est possible que parce que telle autre, qui concerne les Etats membres, est consentie.

D'où la pratique, pour ces cas mixtes, d'une délégation mixte, composée de représentants de la Communauté et des Etats membres et, en cas d'accord international résultant de ces travaux, la solution dite de l'accord mixte, conclu par la Communauté et par les Etats membres.

Grâce à ces solutions, les objectifs de l'article 116 sont même dépassés et les pays tiers sont assurés de la sécurité juridique maximale puisque tous les intéressés, Communauté, Etats membres, sont associés aux travaux ou parties contractantes à l'accord international.

Et de fait, l'examen des modalités de mise en œuvre des principes ainsi dégagés, va révéler plusieurs applications plus ou moins nettes de ces cas mixtes.

II. — MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Si pour dégager les principes régissant les rapports entre la Communauté et les organisations internationales, il suffisait de se référer aux règles de droit, même si leur contenu pouvait prêter à discussion, lors des modalités de mise en œuvre de ces principes, surgissent de nouveaux éléments, essentiellement politiques et psychologiques, qui ne facilitent pas toujours l'adoption de solutions pleinement satisfaisantes.

Sans avoir besoin de procéder à une revue systématique des rapports de la Communauté avec toutes les organisations internationales, qui serait fastidieuse et souvent peu enrichissante sur le plan intellectuel, un sondage limité peut suffire à donner une vue assez exacte de la situation.

Ce sondage se bornera au G.A.T.T., à l'O.C.D.E., à la C.N.U.C.E.D. et à l'O.N.U. proprement dite.

A. — G.A.T.T.

Pour le G.A.T.T. deux mots suffisent car tout va bien. Etant donné les activités essentiellement tarifaires du G.A.T.T., une nécessité « impérative » a imposé la participation de la Communauté, dès la période de transition. Quoique la Communauté ne soit formellement partie contractante au G.A.T.T. par un acte international spécifique, elle a acquis cette qualité par une coutume internationale qui s'est concrétisée de diverses manières : activité de la Communauté dans tous les groupes de travail du G.A.T.T., qualité de négociateur de la Communauté notamment dans les grandes conférences comme celle dite Kennedy, action dirigée contre la Communauté par des pays tiers lors du retrait de concessions ou, inversement, action intentée par la Communauté contre des pays tiers, qualité de partie contractante de la Com-

munauté à divers instruments juridiques du G.A.T.T., dont l'accord résultant des négociations Kennedy.

En résumé, nul ne conteste que la Communauté est pleinement titulaire de droits et d'obligations au G.A.T.T.

Une telle situation a été acquise au G.A.T.T. alors que les règles de cette organisation, préexistant à la Communauté, n'avaient pu en prévoir l'apparition.

B. — O.C.D.E.

A l'inverse, pour l'O.C.D.E., créée après la Communauté (1), on a laissé une chance unique de donner, dans les statuts, une solution parfaite au cas de la Communauté.

Une explication réside dans l'objet des travaux de l'O.C.D.E., qui relève moins fréquemment que dans le G.A.T.T., du Traité de Rome. Et cela était encore plus vrai pendant la période de transition, si bien qu'il a été dit qu'il fallait attendre la fin de cette période avant de revoir la question.

D'autres considérations politiques et psychologiques ont joué : la Communauté venait de naître ; on n'en appréciait pas encore le sens et les conséquences.

De sorte que malgré la demande de la Commission, le Conseil n'a pas tenté d'obtenir pour la Communauté la qualité de membre de l'O.C.D.E.

Il en résulte, entre autres, que la Communauté n'est pas liée par les décisions obligatoires que cette organisation pourrait prendre en vertu de l'article 5 de son acte constitutif.

Certes l'article 13 de cet acte énonce :

« La représentation dans l'Organisation des Communautés Européennes instituées par les Traités de Paris et de Rome en date des 18 avril 1951 et 25 mars 1957 est définie dans un Protocole Additionnel n° 1 à la présente Convention ».

Mais le protocole n° 1 ainsi visé se limite à stipuler :

1) « La représentation dans l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, des Communautés Européennes instituées par les Traités de Paris et de Rome, en date des 18 avril 1951 et 25 mars 1957, sera réglée conformément aux dispositions institutionnelles de ces Traités.

2) Les Commissions de la Communauté Economique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ainsi que la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de

l'Acier *participeront* aux travaux de cette Organisation ».

D'où une situation floue et évolutive et il est remarquable de noter que, quand la Communauté est absente ou a été absente, ce n'était pas dû à des difficultés alléguées du fait des règles de l'O.C.D.E.

Les travaux préparatoires et l'expression figurant au protocole n° 1 : la Communauté *participe* aux travaux, permettent de présumer que cette participation peut signifier plus que la qualité d'observateur. Ce même texte précise l'Institution qui « participe », à savoir la Commission.

Et de fait, pour le Comité d'aide au développement (C.A.D.) intégré dans l'O.C.D.E., la Commission est considérée comme membre dans divers documents émanant de l'O.C.D.E.

Sans que soit précisé son statut, la Commission *participe* à divers travaux. Ainsi elle vient d'être admise au Comité de politique économique et à son groupe de travail n° 3 chargé de suivre l'évolution de la balance des paiements.

L'optimisme permet d'espérer que l'évolution se poursuivra dans le respect des règles du Traité de Rome.

Cet optimisme se justifie d'autant plus qu'au sein de l'O.C.D.E., à la différence de la C.N.U.C.E.D., il ne devrait pas trouver de pays tiers contestant le principe même de la Communauté.

C. — C.N.U.C.E.D.

Pour la C.N.U.C.E.D., il faut en effet compter avec des pays tiers qui ne sont pas tous favorablement disposés envers la Communauté, mais cette remarque ne vaut en fait que pour les accords sur les produits de base. Pour d'autres domaines de la C.N.U.C.E.D., par exemple les préférences généralisées, les problèmes ne sont pas dus à des pays tiers.

1) Accords sur les produits de base.

Il arrive que la C.N.U.C.E.D. organise des conférences pour négocier un accord sur des produits de base, par exemple pour le sucre en 1968, pour l'étain en 1970, pour le blé en 1971 et pour la cacao en 1972.

Grâce à l'opposition de quelques pays tiers qui, invoquant les règles de la C.N.U.C.E.D. et des Nations Unies prétendaient que la Charte des Nations Unies ne connaissant que des Etats, la Communauté ne pourrait être négociateur, le Service Juridique des Nations Unies a rendu des avis, entérinés par les

(1) Convention du 14-12-1960.

Conférences et octroyant à la Communauté un statut supérieur à celui d'observateur, sans toutefois arriver à celui de membre à part entière.

Du point de vue de la Communauté, une telle solution est satisfaisante pour assurer le respect des dispositions du Traité sur la négociation des accords.

Quant à l'accord international résultant des négociations, une solution également satisfaisante, en règle générale, a été dégagée malgré l'opposition des mêmes pays tiers. Puisque les Etats membres, même agissant collectivement, ne peuvent lier la Communauté en dehors du jeu institutionnel du Traité et puisqu'à l'inverse, à cause de l'article 228, les Etats membres sont liés par les accords conclus par la Communauté, les pays tiers ont compris que la sécurité juridique exigeait que la Communauté soit partie contractante.

La meilleure illustration est fournie par les accords internationaux sur le commerce du blé, de 1967 et de 1971. La Communauté est partie contractante, ce qui inclut la participation au fonctionnement des accords, qui ont créé des organes pour les gérer, qui ont donc, en quelque sorte, créé une organisation internationale. Et cette organisation peut arrêter des décisions obligatoires pour ses membres, presque toujours sans que l'unanimité soit nécessaire. Les Etats membres étant également parties contractantes, il s'est produit une symbiose, Communauté-Etats membres qui dépasse largement les nécessités de l'article 116.

Ainsi au Conseil international du blé et à son Comité exécutif la Communauté et ses Etats membres agissent par une délégation unique, composée de représentants des Etats membres et de la Commission. Cette dernière est en principe chargée d'exprimer le point de vue communautaire selon les procédures internes appropriées.

Au Comité d'examen des prix, la Communauté est représentée par un représentant de la Commission assisté par des experts des Etats membres et au sous-comité par un représentant de la Commission, chaque Etat membre ayant la possibilité de désigner un expert pour assister ce représentant.

Pour la votation, la Communauté a reçu un nombre de voix pondéré en fonction de son importance (124 voix dans le collège des exportateurs, 220 voix dans celui des importateurs) et quand il s'agit de questions relevant exclusivement des Etats membres, si un accord n'intervient pas sur l'attitude à prendre, aucun vote n'est émis.

Voilà donc un cas où ni les statuts des organisations internationales de base, O.N.U. et C.N.U.C.E.D., ni les règles de l'organisation internationale spécialisée, relative au blé, n'ont empêché la Communauté d'exercer pleinement ses compétences en conformité avec le Traité. Le Communauté est même devenue membre de l'organisation internationale spécialisée.

A fortiori, ne faut-il pas s'étonner qu'aucun véritable problème juridique ne soit soulevé par les pays tiers quant à l'activité de la Communauté dans d'autres domaines de la C.N.U.C.E.D., par exemple pour les préférences généralisées.

2) Les préférences généralisées.

C'est pourquoi la Communauté bénéficie du statut d'observateur permanent aux réunions de la Conférence, du Conseil et des organes subsidiaires ou temporaires. Et dans la pratique, la Communauté peut toujours exprimer son point de vue pour les questions de sa compétence, notamment dans le comité spécial des préférences et elle est largement associée à des réunions restreintes et à des consultations officieuses.

Puisqu'il ne s'agit pas de véritables négociations, ni de décisions contraignantes à prendre par la C.N.U.C.E.D., ce statut apparaît actuellement satisfaisant.

Les réserves proviennent de considérations intérieures à la Communauté. En règle générale, celle-ci est représentée par une délégation bicéphale : représentant de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil, représentant de la Commission. Cette solution pouvait s'expliquer pendant la période de transition où l'article 111 du Traité laissait une marge de manœuvre pour la mise en place de la politique commerciale commune. Elle pourrait se justifier encore actuellement si, au lieu de 7 délégations, une pour la Communauté, six pour les Etats membres, il n'y en avait qu'une seule, apte à traiter les questions relevant de la Communauté et celles des Etats membres.

