

Entretiens Enseignants-Entreprises 2014

La politique de concurrence

Pistes pour un changement d'orientation

Nicolas Laederich

27 août 2014



Institut de l'entreprise
titre de la présentation



@inst_entreprise
#EEE2014

Posture générale

- La Commission européenne met aujourd'hui en œuvre une politique de concurrence bien plus restrictive que celle qui lui est imposée par le droit européen.
- Le cadre institutionnel de l'Union ne s'oppose pas à une réorientation de cette politique.
- Il est désormais nécessaire de rouvrir le débat sur la politique européenne de concurrence suivie, structurellement défavorable à l'industrie de l'Union.

1. Une politique de concurrence mise en cohérence avec l'ensemble des objectifs assignés aux politiques de l'Union

- La politique de concurrence liée au fonctionnement du marché intérieur relève d'une compétence exclusive de l'Union (art 3 TFUE). Son objectif premier vise à la promotion d'une concurrence libre et non faussée sur le marché intérieur
- La Commission a ainsi progressivement centré ses analyses de marché sur des objectifs de type purement concurrentiels : bien être du consommateur, efficience économique allocative (visant à favoriser la baisse des prix) ou productive (visant à favoriser la baisse des coûts de production)
- Dans cette approche, la politique de concurrence n'est plus perçue comme un moyen, mais comme une fin en soi
- Ce mouvement a été accentué par l'intégration croissante du raisonnement économique dans la mise en œuvre de la politique de concurrence, avec l'idée qu'assigner des finalités sociales ou sociétales au droit de la concurrence affecterait sa validité scientifique par leur subjectivité

1. Une politique de concurrence mise en cohérence avec l'ensemble des objectifs assignés aux politiques de l'Union

- Pour autant, cette approche est **restrictive** car la politique de concurrence de la Commission doit institutionnellement aussi répondre aux objectifs généraux que le TFUE assigne à **l'ensemble** des politiques et actions de l'Union (art 8 et s. TFUE ; Cf annexe A) : **croissance, compétitivité, promotion d'un niveau d'emploi élevé, protection de l'environnement, défense des équilibres sociaux...**
- Le TFUE précise ainsi que l'Union veille à la **cohérence** de ses différentes politiques et actions, en tenant compte de **l'ensemble des objectifs** qui lui sont assignés (art 7 TFUE)
- Or, ces objectifs complémentaires assignés à la politique de concurrence sont aujourd'hui **devenus largement programmatiques** et ne sont plus pris en compte par la Commission
- Il s'agit là d'un **choix politique** de la Commission, qui marque une regression par rapport à une situation antérieure plus équilibrée (Cf annexe B)

2. Une politique de concurrence au service d'une politique industrielle européenne

- L'Union souffre d'une conjonction entre :
 - Une politique de contrôle des aides d'Etat très stricte qui a, en pratique, **réduit à néant les politiques industrielles nationales** ;
 - L'**absence** de relai au plan européen, **d'une authentique politique industrielle de l'Union**. L'article 173 TFUE dispose d'ailleurs que la politique industrielle de l'Union « *ne constitue pas une base pour l'introduction de quelque mesure que ce soit pouvant entraîner des distorsions de concurrence* ». Les initiatives récentes avortées – telles que la stratégie de Lisbonne – démontrent les limites de la politique européenne sur ce point.
- La Commission lutte contre les faveurs offertes aux « champions nationaux » mais ne promeut pas l'émergence de « **champions européens** ».
- Cette déficience s'est par exemple traduite par la résistance acharnée de la Commission au sauvetage in extremis **d'Alstom** en 2004. Alstom est désormais redevenu un acteur majeur de l'industrie européenne, et anime la concurrence sur les marchés de l'Union, mais aurait pu disparaître.
- Le droit de la concurrence est ainsi appliqué comme si le libre jeu des forces du marché et l'efficacité économique constituaient les seuls gages de la compétitivité de l'industrie européenne.

