

Compte-rendu du séminaire Philippe Nasse du vendredi 13 avril 2012 : « Politique industrielle et politique de la concurrence »

Créé à la fin des années 1980 au sein de la Direction de la Prévision, le séminaire Philippe Nasse s'est d'abord appelé « séminaire d'économie industrielle » puis « séminaire Concurrence ». Il est, depuis quelques années, co-organisé par la DGTrésor et l'Autorité de la concurrence, d'abord sous le nom de séminaire « DGTPE-Concurrence » et enfin depuis janvier 2009 sous le nom actuel de « séminaire Philippe Nasse ». Le principe consiste à présenter et à confronter les points de vue d'un économiste et d'un juriste sur un sujet d'intérêt commun ayant trait aux questions de concurrence. De fait, le juge fait de plus en plus appel à l'économiste pour caractériser les atteintes à la concurrence et essayer d'en quantifier les effets, tandis que l'économiste doit prendre en compte un droit et une jurisprudence en plein développement dans son analyse du fonctionnement des marchés. Les séances réunissent donc un économiste et un juriste qui, après une présentation générale, confrontent leurs avis sur un cas pratique (décision de justice, avis d'une autorité...).

Lors du dernier séminaire, organisé le 13 avril 2012, **Pierre-André Buigues** (ESC Toulouse, ancien Chef économiste adjoint à la DG Concurrence de la Commission Européenne), **Antoine Winckler** (Avocat associé du cabinet Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP) et **Paul Seabright** (École d'économie de Toulouse – TSE) ont débattu sur le sujet « *Politique industrielle et politique de la concurrence* ». La séance a été animée par **Anne Perrot**, Vice-présidente de l'Autorité de la concurrence.

INTRODUCTION D'ANNE PERROT

Le thème de cette séance est plus « politique » que ceux habituellement abordés lors de ce séminaire, plus techniques et centrés sur des pratiques rencontrées lors de la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Il s'agit d'examiner les conflits, les interactions ou les complémentarités entre la politique industrielle et la politique de la concurrence.

Les fondements économiques de la politique de la concurrence sont relativement clairs : il existe des situations concurrentielles qui nuisent à l'efficacité économique et au bien-être des consommateurs. Les fondements économiques de la politique industrielle semblent un peu moins clairs : ils portent sur les défaillances de marché nécessitant une intervention de l'État. Encore faut-il s'entendre sur la notion de défaillance de marché, savoir l'identifier en pratique et s'assurer que l'intervention publique sera meilleure que ne le serait le simple jeu des marchés.

Parmi les exemples de défaillance de marché les plus souvent avancés, on peut citer :

- **les externalités technologiques liées à la recherche et développement (R&D)** : en favorisant la R&D de certains secteurs, on engendre des externalités positives sur d'autres secteurs qui ne sont pas prises en compte par les agents privés lors de leurs décisions d'investissement.

- **Le « court-termisme » des marchés, notamment financiers** : l'État devrait s'engager à garantir aux agents privés la sécurité de leur environnement économique et à leur permettre de développer des projets à long terme.
- **Le handicap lié à la taille des entreprises** : la globalisation des marchés nécessiterait la formation d'entreprises de taille suffisamment importante, des « **champions nationaux** » capables d'intervenir sur ces marchés mondialisés.

En pratique, on retrouve parmi les moyens de la politique industrielle des instruments visant à répondre à ces défaillances, comme la formation de clusters dans des secteurs donnés, ou la promotion de « champions nationaux ».

L'opportunité d'une intervention publique ne se justifie toutefois que si le décideur public dispose d'une meilleure information que les agents privés quant aux secteurs à encourager ou à la manière d'aider ces secteurs ou entreprises. De nombreux économistes doutent précisément de la capacité du décideur public à disposer de meilleures informations et faire de meilleurs choix que les agents privés.

En pratique, la politique industrielle peut parfois entrer en contradiction avec la politique de la concurrence.