Mais du moment que la délégation de la Communauté ne peut s'occuper que des domaines communautaires, l'étude des principes a démontré que seule la Commission était habilitée à agir aux stades antérieurs à la conclusion d'un accord, étant entendu que la Commission ne pouvait prendre position sur le fond que dans le cadre de directives plus ou moins implicites du Conseil, formellement dégagées à Bruxelles ou pragmatiquement convenues sur place.

Néanmoins, pour la 3^e C.N.U.C.E.D. à Santiago du Chili, le Conseil a encore décidé le 21 mars 1972 que la formule bicéphale serait maintenue et que le représentant du pays exerçant la présidence du Conseil pourrait exposer le point de vue de la Communauté « notamment lorsque les questions débattues auront des implications politiques ». Il est évident, pour des juristes, que pour la Communauté, le partage des compétences n'a pas lieu en fonction des « implications politiques » de la question examinée ; il faut seulement déterminer si cette question relève du champ d'application du Traité de Rome.

C'est pourquoi la Commission a combattu cette solution au Conseil. De même, le Parlement européen, dans une résolution du 14 mars 1971 (2) avait-il demandé que pour les secteurs « de la compétence exclusive de la Communauté », notamment la politique commerciale et la politique agricole, la Commission s'exprime au nom de la Communauté.

Il apparaît ainsi que parfois la politique prime le droit et cette situation risque de se retrouver dans l'O.N.U proprement dite.

D. — O.N.U.

Deux cas peuvent être significatifs à cet égard, celui de la 2^e Commission de l'assemblée générale des Nations Unies et celui de la 3^e conférence sur le Droit de la mer.

1) 2^e Commission de l'Assemblée Générale.

La 2^e Commission de l'assemblée générale des Nations Unies traite un certain nombre de questions qui relèvent de la compétence exclusive de la Communauté, notamment les préférences généralisées.

Essentiellement par le truchement de ses Etats membres, la Communauté a sondé le terrain pour déterminer si elle pouvait participer aux travaux en qualité d'observateur. Il est apparu qu'aucun obstacle juridique ne s'y opposait ; qu'il était toutefois préférable d'obtenir une résolution en ce sens de l'Assemblée générale elle-même. Mais les mêmes sondages ont révélé, tant à la session de l'automne 1970 qu'à celle de l'automne 1971 une opposition de nature politique de quelques pays tiers et les Etats membres, pour des motifs variés, n'ont pas estimé devoir poursuivre leurs efforts pour les sessions en cause.

Il est remarquable de noter que pour le Comité préparatoire de la 2^e Décennie pour le développe-

ment, qui émane directement de l'Assemblée Générale, la Communauté a été admise comme observateur et qu'au Conseil Economique et Social (dit ECOSOC), où pourtant les travaux ont également souvent un caractère politique, la Communauté possède même la qualité d'observateur permanent.

Il paraît, pour en revenir à la 2^e Commission de l'Assemblée générale, que les efforts en faveur de la Communauté seront poursuivis à la session de l'automne 1972.

2) 3^e Conférence sur le Droit de la Mer.

Il est à espérer que des efforts seront également tentés à propos de la 3^e Conférence sur le Droit de la Mer.

L'Assemblée générale des Nations Unies a en effet adopté une résolution n° 2.750 C aux fins d'une conférence sur le Droit de la Mer. Cette conférence étudierait l'établissement d'un régime international notamment pour les ressources du fond des mers et de leur sous-sol et traiterait diverses questions telles que le régime de la haute mer, du plateau continental et de nombreux problèmes relatifs aux pêcheries.

L'Assemblée générale a chargé un Comité préparatoire de la Conférence de divers travaux, notamment de la rédaction de projets de traités internationaux.

Une partie de l'objet de la future Conférence et du Comité préparatoire relève de la compétence exclusive de la Communauté, par exemple certaines questions relatives aux pêcheries.

La Communauté, avec l'aide de ses Etats membres, a pu participer à l'activité de ce Comité, mais seulement en qualité de « distinguée invitée du Secrétaire général ». Pour être, à ce Comité, un simple observateur, une résolution de l'assemblée générale serait nécessaire, ce qui ne pose aucun problème juridique.

La future Conférence devant négocier un ou plusieurs accords internationaux, l'exposé des principes a démontré que la Communauté devrait être alors plus qu'observateur, pour pouvoir exercer ses fonctions de négociateur. Les précédents des accords sur les produits de base négociés dans la C.N.U.C.E.D. établissent que, sous condition d'une résolution de l'Assemblée générale, ce serait également possible, sous l'angle juridique, encore que certains tentent d'expliquer que la négociation d'un accord sur un produit diffère de la négociation d'un accord sur le Droit de la Mer.

Il est évident qu'il ne servirait de rien que la Communauté négocie, si elle n'était pas partie contractante, pour les domaines de sa compétence exclu-

(2) « J. O. » C 36 du 12-4-1972.

sive, aux traités internationaux qui résulteront de la Conférence.

Certains émettent des doutes, alléguant qu'en vertu de la Charte des Nations Unies, seuls des Etats peuvent être parties à des traités. Mais le Service Juridique des Nations Unies, dans ses avis à propos des accords sur les produits de base, avait excellemment écrit :

f) « Le cas particulier de la C.E.E. présente des aspects constitutionnels nouveaux et pour le moment uniques en leur genre qu'une conférence sur un produit de base aurait peut-être intérêt à reconnaître afin de faciliter la réalisation de ses objectifs.

g) La C.E.E., qui est une entité juridique... »

Ici encore les précédents des accords sur les pro-

duits de base, où la Communauté est partie contractante, devraient jouer en faveur de la Communauté et dans les hautes sphères des Nations Unies il est au surplus ajouté que, si l'Assemblée générale par le libellé de sa résolution invitant la Communauté à la Conférence lui permettait d'être ensuite partie contractante, cela signifierait que l'Assemblée générale a donné une certaine interprétation de la Charte des Nations Unies. Cela ne serait pas une violation de la Charte.

Point n'est besoin de modifier cette Charte, ni le Traité C.E.E. La même conclusion revient comme une antienne : pas d'obstacle juridique au plein exercice de ses compétences par la Communauté, le problème est politique.

CONCLUSION

Qui peut le résoudre ? Evidemment il dépend des pays tiers, mais aussi avant tout des Etats membres. Il suffit de se rappeler que près d'une centaine de pays tiers ont établi une représentation diplomatique auprès de la Communauté, que plusieurs dizaines ont passé avec elle des accords commerciaux, ou lui

sont associés, pour en conclure que si les Etats membres font preuve d'une volonté suffisante, une large majorité permettra de trouver des solutions conciliant les règles des organisations internationales et celles du Traité de Rome.

L'ASSOCIATION DE L'ILE MAURICE A LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Le 12 mai 1972, l'Ile Maurice a signé un accord d'association avec la Communauté Economique Européenne. Cet accord montre la force d'expansion extraordinaire de la Communauté et aussi, peut-on penser, son sens des responsabilités internationales. Par cet accord, l'Ile Maurice devient le 27^e Etat à conclure un accord qui, sur la base de l'article 238 du Traité de Rome ou sur une autre base, la lie à la Communauté par un lien plus profond qu'un traité de commerce ou de coopération.

Et pourtant l'Ile Maurice est un des Etats du Commonwealth auquel le Traité d'adhésion du 22 janvier 1972 a réservé la possibilité de devenir en 1975 associé à la Communauté. Si l'on veut bien se rendre compte que l'Accord d'association qui a été signé est soumis à ratification dans les Six Etats

membres après autorisation de leurs Parlements, qu'il ne va donc entrer en vigueur que d'ici un an, cet Accord n'aura donc qu'une vie éphémère, tout au plus dix huit mois : du milieu 1973 à début 1975. Certes, la Communauté fera des investissements de développement dans l'Ile Maurice d'ici 1975 pour une somme de l'ordre de 5 millions d'unités de compte, certes elle a fait quelques concessions commerciales, mais en revanche cet Accord n'a pas une portée économique majeure. Dès lors comment expliquer que l'Ile Maurice, pays du Commonwealth, ait « devancé l'appel » et n'ait pas attendu avec le reste du Commonwealth 1973 pour négocier ?

Avant d'exposer le contenu économique de l'Accord et les problèmes juridiques que sa conclusion posait, il est nécessaire d'en expliquer la motivation politique.

..

S'il fallait résumer les problèmes de l'Ile Maurice en trois ou quatre idées, ce sont les suivantes que l'on devrait choisir : éloignement, sucre, partage de communautés, sous-emploi. Tour à tour on va les commenter.

L'Ile Maurice, qui tient ce nom de Maurice de Nassau, Stathouder des Pays-Bas à la fin du 16^e siècle, a successivement été colonisée par le Portugal, les Pays-Bas, la France et le Royaume Uni. Pendant longtemps elle a appartenu à cette catégorie de terres où les bateaux arrivaient avec leurs citernes et leurs soutes vides. A l'heure où les grandes puissances cherchent partout des bases navales, aériennes, radiophoniques ou de téléguidage spatial, son isolement devient une richesse. Elle est, doit-on le rappeler, sur le trajet direct entre le Cap de Bonne Espérance et tous les ports de l'Extrême-Orient, de Ceylan à l'Indonésie. Cela explique les convoitises de ses différents propriétaires : les Hollandais,

intéressés notamment par la route des épices et de l'Indonésie, les Français aux Indes jusqu'au milieu du 18^e siècle, les Anglais. Si de 1870 à 1966, Suez lui a fait perdre quelque attrait, la guerre de 6 jours a provoqué la multiplication par sept de son trafic portuaire. Mais son isolement a des côtés dramatiques pour elle, c'est un des Etats les plus éloignés des centres industrialisés de l'Europe, de l'Amérique, du Japon... Les produits industrialisés coûtent 80% plus cher qu'en Europe. Cette situation géographique et cet éloignement ainsi que leurs conséquences sont des notions qu'on doit apprécier tant en politique qu'en économie : l'Ile Maurice suscite la convoitise politique, elle a des problèmes économiques particuliers.