2. Une politique de concurrence au service d'une politique industrielle européenne

- Or, les aides d'Etat et un certain assouplissement de la politique de concurrence peuvent aussi constituer la condition même du développement économique (notamment en matière de R&D) et de la **compétitivité relative** de notre industrie par rapport à celle d'autres régions du monde.
- Point de vue d'Elie Cohen : l'Union européenne n'est ni une puissance stratégique-militaire, ni une puissance économique, mais seulement une « *puissance normative* ». Ainsi, une politique de concurrence n'est en rien suffisante comme vecteur de développement économique ou facteur décisif de spécialisation industrielle. Le développement des filières nucléaire, des télécommunications et de l'aéronautique a largement dépendu de politiques industrielles nationales désormais révolues : « *[o]n entre dans le développement industriel toujours à coups d'intervention de l'État, toujours avec des dispositifs qui visent à créer un avantage compétitif* ». Si désormais l'innovation n'appelle plus nécessairement les mêmes instruments, un changement de perspective s'impose néanmoins : « *le problème n'est pas d'attaquer la politique de concurrence ; le problème c'est de faire en sorte que la politique de concurrence ne soit pas la seule, qu'elle ne soit pas l'unique horizon de la politique européenne* ». Cette exigence est bien entendu particulièrement impérieuse en période de crise. (Concurrences, n° 1/2008, « *Innovation et R&D : faut-il une nouvelle politique de concurrence au regard des objectifs de Lisbonne ?* »)

3. Une politique de concurrence calée sur une analyse dynamique des marchés

- Les outils du droit de la concurrence sont calés sur une étude structurelle et statique des marchés : la structure de la concurrence telle qu'elle se présente au moment de l'analyse et son évolution à court terme. Ils mesurent le passé
- Ils dessinent donc nécessairement une approximation réductrice de la réalité dans les secteurs technologiques marqués par l'innovation. Une approche dynamique doit ainsi pondérer les positions fortes, mais potentiellement transitoires, que certains acteurs occupent sur le marché
- De même, s'ils sont adaptés à l'analyse des mouvements progressifs se développant sur des marchés concurrentiels (baisse progressive des prix et des coûts – efficacité allocative et productive), ils appréhendent mal les mouvements de rupture liés à l'innovation
- Les sauts technologiques et le risque d'investissement qu'ils nécessitent doivent pourtant être favorisés et protégés par le droit de la concurrence. Ils relèvent aussi pleinement de l'efficacité économique

3. Une politique de concurrence calée sur une analyse dynamique des marchés

- Exemple de Free Mobile en France : l'attribution d'une 4^{ème} licence mobile à Iliad répond à des objectifs d'efficacité économique allocative et productive traditionnels, mais **heurte un principe d'efficacité économique dynamique**. Elle intervient à contretemps, au moment où l'industrie a besoin de se consolider pour disposer des capitaux nécessaires au déploiement de la fibre et du LTE. **La baisse des prix à court terme porte atteinte à l'investissement et à l'innovation de long terme**
- Constats d'Elie Cohen : « Avec un marché ultra fragmenté au niveau de chaque pays et a fortiori au niveau européen, si on privilégie la concurrence atomistique, si on empêche la consolidation et si on applique les règles actuelles de dégroupage, alors **il n'y aura pas d'investissement dans les nouveaux réseaux et il n'y aura pas non plus de normalisation de fait**. Alors que l'Europe a bâti sa position de leader mondial des mobiles (par entente entre les laboratoires des opérateurs dominants français et allemands) grâce à la normalisation du GSM, **elle jouera les figurants dans le domaine de la fibre** ». (Innovation et R&D : faut-il une nouvelle politique de concurrence au regard des objectifs de Lisbonne ? », Concurrences, n° 1/2008)

4. Une politique de concurrence parachevant le marché intérieur

- Les autorités de concurrence réalisent leurs analyses dans un cadre national. Elles cherchent à y maintenir une structure de concurrence suffisante
- Cette politique cristallise la morcellisation des marchés et freine la constitution d'acteurs européens
- Les opérateurs chinois ou américains ne souffrent pas du même handicap
- Il est dès lors nécessaire de parachever la constitution du marché intérieur unique dans le secteur télécom, en promouvant notamment l'harmonisation réglementaire au plan européen
- De même l'analyse concurrentielle, notamment en matière de concentration, ne doit pas pérenniser l'atomisation de l'offre

5. Une politique de concurrence reposant sur un principe de réciprocité internationale

- La construction du marché intérieur doit non seulement lever les obstacles internes au commerce entre Etats membres, mais également permettre un **développement plus équitable de la compétitivité externe** de l'industrie européenne
- Le principe de réciprocité internationale doit ainsi être au centre de la politique de concurrence européenne
- De nombreux et récents **rapports officiels** dénoncent les atteintes au principe de réciprocité et leurs conséquences pour l'industrie européenne (Jacob et Guillon, « En finir avec la mondialisation déloyale. La réciprocité des efforts, la convergence des règles et l'équité des pratiques, conditions d'une relation commerciale plus équilibrée entre l'Union européenne et ses partenaires », Janvier 2012, Ministère de l'Economie et Ministère des affaires étrangères ; Mario Monti, « A new strategy for the single Market at the service of Europe's economy and society », Commission européenne)
- De nombreux Etats ne font pas preuve des mêmes scrupules que l'Europe lorsqu'il s'agit de subventionner leur industrie