Ainsi, le contrôle des concentrations apparaît parfois comme un frein à l'établissement de « champions nationaux », et devrait, pour certains, s'effacer devant les arguments de politique industrielle afin de promouvoir des entreprises capables de combattre sur des marchés globalisés. Comme on le verra, cet argument est rejeté par certains travaux empiriques, qui affirment que plus les entreprises sont plongées dans un bain concurrentiel dans leur pays domestique, plus elles sont compétitives sur les marchés internationaux.

On peut également citer le débat sur les liens entre concurrence et innovation. Ce débat remonte à la notion de **destruction créatrice** lancée par Schumpeter. Il s'agit de repérer les structures de marché les plus propices à l'innovation. Deux effets incitant à l'innovation opèrent selon le degré de concurrence des marchés :

- Un effet « Schumpeter », qui joue sur les marchés les plus concentrés : les entreprises en situation de monopole sont incitées à innover pour conforter leur position et empêcher l'arrivée de concurrents potentiels.
- Un effet antagoniste, jouant à plein sur les marchés les plus concurrentiels : chaque entreprise a intérêt à innover davantage afin de s'affranchir de la concurrence.

Dans ce cadre, le clivage entre politique industrielle et politique de la concurrence est dépassé et laisse place à une analyse plus subtile des effets des deux politiques.

Les trois intervenants débattent donc autour de l'articulation entre politique industrielle et politique de la concurrence, les éventuelles contradictions rencontrées dans la mise en œuvre de ces deux politiques, et les conditions dans lesquelles la politique de la concurrence devrait éventuellement s'effacer au profit d'une politique d'intervention de l'État.

INTERVENTION DE PIERRE-ANDRE BUIGUES

Pour Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi en 2000, « la politique industrielle vise à promouvoir des secteurs ou des entreprises qui, pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique, de faillite de l'initiative privée, de déclin d'activités traditionnelles, d'équilibre territorial ou politique méritent une intervention »¹. Cette définition laissait place à un champ d'interventions publiques très vaste mais l'on a assisté à un glissement du concept de politique industrielle vers celui plus étroit de réponses à des défaillances de marché. La politique de la concurrence est définie de manière beaucoup plus consensuelle. Elle fournit un cadre pour l'activité économique visant à assurer le libre exercice des lois du marché et la protection des consommateurs. Les autorités de concurrence doivent donc surveiller les comportements des entreprises (ententes, abus de position dominante) ou des États qui pourraient être néfastes à la liberté économique. Nous allons passer en revue les principaux champs de désaccord entre politique industrielle et de concurrence avant de nous livrer à une comparaison internationale des politiques industrielles, les montants et les objectifs.

1. Contrôle des aides et politique industrielle.

Le contrôle des aides d'État a longtemps été critiqué comme allant à l'encontre de la réindustrialisation. Pour Jean Pisani-Ferry, la politique européenne de concurrence a limité les subventions aux entreprises et « a ainsi largement contribué à la désaffection des politiques industrielles traditionnelles. [...] Les États d'Europe du Sud devront inévitablement s'engager dans des interventions sectorielles. Il est de l'intérêt de l'UE de le reconnaître [...] en définissant un cadre adapté d'encadrement des aides publiques ». Ce contrôle communautaire bloquerait la possibilité pour les États membres de mettre en place des politiques qui permettraient d'améliorer leur compétitivité. Or, pour de nombreuses raisons que nous reprendrons ici, le contrôle des aides limite fort peu le montant total des aides aux entreprises.

La Commission européenne justifie le contrôle communautaire de trois façons :

- **un contrôle supranational peut limiter les externalités transfrontalières négatives entre États membres** : typiquement, lorsqu'un État cherche à soutenir une de ces entreprises, les autres États membres se plaignent souvent d'une distorsion des règles du jeu ;
 - **des aides d'État non contrôlées pourraient mettre en danger les objectifs de réalisation du marché intérieur** ;
 - un contrôle supranational des aides d'État peut aider les gouvernements à respecter des règles communes et à **limiter les dépenses publiques inefficaces**.
- a. **Le contrôle communautaire des aides limité par la définition même d'une « aide d'État ».**

Le contrôle des aides d'État est limité par la définition même d'une aide d'État. L'article 107 du traité de l'Union européenne (TFUE) précise en effet que :

- L'aide doit constituer un avantage économique pour le bénéficiaire ;

¹ Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi (2000), « Politiques industrielles pour l'Europe », rapport du CAE n°26.