Le second thème méritant un arrêt est le sucre, la canne à sucre. Parmi les pays en voie de développement à monoculture, l'Ile Maurice est probablement un des plus représentatifs ; 93 % de ses

exportations proviennent du sucre et de ses dérivés notamment la mélasse. Heureusement pour elle, le commerce du sucre a, dans le cadre du Commonwealth britannique, été organisé. Grâce au Commonwealth Sugar Agreement, sur 550 000 tonnes que l'île Maurice peut exporter, le Royaume Uni en absorbe les 2/3, le Canada 1/6, le reste l'est par divers autres pays du Commonwealth et par les Etats-Unis. Mais le Commonwealth Sugar Agreement n'est actuellement en vigueur que jusqu'à 1975. Le Royaume Uni se montrera-t-il aussi généreux dans trois ans alors que sa participation à la Communauté lui posera d'autres problèmes et d'autres situations ? On peut voir poindre l'idée pour les Mauriciens de diversifier les acheteurs de son sucre. Toutefois cela va poser un problème, la Communauté n'est-elle pas elle-même en état de surproduction ? Il y a, en tout cas, dans le problème sucre une question difficile à résoudre.

Les deux autres considérations politiques qu'on développera concernent le milieu humain et comme on va le voir ont eu une grande importance sur la décision de conclure une association : l'île Maurice est surpeuplée : 820 000 habitants en 1970 sur 1 865 km², soit 440 habitants au km², ce qui est une des densités les plus élevées du monde. La composition de cette population est très hétérogène puisque les deux tiers sont originaires des Indes, venant des régions qui sont actuellement l'Inde ou le Pakistan, le reste, sauf quelques Chinois, sont des créoles ou plus précisément des métis d'Européens et d'Africains. L'immigration indienne est récente : elle s'est produite massivement il y a un siècle pour remplacer les esclaves africains qui, du fait de l'abolition de l'esclavage, en 1855, refusent de travailler dans les plantations. On fait venir de la main d'œuvre des Indes qui était déjà un pays d'émigration. On n'insistera pas sur le dualisme de cette communauté, ni sur les problèmes politiques

internes qu'il peut soulever — ils sont complexes — on soulignera seulement que la minorité eurafricaine pour sauvegarder vis-à-vis de la majorité indienne sa personnalité a développé une politique de relations avec l'Afrique noire francophone et avec l'Europe. Au titre de ces liens avec l'Europe, elle a été amenée à souhaiter son association à la Communauté, mais c'est plus encore sa politique de relations avec l'Afrique noire francophone qu'on indiquera, elle l'a amenée d'abord à se faire admettre, au début de 1970, à l'O.C.A.M., l'Organisation de Coopération Africaine et Malgache devenue à cette occasion l'O.C.A.M.M., et surtout à se joindre aux E.A.M.A. en demandant non pas à conclure, comme l'avait fait l'Afrique orientale, un accord d'association particulier entre elle et la Communauté, mais à accéder à la Convention de Yaoundé.

On indiquait ci-dessus que la population indienne avait eu à remplacer, il y a un siècle, les esclaves dans les plantations de sucre. En fait, il ne s'agit là que d'un travail saisonnier, trois mois par an. Un des drames de l'île Maurice est que 15 % de la population active est en chômage total et 30 % en chômage partiel. Et pourtant il s'agit d'une population travailleuse et très adroite. Pour remédier à ce sous-emploi, l'île Maurice recherche des capitaux pour s'industrialiser et là aussi se trouve une des causes de sa demande d'association.

**

Cette introduction historico-politique était nécessaire pour expliquer la demande de l'île Maurice de s'associer à la Communauté. De même elle explique le contenu de l'Accord qui va être signé. On examinera successivement la structure de l'Accord, ce qui m'amènera à quelques considérations juridiques et, par ailleurs, son contenu économique et en quoi il peut aider l'île Maurice à résoudre ses problèmes.

L'ACCORD AVEC L'ILE MAURICE ET LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE D'ASSOCIATION

PROBLÈMES JURIDIQUES

La Communauté a une grande pratique des accords d'association. L'île Maurice devient, a-t-on dit, le 27^e Etat ayant passé un tel accord. Si on voulait en quelques mots caractériser le phénomène

juridique de l'association, ce serait par une double opposition : avec la condition d'Etat membre, l'associé est dans une situation de participant incomplet, mais par l'accord d'association l'associé est plus qu'un Etat tiers ayant avec la Communauté un accord commercial, puisqu'il participe à certains des

mécanismes communautaires. Si on voulait poursuivre l'analyse des accords d'association dans leur finalité politique on opposerait les accords préparant une adhésion, tels ceux avec la Turquie et la Grèce, à ceux destinés à communautariser les relations particulières qu'un Etat membre avait avec certains Etats tiers, en l'espèce ses anciennes colonies ; avec ce type d'accord on vise spécialement la Convention de Yaoundé et les accords Maroc et Tunisie. Cette division binaire est trop simple pour être poussée car pour des raisons d'équilibre politico-économique, la Communauté a été amenée à conclure des associations pour éviter de créer des déséquilibres dans certaines régions entre associés et certains autres Etats. Ainsi elle a une politique d'association en Méditerranée : association avec Malte, accord commercial avec la Yougoslavie, le Liban, négociations d'association avec Israël, négociations commerciales avec la République Arabe Unie, ces associations et projets n'étant pas une perspective d'adhésion. De même l'association avec le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie s'inscrit non dans une vue de communautarisation de relations particulières, mais a pour but d'éviter un déséquilibre entre Etats africains.

Cet élargissement de l'association est une vieille idée. Le temps nous manque pour exposer les raisons de certains Etats membres, de ne pas concentrer la politique d'association sur certaines régions comme la Méditerranée ou sur les anciennes colonies mais de faire que celle-ci soit tous azimuts.

Quoi qu'il en soit, en sériant les problèmes, on indiquera que la Convention de Yaoundé contient dans sa rédaction de 1969 comme dans celle de 1963 un article, l'actuel article 60, permettant (§ 3) à tout Etat dont la structure économique et la production sont comparables à celles des E.A.M.A. d'accéder à la Convention.

Dans le même sens que cet article 60, on doit rappeler l'existence de la « Déclaration d'intention » des 1^{er} et 2 avril 1963, adoptée entre la rupture de 1963 des négociations avec l'Angleterre et la signature de la 1^{re} Convention de Yaoundé et requise par certains Etats membres comme gage que l'association africaine ne viserait pas uniquement les ex-colonies des Etats membres.

C'est sur la base de cet article 60 que l'Ile Maurice a, le 9 septembre 1971, en invoquant ses liens géographiques et politiques avec les E.A.M.A. et la similitude de sa structure économique, demandé l'ouverture de négociations. Celles-ci ont eu lieu en

mars et se sont matérialisées début mai par la signature d'un Accord.

De cet Accord on insistera sur son article 1^{er} en indiquant qu'il prévoit en son § 1^{er} d'une part, l'établissement d'une association et d'autre part l'accession à la Convention de Yaoundé, puis en son § 2 l'opposabilité à l'Ile Maurice de toute l'œuvre de l'association E.A.M.A.

*
**

Le premier effet de l'Accord est de créer une association. Pour cela il a fallu avoir recours à l'article 238 du Traité : en effet l'Ile Maurice n'est pas comme les E.A.M.A. le successeur de relations particulières entre un Etat membre et ses territoires dépendants, telles que ces relations sont évoquées à l'article 131 du Traité de Rome. Aussi a-t-il fallu avoir recours à la procédure de droit commun de ce traité, c'est-à-dire à l'article 238.

L'Accord est un accord d'association de caractère mixte c'est-à-dire signé par la Communauté et par les Etats membres. Cela était nécessaire à la fois parce que l'Accord contenait des engagements à l'égard de l'Ile Maurice notamment une aide financière, engagements que seuls — dans l'interprétation actuellement pratiquée par le Conseil des Communautés — les Etats membres peuvent prendre et qui requiert un vote de leur Parlement. Cette signature des Etats membres était également nécessaire parce qu'il s'agissait de faire accéder l'Ile Maurice à la Convention de Yaoundé laquelle est un accord mixte. Si on voulait faire un peu de théorie juridique, on dirait que cette nécessité d'un accord mixte pour accéder à la Convention de Yaoundé est une transposition dans le droit des traités de la théorie du parallélisme des formes.

A part ces deux remarques, la forme juridique de l'Accord n'en requiert point d'autres au regard de la pratique des accords d'association.

Mais — et c'est là le second aspect de l'Accord — il fait accéder l'Ile Maurice à la Convention de Yaoundé. C'est ce qu'on évoquera maintenant.

*
**

Les dispositions prévoyant cette accession sont essentiellement à l'article 1^{er} la seconde phrase du § 1^{er} et le § 2. Toutefois ce n'est pas dans cet article que réside la difficulté, mais plutôt dans l'article 60 § 3 de la Convention de Yaoundé.

Une première remarque à faire est que cet article

60 § 3 donne à la Convention de Yaoundé le caractère d'une Convention ouverte, mais d'un caractère ouvert tout spécial puisqu'il est opposable à certains des signataires de la Convention pas aux autres. L'article 60 rend en effet la Convention ouverte à l'égard des E.A.M.A. : si on examine le § 3 de cet article, ensemble avec ses deux paragraphes précédents, on doit admettre qu'il a pour effet que les E.A.M.A. ne peuvent s'opposer à l'accession à la Convention d'un Etat tiers ayant une structure économique et une production comparables aux leurs. Ceci résulte de ce qu'en cas d'association à la Communauté, ils n'ont qu'un droit de consultation. Les E.A.M.A. n'ont donc pas participé à la signature de l'Accord du 12 mai autrement que par la présence d'un témoin d'honneur, le Président de leur Conseil de coordination. Toutefois ils avaient été consultés à deux reprises par la Communauté : avant l'ouverture des négociations et par la suite sur le contenu. Par ailleurs l'Accord et sa ratification leur seront notifiés mais là s'arrêtent leurs droits quant à la procédure.

Quant au fond, ils ont un droit particulier, lequel dérive de l'article 60 § 3, second alinéa : l'accord d'accession ne peut porter atteinte aux droits que les E.A.M.A. tirent des dispositions financières de la Convention. Mais « ceci est une autre histoire », qu'on évoquera en analysant le contenu de l'Accord.

LE CONTENU DE L'ACCORD D'ASSOCIATION

Pour étudier le contenu de l'Accord, c'est encore à l'article 60 § 3 de la Convention et à l'article 1^{er} du dit Accord que l'on doit renvoyer.