5. Une politique de concurrence reposant sur un principe de réciprocité internationale

- Les entreprises chinoises bénéficient sur leur marché domestique d'une organisation de l'industrie par l'Etat qui leur assure un niveau de revenus supérieur à celui résultant du jeu de la concurrence. Tandis que les entreprises européennes sont soumises à un cadre dont l'idéal même est la baisse des prix vers les coûts marginaux de production (Rapport Jacob & Guillon)
- La percée fulgurante des constructeurs chinois sur le marché des modems en Europe est attribuée en large part aux subventions accordées par la Banque chinoise du développement (ligne de crédit de 35 Mds€). Cela correspond aux CA annuels cumulés d'Alcatel Lucent, de Nokia Siemens et d'Ericsson (L'expansion, 24 novembre 2010)
- Nicolas Baverez rappelle que les autorités de concurrence françaises ont pu condamner les sidérurgistes européens à une amende record représentant 15 ans d'investissement au moment où la consommation d'acier chutait de 43% dans le monde et où la Chine et la Corée organisaient la cartellisation de leur industrie pour résister (le Monde, 20 octobre 2009).

Annexe A : Les objectifs communs à l'ensemble des politiques et actions de l'Union européenne dans le TFUE

- **Article 7** L'Union veille à la **cohérence** entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences.
- **Article 8** Pour toutes ses actions, l'Union cherche à **éliminer les inégalités**, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes.
- **Article 9** Dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la **promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine**.
- **Article 10** Dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à **combattre toute discrimination** fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
- **Article 11** Les exigences de la **protection de l'environnement** doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de **promouvoir le développement durable**.
- **Article 12** Les exigences de la **protection des consommateurs** sont prises en considération dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques et actions de l'Union.

Annexe B : Une politique de concurrence tenant jadis compte de l'ensemble des objectifs assignés aux politiques et actions de l'Union

- Arrêt CJCE Metro – Grossmärkte, 25 octobre 1977 :
 - point 21 « les compétences octroyées à la Commission par l'article [101], paragraphe 3, démontrent que les nécessités du maintien d'une concurrence efficace peuvent être conciliées avec la sauvegarde d'objectifs de nature différente, et que, dans ce but, certaines restrictions de concurrence sont admissibles lorsqu'elles sont indispensables à la réalisation de ces objectifs et n'aboutissent pas à éliminer la concurrence pour une partie substantielle du marché commun ».
 - point 43 « la conclusion de programmes de livraisons pour une durée raisonnable constitue, en ce qui concerne le maintien de l'emploi, un élément de stabilisation dont la recherche rentre, au titre de l'amélioration des conditions générales de production, spécialement dans les circonstances d'une conjoncture économique défavorable, dans le cadre des objectifs que l'article [101], paragraphe 3, vise ».
- Décision Ford – Volkswagen, 23 décembre 1992 :
 - considérant 36 « Dans l'appréciation de la présente affaire, la Commission tient également compte du fait que le projet représente le plus gros investissement étranger jamais réalisé au Portugal. Selon les estimations, il devrait notamment permettre de créer environ 5 000 emplois et, indirectement, 10 000 emplois supplémentaires, et aussi d'attirer d'autres investissements dans l'industrie des fournitures. Il contribue par conséquent à promouvoir un développement harmonieux de la Communauté et à réduire les disparités régionales, ce qui est l'un des objectifs fondamentaux du traité. Il favorise en outre l'intégration du marché européen en rattachant plus étroitement le Portugal à la Communauté par une de ses industries importantes. Cet effet ne suffirait pas à lui seul pour permettre une exemption si les conditions de l'article [101] paragraphe 3 n'étaient pas remplies; mais c'est un élément dont la Commission a tenu compte ».
- Décision Stichting Baksteen, 29 avril 1994 :
 - considérant 27 « la coordination des fermetures permet de conduire les opérations de restructuration dans des conditions sociales acceptables et en facilitant le reclassement du personnel ».