L'article 1^{er} § 2 de l'Accord opère un renvoi global, sauf exceptions, au contenu de la Convention de Yaoundé : toutes les dispositions de celle-ci deviennent automatiquement applicables à l'Ile Maurice ainsi d'ailleurs que les décisions d'application prises depuis deux ans. Il n'y a pas à insister sur cela, sauf pour faire remarquer que le traitement douanier des produits originaires de la Communauté et importés dans l'Ile Maurice est le traitement préférentiel dont bénéficient à ce jour les produits du Commonwealth (ceci résulte de l'article 2, §1, 1^{er} alinéa, 2^e phrase de l'Accord). Il y a là une disposition qui, quant à sa structure, est légèrement différente de l'article 3 de la Convention de Yaoundé, mais est conclue, a-t-on dit, pour au plus deux ans et qu'en raison de la progressivité de tout

abaissement de droits de douane, on n'a pas estimé pouvoir faire plus, alors au surplus qu'il était difficile de mieux traiter la Communauté que le Commonwealth.

Le reste des dispositions de l'Accord concerne les détails pour procéder à cet alignement sur le régime Commonwealth. En effet, en application de l'article 60, § 3, 1^{er} alinéa, 3^e phrase, l'Ile Maurice a reçu des délais pour s'aligner sur les mesures prévues dans la Convention et dans les textes arrêtés pour son exécution. Ceci fait l'objet des articles 2 et 3 de l'Accord.

**

En ce qui concerne les relations commerciales, il y a encore deux choses à dire, elles concernent le sucre et l'industrialisation.

La Communauté est excédentaire en sucre : elle produit 103 % de ce qu'elle consomme ; l'Ile Maurice a comme principale recette d'exportation le sucre et ses dérivés, dans une proportion de 92 %. La difficulté commerciale majeure de leurs relations se trouve là. Comment malgré cette opposition d'intérêt a-t-on pu conclure ? C'est ce qu'il faut maintenant expliquer. On rappellera d'abord que si l'exportation de sucre est une question vitale pour l'Ile Maurice, il n'en est de même pour aucun des E.A.M.A., deux seulement de ceux-ci sont exportateurs de sucre : la République populaire du Congo, souvent appelée Congo-Brazzaville et la République malgache, et encore leurs possibilités d'exportation sont limitées. S'il n'y avait une question de coût, ces deux Etats pourraient aisément vendre en Afrique francophone. Quoi qu'il en soit, en raison de cette situation et du caractère excédentaire de sa propre production, la Communauté s'est, en application du Protocole I à la Convention de Yaoundé (article 1^{er}, § 2) et malgré certaines demandes françaises, abstenue de prendre des dispositions en faveur du sucre des E.A.M.A. On ne pouvait faire mieux pour l'Ile Maurice que pour ceux-là. Mais cette absence de dispositions risque de vider de toute substance l'Accord, puisque le sucre est le produit intéressant d'une manière majeure l'Ile Maurice. On rappellera toutefois que le Commonwealth Sugar Agreement garantit jusqu'à 1975 l'écoulement de la quasi-totalité de la production mauricienne. Tenant compte de cette situation un Protocole annexé à l'Accord prend acte de l'absence de régime d'importation dans la Communauté du sucre. Il appartiendra aux négociations de 1973-1975 de régler cette

difficulté dont on ne saurait dissimuler qu'elle sera une des questions majeures à régler.

En contrepartie de ce qui pourrait paraître un manque à gagner de l'île Maurice, la Communauté s'est engagée à aider au développement des exportations mauriciennes de produits industriels transformés vers la Communauté. On rappellera à ce sujet l'habileté de la main-d'œuvre mauricienne et l'existence de certaines industries de façonnage comme la taille de diamants pour le compte de l'horlogerie.

Mais cet encouragement à l'industrie, plus encore que par la politique commerciale, relève de la coopération financière.

*

**

On sait qu'en vue de contribuer au développement économique et social des E.A.M.A., les Etats membres ont créé un Fonds européen de développement doté, dans le cadre de la Convention de 1969, de près d'un milliard de dollars consacrés tant à des investissements d'infrastructure qu'à des opérations de promotion de l'industrialisation. Au terme de l'article 60, § 3 *in fine* de la Convention, les sommes prévues à la Convention sont réservées aux E.A.M.A., en ce sens que l'accession à la Convention d'un nouvel Etat associé ne peut porter atteinte à leurs avantages. Il a donc été nécessaire d'augmenter les dotations du Fonds qui ont été portées de 900 à 905 millions d'unités de compte (équivalant à des dollars) c'est-à-dire ont été augmentées de 5 millions. Ceci fait l'objet d'un Accord

modifiant l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté. Peut-on comparer ces 5 millions aux sommes prévues pour les E.A.M.A. ? Sans vouloir approfondir la question, dans une certaine mesure la Communauté a compensé son absence d'engagement quant au sucre de l'île Maurice par une certaine générosité financière.

*

**

En guise de conclusion, on voudrait élever un peu le débat. L'absence de dispositions quant au sucre contribue, répétons-le, à restreindre l'incidence économique de l'Accord. On doit en revanche insister sur sa portée politique. En un certain sens et compte tenu des délais de ratification, l'Accord qui, comme la Convention de Yaoundé, viendra à expiration le 31 janvier 1975, risque de ne s'appliquer que dix huit mois, alors que si l'île Maurice n'avait rien fait, c'est à cette date qu'avec les autres pays du Commonwealth elle fût devenue associée. En concluant notre Accord, elle a, a-t-on dit, devancé l'appel. C'est dans cette anticipation que se trouve la signification politique de l'Accord : l'île Maurice a voulu rejoindre les dix-huit dont, est-il besoin de le rappeler, quatorze sont d'anciennes colonies françaises et dix-sept des pays francophones. On relèvera également une autre conséquence, en égalisant ainsi le nombre des E.A.M.A. et des pays susceptibles de répondre à l'Offre de la Communauté, l'île Maurice se place presque en trait d'union entre les deux groupes.

FOS AU SEUIL DE L'ÈRE INDUSTRIELLE

Le premier chantier de France — certains disent même le premier chantier d'Europe — celui de Fos, avec son usine sidérurgique et les autres installations industrielles qui l'environnent, avec ses travaux portuaires et les autres infrastructures qui le raccordent au reste du pays, avec les équipements et les logements qui changent la taille et l'organisation des communes environnantes, illustre le formidable passage de la France provinciale à la France moderne.

Si resserré dans le temps et si concentré dans l'espace, ce chantier ne peut éviter de poser, dans ses règles et dans sa conduite, nombre de problèmes de financement, de coordination et d'échelonnement, de pouvoir et de susceptibilités, et apparaît comme désordonné, monstrueux, risqué, à tous ceux qui répugnent à en voir le terme et l'utilité.

Lire la presse, écouter les édiles, aller de la récrimination d'un simple particulier à la prophétie d'un expert, nourrit un scepticisme profond et sarcastique sur l'entreprise. Tous à l'envi proclament, non certes qu'elle n'est pas utile ou désirable, mais qu'elle lèse trop les droits acquis des uns et des autres, et qu'elle excède les moyens et les pouvoirs de ceux qui l'osent. C'est la conjonction des conservateurs contre les audacieux, au nom du droit et de la prudence, sur les autels de la démocratie et de la raison.

Dans sa brutalité et dans son outrance, on entend dans le midi marseillais le raisonnement suivant :

« C'est nous qui avons inventé le site de Fos, ce n'est pas Paris. Nous n'avons pas les moyens de l'aménager et Paris le prend en charge. Mais il n'en a pas plus les moyens que nous, et dans ce qu'il

fait, mal, tard et peu, il nous traite en colonisés. Pourquoi avoir pris le relais national dans cette affaire ? Pourquoi ne pas faire comme les Néerlandais ou les Belges, qui ont des forces régionales propres, et qui traitent avec les grands groupes mondiaux et les autorités européennes par-dessus l'Etat national ? Ils s'en trouvent mieux que nous, et nous nous trouverions mieux (ou du moins plus libres et pas plus démunis) d'agir comme eux. »

On est tenté de répondre logiquement et point par point à cette argumentation girondine, sinon sécessionniste. Il faut le faire en effet sur le plan doctrinal. Mais cela ne saurait entraîner les convictions. Force est donc au préalable de faire objectivement le point des difficultés et des réalisations, car il peut y avoir une grande marge entre la vérité des choses et l'emportement des esprits. Et si la réalité ne justifie pas l'inquiétude et l'hostilité, il faut chercher ce qui les motive, et qui est le tréfonds d'une conception de la société où le développement industriel et l'organisation industrielle n'ont pas reçu encore droit de cité.

Qu'est-ce donc que Fos, et comment les choses y vont-elles ? Ce chantier est né de la rencontre de trois exigences distinctes : Marseille, la France, la sidérurgie.

Depuis la perte de l'Empire colonial, et devant l'écart croissant entre les trafics industriels en expansion et les siens en stagnation, la région marseillaise, longtemps animée par le commerce maritime, devait chercher dans l'industrialisation et dans les liaisons avec l'Europe du Nord, un nouveau facteur de dynamisation sous peine de devenir cité en

déclin. Elle dispose, pour le faire, d'une plate-forme industrielle exceptionnelle dans la zone aménageable de Fos-sur-Mer, entre la Camargue et l'Étang de Berre. Cette aire de 15 000 hectares fait rêver tous les aménageurs du monde. L'équiper ne suffit pas ; il faut y attirer l'industrie ; il faut la relier au cœur industriel de l'Europe. La solution n'est pas locale, elle exige le concours de forces extérieures au monde méridional.

L'intérêt national, en ce domaine, rejoint les préoccupations locales. Ouverte sur les échanges extérieurs et incorporée à l'ensemble européen, la France ne gardera son unité nationale que si l'écart entre le Nord-Est industriel et le Sud moins développé est atténué par la rapide croissance de ce dernier. Puissance mondiale moyenne, la France ne jouera un rôle international actif qu'en combinant ses deux atouts, atlantique et méditerranéen, au service d'une politique d'échanges de tous ordres entre nations. L'aménagement de Fos s'inscrit au premier plan dans cette double perspective.

A grande zone, il faut grande industrie : c'est la sidérurgie qui doit venir constituer le fer de lance de l'aménagement de Fos. L'industrie française de l'acier avait besoin pour 1974 d'un quatrième train à chaud à larges bandes, ce laminoir géant à tôles fines qui est la pièce maîtresse d'une vaste usine moderne. Il n'était pas concevable de le situer ailleurs que dans un puissant complexe sidérurgique implanté sur le littoral d'une mer ouverte. Sa construction incombait, pour de multiples raisons, au groupe lorrain Wendel-Sidelor, formé progressivement par la concentration des grandes affaires de l'Est, et qui ne peut assurer son avenir, y compris celui de ses installations mosellanes, qu'en créant une puissante usine côtière intégrée centrée sur la production des produits plats.

Dès le début, c'est-à-dire dès les années 1962, l'Etat, en la personne d'Olivier Guichard, responsable de l'Aménagement, puis à tous les échelons jusqu'au Président, a pris le parti de contribuer à Fos : il a acquis les terrains voulus ; il a établi le schéma directeur ; il a vaincu les réticences des sidérurgistes ; il lui revient de faciliter le financement et l'exécution des infrastructures et des constructions ; le cadre de l'ensemble ne saurait échapper à sa tutelle.

Le tableau ne serait pas complet si l'on n'y ajoutait deux volets : d'une part les autres usines venant à Fos, qui représentent, en investissement, autant ensemble que la sidérurgie seule, et qui apporteront

de plus nombreuses créations d'emplois et de richesses ; d'autre part le milieu local, les douze à quinze communes environnantes, que l'irruption du chantier gigantesque bouleverse, enrichit, grandit, porte à une taille et à une forme nouvelles, bon gré mal gré.

Pour faire le point de Fos au milieu de l'été 1972, il est commode de séparer ce qui se passe sur la zone, au niveau des industries, et ce qui se passe à l'entour, au niveau des aménagements et infrastructures de liaison et d'accueil. La méthode et la régularité, la puissance efficace que l'on trouve dans les premiers, contrastent avec les désordres et les lenteurs que l'on trouve dans les seconds ; en revanche, il n'est pas sûr que la difficulté du pari sur l'avenir ne soit pas plus vive et plus forte parmi les industriels qu'au plan des infrastructures collectives.

L'usine sidérurgique de Fos, Solmer, devrait avoir en 1980, fin de la première tranche, une capacité de 7 millions de tonnes d'acier. Elle y parviendra en deux étapes, correspondant aux VI^e et VII^e Plans. Seule est fixée la consistance de la première étape, qui comporte une cokerie et une agglomération, deux hauts fourneaux et deux convertisseurs, un dégrossisseur et un train à larges bandes, ces deux derniers équipements devant être chronologiquement les premiers, dès la fin de l'année prochaine. Au cours de la deuxième étape, il est prévu un troisième haut fourneau et un troisième convertisseur, qui doubleront la capacité de production, un renforcement du train à chaud et une tôlerie forte.

L'augmentation des devis par rapport aux bases initiales et surtout la réduction très forte des ressources d'autofinancement de Wendel-Sidelor, frappé par la mauvaise conjoncture et handicapé par son programme lorrain de reconversion, compromettent la réalisation du projet de Solmer sur les bases ci-dessus, au moins pour la deuxième étape. Il n'est pas certain que l'arrivée indispensable d'un partenaire extérieur avec ou sans concours intérimaire de l'Etat comme banquier, n'impose pas une altération ou un étalement du projet.

Par contre, en sa première étape, il se conduit tambour battant et à la façon d'une mécanique bien huilée. Les installations sortent de terre, les montages des superstructures se font, les approvisionnements en machines suivent le rythme voulu. De même, personnel de chantier et spécialistes per-

manents arrivent, sont logés, s'intègrent, sans difficultés vraies.

Pour situer le chantier de Solmer dans l'ensemble de Fos, on peut indiquer que la dépense quotidienne est aujourd'hui de 7 millions de francs. Les autres équipements industriels à installer sur la zone de Fos sont d'un montant équivalent, mais au rythme actuel, les dépenses n'en sont pas à ce niveau encore. Enfin, les travaux d'aménagement des infrastructures autour de Fos sont de l'ordre de 1 million par jour (devant passer à 2 l'an prochain) cependant qu'il s'investit en logements à peu près 2 millions par jour.

Pour la période du VI^e Plan, on se trouve donc en présence des masses financières suivantes : 8 milliards pour l'industrie, 3 pour les infrastructures publiques, 5 pour les logements, ce qui correspond sensiblement à 1 % de l'investissement total qu'aura accompli la nation dans ces cinq années.

Dans l'avancement de Fos, les ombres sont plutôt du côté des équipements publics et des aménagements d'accueil, en raison du retard initial pris dans l'attente des décisions des industriels (eux-mêmes réticents jusqu'au lancement des aménagements d'accompagnement) et du fait de la lourdeur des procédures publiques par rapport au rythme d'exécution des travaux privés. Encore faut-il ne pas exagérer ces ombres.

Les terrains ont été acquis à temps, et une zone d'aménagement différé de 12 000 hectares a empêché la spéculation foncière : celle-ci ne joue que faiblement, et sur la périphérie. Le schéma directeur de l'aménagement (sites industriels, zones d'habitation, zones de détente, voies d'accès et de circulation, équipements) a été établi à temps et n'est pas contesté dans sa consistance. L'enveloppe financière calculée par le Plan a été correcte et dans le montant, et dans l'origine des ressources.

Trois difficultés, très visibles sur place pour tout le monde, marquent l'aménagement de Fos : l'hébergement du personnel de chantier, la circulation sur les routes alentour, le rôle respectif des collectivités locales et de l'Etat.

Il n'y a pas de bidonvilles autour de Fos, ni de négriers, mais des cités de célibataires avec chambres à deux, et des villes improvisées de caravanes. A mi-chemin entre l'immense casernement et la débrouillardise individuelle et fantaisiste, tous les besoins ne sont pas satisfaits également. L'esthétique et la quiétude sont heurtées, mais peut-on faire

mieux, s'agissant d'un chantier temporaire, où la pointe des emplois ne se prolonge que sur un an ?

Les routes sont encombrées, au point qu'aux heures de circulation conjointe des camions des chantiers et des voitures particulières, des bouchons se forment. Le Pont de Martigues est ouvert ; une déviation autoroutière est en place à Fos ; mais les goulets d'étranglement ne seront sans doute jamais entièrement débloqués. Le temps perdu, le spectacle irritant des files d'attente, les dangers liés à cette situation, sont-ils ou non inhérents à la période temporaire des travaux ? Surinvestir, en matière de routes comme de logements, est coûteux et ne vaut sans doute pas ce que cela éviterait en récriminations et en autres pertes.

L'inadaptation des collectivités locales actuelles à ce qu'impose aujourd'hui l'aménagement de Fos et à ce que seront demain les villes et usines du golfe est évidente : les structures à inventer sont à une autre échelle, et exigent le regroupement des efforts. La fragmentation entre une douzaine de communes autonomes ferait se juxtaposer des communes riches, grâce aux patentes et taxes locales, et des communes pauvres vouées au rôle de cités-dortoirs pour les travailleurs de Fos. Le regroupement au sein de la Ville Nouvelle de l'Etang de Berre déplaît pour des motifs électoraux.

On peut donc se trouver, si rien n'est fait, devant une situation inadmissible : les communes riches, dont Fos en premier lieu, devenir de monstrueuses et inhumaines villes de 50 000 habitants, avec le plus mauvais environnement, grâce aux ressources nouvelles que leur procurera l'industrialisation, et les communes pauvres contraintes à s'endetter néanmoins pour faire face au surplus de charges leur revenant. Une région où la qualité de vie, le sens même de la vie, seraient gâchés.

L'unité et l'équilibre de l'aménagement peuvent-ils venir d'autre façon que par la planification et l'unification imposées d'en haut, technocratiquement ? Il est à craindre que non. L'Etat fait patte de velours et se borne à user des arguments de carotte et de bâton que lui fournit la réglementation. Les taux des subventions, les conditions de remboursement des emprunts varient selon que les communes entrent ou non dans la voie des regroupements. Amender la loi Boscher suffirait sans doute à permettre, dans quelques mois, un compromis sauvegardant la conception d'ensemble de l'aménagement socio-urbain de Fos, et donnant aux collectivités les moyens d'en garder le contrôle et la maîtrise.

La situation globale, on le voit, n'est pas aussi alarmante que le font penser les excès des palabres et des rapports sur Fos. Les retards pris dans certains domaines sont de ceux qui se rattrapent avec le temps. Le manque d'argent de Wendel-Sidelor n'est pas plaie mortelle, du moins pour le projet de Solmer lui-même. La masse de l'argent à investir dans Fos, usines et équipements, est de l'ordre de grandeur de ce que peut fournir, dans la période en cause, la nation. La vue d'ensemble du projet est assez précise pour garantir que, mené à bien, il constituera une réussite.

Rien, objectivement, ne justifie donc le découragement que l'on entend s'exprimer dans le Midi sur les possibilités qu'a l'Etat de faire aboutir le projet de Fos. Comment s'explique donc le sentiment des Marseillais que les choses iraient mieux, plus facilement et plus vite, avec d'autres partenaires que leur Etat? A quoi s'alimente l'espoir de trouver des associés autres, qui feraient plus de crédit et plus de place à leurs habitudes et à leurs vues locales?

Il semble bien qu'il y ait dans leur attitude l'illusion que des associés lointains, moins bien connus, moins chargés du pouvoir régalién, fourniraient plus et demanderaient moins, seraient plus accommodants et moins regardants. Supposer un tel négligent abandon chez des investisseurs, quels qu'ils soient, qu'anime l'intérêt économique et que ne pousse pas la solidarité, constitue une erreur. A moins que d'imaginer l'Etat sous la forme du Moloch se nourrissant du sang de ses sujets, et non sous celle de la Providence leur distribuant ses aides et son assistance!

Sans aucun doute, à la base de la réaction des Marseillais, se trouve une comparaison qu'ils font de leur situation avec celle de Rotterdam ou d'Anvers. Ces ports jouissent d'une autonomie régionale supérieure à la leur, interviennent davantage dans les décisions qui les concernent, et trouvent dans l'Etat une aide moins tatillonne et moins inquisitoriale, ainsi qu'un crédit plus confiant dans les investisseurs industriels du monde entier. Mais quel, il faut tout comparer dans cette optique, y compris les références que se sont acquises les régions du Nord et celles du Midi auprès des manieurs d'argent! Où sont les marchés, où sont les voies de communications qui les desservent, où sont l'épargne et l'acharnement, et où se figure-t-on que sont le pastis et la pétanque?

Si, toutes choses mises en face et pesées, des ordinateurs obéissant au calcul des risques et des profits avaient à dire où placer un complexe sidérurgique et quel canal moderniser, il est loin d'être sûr que la réponse serait Marseille. Le choix de Fos est celui d'un volontarisme national. Le nationalisme des autres, qu'il ne faut pas négliger et oublier, les porterait davantage à répondre en faveur de la Mer du Nord, du Havre, de la Baltique, de l'Italie du Sud. Le calcul parierait pour une île de l'Océan, qui dans son indifférence géo-politique, offrirait comme atout l'optimum des coûts.

Fos n'a de justification et de chance qu'au sein de l'économie nationale, face à l'indifférence ou à la concurrence des étrangers, fussent-ils européens comme nous, et dans la conjonction des forces diverses de la société française, les entreprises, les collectivités locales, la communauté nationale. Se diviseraient-elles les unes contre les autres, le projet échouerait, et ce ne sont pas les étrangers qui les relaieraient pour le faire à leur propre compte, — encore moins à celui de notre Midi — ou qui le déploreraient.

Aujourd'hui que l'affaire de Fos est lancée, son exécution se heurte évidemment aux difficultés de la conjoncture et aux faiblesses de structure que l'on trouve aussi bien chez les opérateurs industriels que dans les milieux régionaux ou dans les procédures et services de l'Etat. Mais il n'y a aucune mesure entre ces obstacles et l'enjeu. Au prix de certains rajustements, de sacrifices parfois, de concessions au moins, tantôt acceptées après analyse, tantôt imposées malgré les refus, en bousculant les situations acquises, les commodités choyées, les essais de tirer tout le parti de positions confortables, il est nécessaire à la nation française que l'aménagement de Fos soit mené à bien, dans son cadre et sa forme nationales.

La logique des forces du développement industriel est ainsi : les grands aménagements tels que Fos sont juste à la limite des moyens d'un pays tel que le nôtre ; encore faut-il que les moyens à mettre en œuvre soient strictement ajustés et coordonnés — optimisés en quelque sorte ; s'ils ne le sont pas, il faut renoncer à l'espérance de les réaliser, et se rabattre au mieux sur l'hypothèse de les voir faire par autrui pour son propre compte ; l'optimisation se heurte aux aléas de la conjoncture, et exige le maniement du temps, l'emprunt et la planification ; elle se heurte plus encore aux défauts des struc-

tures, et c'est ici qu'il faut regarder de plus près, car c'est ici qu'on trouve le blocage de la France devant la société industrielle avancée.

Il existe un équilibre de l'économie, des mentalités, des cadres de vie, dans les régions que l'on dit pré-industrielles ; les entreprises, les communes, les travaux, les dépenses et les recettes, sont du même ordre de grandeur et dans des valeurs relatives comparables. Qu'y a-t-il de semblable au contraire entre les 7,5 milliards de Solmer et les milliers de francs par quoi le commerce, les communes, les particuliers de Fos expriment leurs ambitions et leurs moyens ? Où donc auraient-ils pris l'habitude et le respect des programmes, l'honneur de faire marcher la puissante machine collective dont l'ingénieur est un rouage moteur, le culte du modélisme et des projets qui sont l'âme de la civilisation industrielle, le renoncement à l'improvisation individuelle baptisée liberté, au profit de la prouesse, de la performance, du projet exécuté ?

Deux mondes s'opposent là, au niveau des cultures et des idéaux autant que des formes sociales et des moyens d'agir. Entre les deux, la conciliation n'est pas possible ; il faut choisir lequel est préférable, ou laisser faire et renoncer à ce que l'exclu comporte de positif. Des emplois et des salaires, des villes et des vacances, ou bien des paysages bucoliques, des mendiants d'Homère et le chant des cigales dans les nuits bleues. Des encombrements, l'anonymat aseptisé, la tension du gain, ou bien de plus en plus, des enfants, des hommes et des villes à l'écart du train du monde et de ses progrès.

Mais il faut savoir aussi ce qu'implique le choix fait. L'industrialisation bouleverse les structures locales, tout autant que la forme des entreprises lancées dans les vastes investissements. Les hommes en sont-ils malheureux ? Au contraire, ils sont plus maîtres de leurs destins, plus aptes tout au moins à le maîtriser, dans les moules et les cadres de la société industrielle. Là où fait défaut cette industrialisation, les hommes fuient pour la recher

cher ailleurs, comme les Portugais à Paris, les Turcs à Bochum et les Jamaïcains à Birmingham, à travers peine et géhenne, loin de leurs dieux lares qu'ils retrouvent pleins de morgue ou d'aigreur. La terre se meurt, privée de l'irrigation industrielle, et les cités se sclérosent ; le retard des mœurs précède le désert des lieux.

Il existe un équilibre des composantes dans la société industrielle : sans doute est-il encore à l'état d'ébauche plus que de réalisation. La croissance porte en elle la sauvegarde de l'environnement, la dignité et la sécurité des personnes, la généralisation de l'état de droit dans l'économie sociale. Il y a plus d'avenir et plus de chances pour les enfants de Flins que pour les enfants de Mende. Quel sort veulent pour les leurs les gens de Fos ? La condition est de plier les structures sociales aux exigences des réalisations industrielles, c'est-à-dire de les soumettre à la même loi : dimension, calcul, efficacité, anonymat, soumission au projet et effort pour le réaliser. Monde dur, et surtout plus précis que dur, monde froid, et surtout plus neutre que froid, monde hiérarchisé, et surtout plus fonctionnel que hiérarchisé.

L'Etat, les entreprises — au premier chef Wendel-Sidelor —, les collectivités — au premier chef Fos et Martigues — doivent accomplir cette mutation de leurs structures et de leurs mentalités pour accéder à l'ère industrielle autrement qu'à contre-cœur et à reculons, ce qui est la façon de n'en point tirer à temps le profit. Il s'agit d'écouter la voix de la nécessité au lieu d'entendre encore les sirènes du passé. Cela ne se peut que sous la contrainte des événements. Les maîtres de forges français ont dépouillé la pompe et la morgue des grands seigneurs du siècle dernier et commencent à ressembler aux simples industriels d'Amérique et du Japon. Quand donc les maires et les hommes politiques locaux, dépouillant la toge des avocats et des agents d'affaires, ressembleront-ils aux bourgmestres et aux gestionnaires des villes libres de l'Europe industrielle du Nord-Ouest qu'ils rêvent d'égalier ?

ACTUALITÉS ET DOCUMENTS

LA VIE DU MARCHÉ COMMUN ET DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

I. — LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

NOMINATIONS

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

Le Conseil, sur proposition du Gouvernement belge, a décidé de nommer M. Xavier Verboven, Membre du Service d'Études de la Fédération Générale du Travail en Belgique, membre titulaire du Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs, en remplacement de M. Janssens, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 27 février 1974.

TRANSPORT AÉRIEN

★ Projet de décision du Conseil relatif aux premiers éléments d'une action commune en matière de transport aérien (5 juillet 1972).

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, de nombreuses initiatives ont été prises pour donner au transport aérien en Europe une unité politique, économique et technique. Il convient de rappeler les plans Sforza, Bonnefous, van de Keeft et l'action menée par le Conseil de l'Europe. Il faut mentionner également les négociations qui ont eu lieu, entre 1958 et 1965, d'abord sur le plan des compagnies aériennes et ensuite sur celui des Gouvernements pour la création d'AIR-UNION.

Les transformations d'ordre technique et économique qui se sont opérées dans le domaine du transport aérien au cours des dernières années et les perspectives qui s'ouvrent à l'avenir appellent un nouvel examen de l'action à engager dans ce secteur. L'élargissement de la Communauté est d'ailleurs de nature à changer certaines données des problèmes, qu'il faudra réexaminer dans ce nouveau contexte politique, économique et technique.

Compte tenu de ces évolutions, il est opportun de préparer progressivement les bases d'une intégration plus poussée du transport aérien dans le cadre de la Communauté. L'objectif à moyen et à long terme, inspiré du souci de faire jouer au maximum les économies d'échelle qu'offre la dimension européenne, doit clairement être une action en commun en ce qui concerne tant l'utilisation de l'espace aérien et l'évolution structurelle des

entreprises de transport, que l'organisation des liaisons et l'exploitation des matériels disponibles.

La réalisation d'un tel objectif ne peut évidemment être atteinte dans un avenir immédiat et elle postule, à partir de la fixation claire de l'objectif, une action progressive, susceptible d'apporter, à court terme, une première série d'améliorations substantielles.

Cette action devrait viser en premier lieu à la création de conditions institutionnelles appropriées pour permettre une exploitation plus rationnelle des services aériens. Dans cette première approche, l'action devrait être basée sur une collaboration accrue entre les Etats membres et entre les compagnies aériennes dans le cadre institutionnel de la Communauté qui est le plus apte à promouvoir cette coopération.

A cet effet, il conviendra de mettre en œuvre un ensemble coordonné de consultations et de concertations entre les Etats membres, afin d'assurer une orientation commune dans leur action à l'égard du développement du transport aérien dans la Communauté. Dans une phase ultérieure, cette orientation commune devra déboucher sur une véritable politique commune dans le domaine de la navigation aérienne.

En même temps, il faudra procéder à une harmonisation des dispositions législatives et administratives afin d'éliminer les obstacles qui s'opposent, dans ce domaine, à une exploitation plus rationnelle des services aériens sur le plan de la Communauté dans le cadre de la coopération qui, sur deux niveaux parallèles et coordonnés, devra s'établir entre les Etats membres et entre les compagnies aériennes.

En définitive, ce qui paraît essentiel, pour commencer, c'est de mettre en marche une approche communautaire par des moyens susceptibles d'être définis graduellement dans le cadre d'actions communes à entreprendre et devant notamment résulter d'une confrontation des politiques des Etats membres et des orientations des compagnies aériennes intéressées.

En proposant une telle approche il n'est pas perdu de vue le fait qu'un certain nombre de problèmes de l'aviation civile se situent dans un cadre territorial plus large et présentent parfois un caractère mondial. Cependant, le transport aérien européen se caractérise en même

temps par des aspects particuliers par rapport à ceux des autres régions et dans certains cas des solutions valables peuvent donc être trouvées à l'échelon de la Communauté ; il existe par ailleurs un intérêt certain à examiner en commun les questions concernant les liaisons aériennes avec les autres pays et les problèmes faisant l'objet d'une coopération dans d'autres enceintes internationales.

Dans le cadre de cette action, il convient d'accorder la priorité notamment aux objectifs suivants :

a) amélioration de la structure du réseau des services aériens à l'intérieur de la Communauté ;

b) concertation, dans le cadre communautaire, au sujet de la politique tarifaire des Etats membres ;

c) concertation, dans le cadre de la Communauté, au sujet de la politique de développement du réseau des services avec les pays tiers.

L'amélioration du réseau des services aériens réguliers intracommunautaires doit être réalisée notamment à travers l'aménagement de l'exploitation de ces services dans un cadre aux dimensions de la Communauté qui dépasse le strict bilatéralisme en vigueur dans les transports entre les Etats membres. Il faudra donner au réseau aérien intracommunautaire une conception d'ensemble, optimiser la rotation du matériel volant et, en général, accroître la rentabilité des services à travers une coopération plus poussée entre les compagnies sur les plans technique et commercial.

Des questions d'intérêt commun se posent également dans le domaine connexe des tarifs.

Il serait certes peu réaliste de penser que la fixation des tarifs, même pour les transports aériens intracommunautaires, puisse faire abstraction de l'activité de l'Association Internationale du transport aérien (IATA), organisation des compagnies aériennes dont la tâche est notamment de régler des tarifs par des accords conclus à l'unanimité et soumis par la suite à l'approbation des gouvernements.

Il faudra de toute façon tenir compte des imbrications très étroites du réseau des lignes intracommunautaires avec les liaisons, les pays tiers et en particulier avec les lignes transcontinentales. Leurs tarifs respectifs sont à leur tour étroitement liés et interdépendants.

Pour pallier les inconvénients de la situation actuelle, une première approche devrait être celle d'une concertation entre les Etats membres et entre leurs compagnies de navigation aérienne respectives, en vue de déterminer les orientations devant servir de base à leurs décisions en matière de tarifs du transport aérien. Cette concertation devrait être réalisée d'une manière très souple afin de ne pas alourdir la procédure de formation des tarifs qui est assez longue et complexe.

Le réseau long-courrier reliant la Communauté aux autres continents s'est formé graduellement à travers

l'action isolée de chaque Etat membre. Ce réseau est caractérisé par une dispersion des compagnies dont certaines, créées essentiellement pour des raisons de prestige, accusent des déséquilibres importants sur le plan de la rentabilité. En outre, notamment sur l'Atlantique Nord, l'ensemble des services réguliers des compagnies européennes est de plus en plus exposé à la concurrence des services non réguliers.

Il convient de développer sur le plan de la Communauté une conception coordonnée du réseau long-courrier qui permettrait une rationalisation des services dans l'intérêt des compagnies exploitantes et des usagers. A cette fin, il faudra créer les conditions nécessaires pour une concertation constante entre les Etats membres et entre les compagnies aériennes.

Cette même concertation de l'action des Etats membres s'avère nécessaire et urgente dans leur politique à l'égard des services aériens long-courrier non réguliers.

En indiquant les points essentiels de l'action à engager dans le domaine de la navigation aérienne, il est nécessaire d'approfondir les questions soulevées sous ses divers aspects juridiques, économiques et techniques. La Commission est chargée d'examiner ces problèmes avec les experts désignés par chacun des Etats membres et les représentants des compagnies aériennes, afin de proposer ultérieurement, de manière concrète, les premières actions qu'elle estimera nécessaire d'entreprendre sur base d'un rapport à élaborer en conclusion de ces consultations.

AGRICULTURE

STATISTIQUES AGRICOLES

★ Le Conseil, lors de sa session des 17 et 18 juillet 1972, a décidé d'instituer un Comité permanent de la statistique agricole. Ce Comité a pour objet de contribuer à une meilleure coordination des travaux de statistique agricole entre les Etats membres et la Commission aussi bien pour ce qui est de l'exécution des textes communautaires dans le secteur agricole déjà en vigueur que des autres travaux statistiques prévus notamment dans le programme statistique pour les prochaines années soumis par la Commission.

Le Conseil, a également marqué son accord de principe sur la directive portant sur des enquêtes statistiques et estimations à effectuer par les Etats membres concernant la production du lait et des produits laitiers.

Cette directive vise notamment, par une amélioration des estimations de la production totale dans les exploitations agricoles et une adaptation aux exigences communautaires des enquêtes auprès de l'industrie du lait, à fournir aux instances responsables de la gestion du marché des renseignements statistiques complets, comparables et à court terme.

II. — RELATIONS EXTÉRIEURES

AIDE ALIMENTAIRE

Dans le cadre de l'aide alimentaire, le Conseil a arrêté lors de sa session des 10/11 juillet 1972, le règlement portant conclusion de l'accord, prorogeant le délai d'exécution de l'accord du 25 mars 1970 entre la Communauté Economique Européenne et le Comité International de la Croix-Rouge, relatif à la fourniture de 3 000 tonnes de lait écrémé en poudre.

*
**

Le Conseil a également arrêté le règlement relatif à la mise à disposition de l'UNRWA, à titre d'aide alimentaire pour les réfugiés assistés par cet organisme, une quantité de 4 000 tonnes de sucre blanc produit et mis en libre pratique dans la Communauté.

REPUBLIQUE ARABE D'EGYPTE

Le Conseil a examiné lors de sa session du 20 juillet 1972 les diverses questions encore ouvertes dans le cadre des négociations en cours en vue de la conclusion d'un Accord préférentiel avec ce pays. Il a, sous réserve de la consultation des pays adhérents, arrêté les directives complémentaires nécessaires qui devraient permettre à la Commission de terminer les négociations dans les meilleurs délais.

RELATIONS AVEC LES PAYS DU MAGHREB

Le Conseil a procédé lors de sa session du 20 juillet 1972, à un échange de vues sur la base d'orientations générales en vue de la négociation des accords globaux que la Communauté est convenue de conclure avec les trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie).

Il a invité la Commission, sur base de ces orientations générales, d'entreprendre des sondages exploratoires avec

les trois pays en question et de lui soumettre ensuite des propositions précises de directives pour les négociations proprement dites couvrant les différents aspects (échanges industriels et agricoles, coopération économique, technique et financière, etc...) des Accords envisagés.

Le Conseil délibèrera sur ces directives dès la rentrée d'automne.

TURQUIE

Le Conseil a procédé, lors de sa session du 20 juillet 1972, à l'adoption formelle du règlement portant conclusion de l'Accord prorogeant l'Accord intérimaire CEE-Turquie qui a été signé ce jour.

Le Conseil a également arrêté les directives complémentaires concernant le régime à proposer à la Turquie en ce qui concerne les mesures transitoires dans le domaine des restrictions quantitatives à l'importation au Royaume-Uni de textiles de coton turcs.

L'accord est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1972.

NEGOCIATIONS AVEC LES ETATS MEMBRES ET ASSOCIES DE L'A.E.L.E. NON CANDIDATS A L'ADHESION

Le Conseil, lors de sa session du 22 juillet 1972, a procédé à la signature des textes des accords entre la CEE et l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Portugal, la Suède, la Suisse, de l'accord additionnel avec le Liechtenstein, de l'accord intérimaire entre la CEE et l'Autriche ainsi que les textes des actes finaux relatifs à ces accords.

Le Conseil a, par ailleurs, noté que les accords relatifs aux produits C.E.C.A. seront signés par les représentants de tous les Etats membres ; en ce qui concerne les accords avec l'Autriche, la Finlande, le Portugal et la Suède, la Commission signera les accords au nom de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

BIBLIOGRAPHIE

M. VIRALLY, P. GERBET, J. SALMON et V. Y. GHEBALI, **Les missions permanentes auprès des organisations internationales**, Tome I, Bruxelles, Bruylant, Collection de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1971, 918 pages.

Tour à tour sont étudiées les missions auprès de la S.D.N. (Gheballi), à Genève, auprès de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'A.E.L.E. (Virally), en France, auprès de l'U.N.E.S.C.O., du Conseil de l'Europe, de l'O.T.A.N et de l'O.C.D.E. (Gerbet), à Bruxelles, auprès des Communautés (Salmon). D'autres volumes doivent étudier les missions à New York et diverses questions plus spécifiques, par exemple le rôle des missions dans le processus budgétaire des organisations. Cet ensemble excellent prit corps au sein du groupe d'étude sur l'organisation internationale réuni par la Dotation Carnegie. On relèvera d'abord la similitude de recherches que se sont imposées les quatre auteurs ; un questionnaire détaillé avait été établi et une enquête auprès des missions avait été menée fructueusement : huit cents personnes semblent avoir été interrogées. Le rapprochement des rapports permet d'utiles conclusions : sur le rôle des ministères des Affaires Etrangères dans les instructions aux missions, surtout pour les grandes puissances, car pour les moindres le chef de mission semble plus libre de son action. On est d'ailleurs déçu, en passant, du désintéressement que les Etats de moindre importance apportent aux travaux des organisations internationales, car celles-ci leur permettraient de disposer les antennes que l'effectif réduit de leurs services publics les empêchent souvent d'avoir.

A partir toutefois de certaines constatations, les conclusions deviennent plus difficiles. La structure des organisations diverge ; pour certaines : dédoublement entre organes centraux, éventuellement non permanents, et organes d'application décentralisés où la mission permanente est supplantée par des techniciens ; pour d'autres telles les Communautés : hiérarchisation de tous les organes, du Conseil au Comité des Représentants permanents et de celui-ci aux groupes de travail. Dans cette hiérarchisation, les Représentations assurent un rôle de pivot, plus que partout ailleurs, mais ceci est le propre des Communautés, elles paraissent essentielles dans la maïeutique communautaire.

En ce qui concerne les Communautés, J. Salmon a habilement mené son enquête qui s'étend en outre sur les missions d'Etats tiers dont la nature diffère, car ils ne sont plus participants mais représentants au sens diplomatique de la fonction. A perdre en unité, l'étude gagne en valeur documentaire en aidant à l'examen des relations communautaires.

D. V.

J. SCHAPIRA, **Le droit international des affaires**, Paris, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?), 1972, 124 pages.

Issu à la fois du droit international public en ce que celui-ci régit de plus en plus les rapports commerciaux des Etats et de leurs entreprises, du droit international privé et notamment des conflits de lois et de la nationalité (allégeance) des opérateurs, le droit international des affaires fait toutefois de plus en plus figure autonome.

Certes en 124 pages, il ne saurait être question que d'évoquer les problèmes. M. J. Schapira y réussit parfaitement en trois chapitres consacrés respectivement aux sources, aux opérateurs et aux opérations. Même traités en 22 pages, ses développements sur les sociétés privées : la firme multinationale, la nationalité des sociétés, le changement de nationalité, la société en droit européen font figure de synthèse.

H. C. BINSWANGER et H. MAYRZEDT, **L'élargissement des Communautés européennes et la position des pays non candidats à l'adhésion**, publié par la Ligue européenne de coopération économique, Bruxelles, 1972, 97 pages.

H. C. BINSWANGER et H. MAYRZEDT, **Europapolitik der Rest EFTA-Staaten, Perspektiven für die siebziger Jahre**, Zurich, Schulthess Polygraphischer Verlag et Vienne, Braumüller, 1972, 135 pages.

C'est essentiellement au nom d'Etats ayant la neutralité comme ligne d'action politique que dans ces deux brochures, les auteurs exposent les problèmes des rapports des Etats de l'A.E.L.E. non candidats à adhérer à la C.E.E. avec celle-ci.

REVUE TRIMESTRIELLE DE FISCALITÉ COMPAREE

**LES CAHIERS
FISCAUX
EUROPÉENS**

LE NUMÉRO 1972-1 EST DISPONIBLE

la T.V.A. européenne, mythe ou réalité ? Une comparaison précise des systèmes appliqués dans chaque pays permet de répondre à cette question.

la loi de finances française pour 1972.

la mensualisation du paiement de l'impôt.

LE NUMÉRO 1972-2 PARAITRA LE 15 MAI

l'imposition des sociétés en Europe.

la patente : régime appliqué dans différents pays.

politique fiscale de la Grande-Bretagne.

abonnement 1972 - 4 numéros : 70 F - le numéro : 20 F

demandez un numéro spécimen à l'éditeur

« Les Cahiers Fiscaux Européens »

15, rue du Louvre, Paris 1^{er} - France

tél. 231-98-82 — c.c.p. Paris 14.621.41

CONTREPOINT

REVUE TRIMESTRIELLE

Directeur : Patrick DEVEDJIAN

Rédacteur en Chef : Georges LIEBERT

Rédacteur en Chef adjoint : Jean C. TEXIER

N° 7-8

Été-Automne 1972

RELATIONS INTERNATIONALES

- Raymond ARON : Sur Clausewitz
 Jean BAECHLER : Un système international hétérogène ?
 François FEJTO : Titisme et maoïsme
 Kostas PAPAIOANNOU : Notes sur l'impérialisme bolchevique
 Richard LOWENTHAL : Un monde à la dérive ?
 Emmanuel BERL : Qu'est-ce qu'un européen ?
 ANTHOLOGIE : Les communistes français et l'Europe
 Neal ASCHERSON : Non à la Grande-Bretagne dans l'Europe
 Margot LYON : Oui à la Grande-Bretagne dans l'Europe
 Pierre KENDE : L'Europe survivra-t-elle en 1984 ?

MELANGES

- Marc FUMAROLI : Au carrefour du baroque
 Bernard CAZES : Vers l'état stationnaire ?
 Alain BESANÇON : Les malheurs de la vertu communiste
 André STEPHANE : L'anti-Œdipe ou la fin d'un malentendu
 Jean-Louis CURTIS : Traduire Shakespeare

RAPPEL

- N° 2 : Où en est la Russie ?
 N° 3 : De la nation à l'Europe ?
 N° 5 : L'U.R.S.S. aujourd'hui.

BULLETIN D'ABONNEMENT

NOM

Adresse

Je commande numéro (s). — Je m'abonne pour un an

Le numéro : 18 F

L'abonnement : 50 F

1, rue du Mail - PARIS 2° — C.C.P. PARIS 2605-96 — Tél. : 236-29-24

QUI

- FABRIQUE QUOI
- EST CE FABRICANT
- REPRÉSENTE QUI EN FRANCE



Trois questions si souvent posées qu'elles finissent par constituer une rengaine quotidienne chez tous ceux qui cherchent, soit des fournisseurs, soit des débouchés pour leurs productions. Plutôt que de vous attrister devant le temps perdu par vos collaborateurs à la recherche de réponses satisfaisantes, ayez sous la main le seul ouvrage qui vous livrera immédiatement les renseignements souhaités :

Les trois tomes du KOMPASS-FRANCE.

- 1° Qui fabrique (ou fournit) Quoi ? Une nomenclature traduite en quatre langues ; 37 sections industrielles ; 560 tableaux IBM pour 22 000 produits nomenclaturés.
- 2° Qui est ce fabricant, qu'elles sont ses activités ? Pour chaque firme présente dans le Tome I, une fiche signalétique donne les renseignements administratifs, sociaux et commerciaux (classement géographique).
- 3° Qui Représente Qui en France ? Volume d'index : 22 000 produits (liste en 4 langues) ; 40 000 firmes

répertoriées ; 11 000 sociétés étrangères représentées en France.

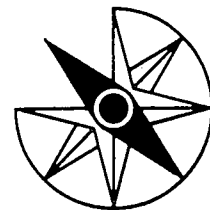
KOMPASS-FRANCE est le Répertoire Général de la Production Française.

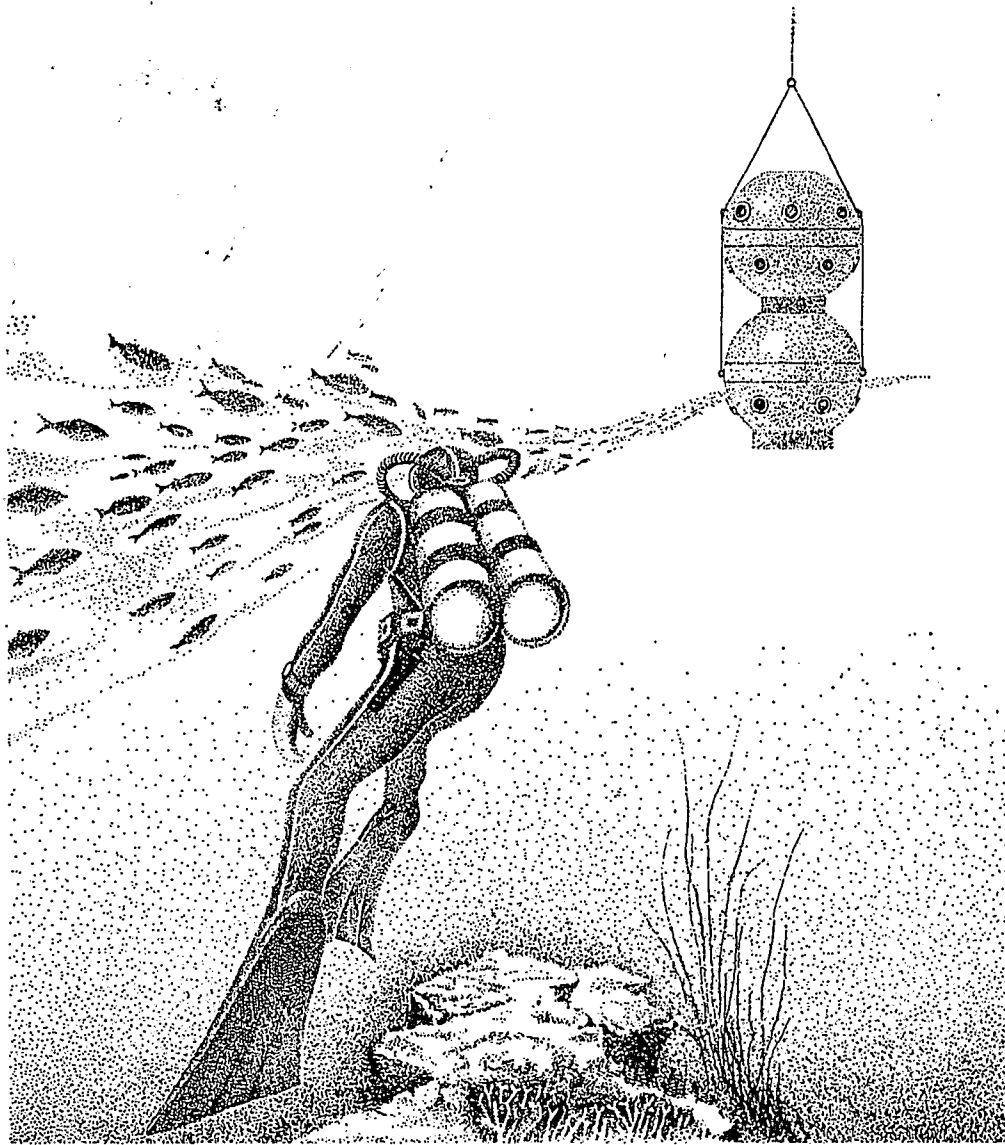
Il existe, pour les utilisateurs, onze KOMPASS professionnels, « tirés à part » du KOMPASS général et donnant les mêmes renseignements pour des branches précises : Alimentation française ; Bâtiment, Travaux Publics ; Chaudronnerie, Constructions Métalliques ; Chimie, Plastiques, Caoutchouc ; Electricité, Electronique, Industrie Nucléaire ; Précision, Optique, Horlogerie ; Spécial Services ; Sidérurgie, Métallurgie, Fonderie ; Textile, Habillement ; Petite Métallurgie ; Machines-Outils, Soudage.

L'Organisation Internationale KOMPASS, à laquelle appartient KOMPASS-FRANCE, édite des KOMPASS Nationaux pour douze pays d'Europe : Autriche ; Belgique, Luxembourg ; Danemark ; Espagne ; Grande-Bretagne ; Hollande ; Italie ; Norvège ; Suède ; Suisse ; Allemagne (à paraître début 1972).

KOMPASS

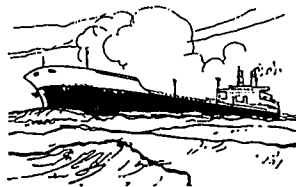
KOMPASS-FRANCE
est édité par la S.N.E.I.
22, avenue Franklin-D.-Roosevelt,
PARIS-8^e. Tél. 359-99-44





Nous explorons les océans... aussi

Les pétroliers géants, sous pavillon TOTAL, sillonnent les océans. Mais TOTAL est aussi présent dans les profondeurs marines, où il prospecte et exploite de nouveaux gisements, contribuant ainsi à la conquête des richesses sous-marines.



TOTAL produit, raffine, transporte, distribue sur les cinq continents, carburants, lubrifiants, combustibles et tous produits dérivés du pétrole.

TOTAL