- L'aide doit être sélective, accordée à certaines entreprises, certains secteurs. Accorder la même aide à toutes les entreprises est une mesure économique générale et ne constitue pas une aide ;
- L'aide doit fausser la concurrence entre les États membres. Compte tenu du fort degré d'intégration économique dans l'UE, la plupart des aides nationales sont réputées affecter les échanges ;
- La forme de l'aide n'a aucune importance dans la mesure où elle affecte les finances publiques : aides directes, fiscalité, participation au capital, etc.

La plupart des aides publiques aux entreprises, en particulier les mesures d'ordre général, échappent donc au contrôle communautaire. En 2007, le « Rapport sur les aides publiques aux entreprises » de l'Inspection générale des finances estimait à près de 65 Md€ l'ensemble des aides publiques aux entreprises. La même année, la Commission évaluait le montant des aides d'État pour la France à environ 10 Md€, plus de 6 fois moins. Typiquement, les allègements de charges patronales (représentant près de 17 Md€ par an), les aides à certaines entreprises publiques au titre des charges de retraite et de désendettement (6,4 Md€ par an), ainsi que le taux réduit de TVA pour certains travaux (4,2 Md€ par an), ne sont pas considérés comme des aides d'État par la Commission.

Plus généralement, cela implique que le contrôle communautaire n'interdit pas de financer la R&D et l'innovation. Ainsi, le montant des aides d'État en faveur de la R&D représente seulement environ 0,1% PIB de l'UE à 27 et la dépense publique en R&D, et 0,65% du PIB avec des écarts importants entre les différents pays européens.

b. Des décisions négatives rares.

Les critiques sur l'ampleur des blocages résultant du contrôle des aides d'Etat apparaissent aussi exagérées, lorsque l'on regarde le taux de décisions négatives ou de retrait. Celui-ci était de 8% (235 décisions négatives ou retraits sur 2851 notifications d'aides à la Commission) entre 1999 et 2004, c'est-à-dire sous la présidence Prodi, et il n'est plus que de 5% sur la période 2004-2010, sous la présidence Barroso.

c. Les défaillances du marché mieux prises en compte par la Commission.

La Commission européenne reconnaît la possibilité aux Etats membres d'invoquer l'existence de défaillances de marché pour justifier les aides d'Etat. Elle cite plusieurs types d'imperfections de marché dans ses lignes directrices :

- Information imparfaite : asymétrie d'information entre les banques et les PME, ce qui rend plus difficile le financement bancaire pour celles-ci, et capacité limitée des PME à disposer d'une information suffisante sur les innovations,
- Externalités positives : obstacles au développement optimal de la R&D et à la formation,
- Externalités négatives : non prise en compte des dommages causés à l'environnement, en particulier face à la difficulté d'appliquer le principe pollueur/payeur.

La Commission a donc clairement évolué dans la prise en compte des défaillances de marché, qui sont aujourd'hui reconnues, et souligne l'opportunité d'une intervention publique pour y faire face. La difficulté réside plutôt dans le calcul du montant d'aide correspondant à la défaillance de marché repérée.

Certains types d'aide peuvent poser davantage de problèmes selon la Commission. L'approche communautaire classe les aides d'État en quatre grandes catégories :

- Les aides horizontales : il s'agit de mesures de soutien non sélectives, par exemple à la R&D, aux PME, à la formation ou à l'environnement. Leur impact sur la concurrence est limité et l'attitude de la Commission est dans l'ensemble positive.
- Les aides à la restructuration et au sauvetage : ces aides visent des entreprises individuelles en difficulté, comme Alstom, le Crédit Lyonnais ou Air France par le passé. L'impact sur la concurrence peut être important.
- Les aides sectorielles : celles-ci visent à assurer à long terme l'ajustement structurel de secteurs sensibles, telles que l'agriculture, le textile, la sidérurgie, mais aussi le secteur bancaire ou aérien, par exemple. Ici aussi, l'impact sur la concurrence peut être élevé, mais la DG Concurrence s'est montrée ouverte eu égard aux risques systémiques encourus.
- Les aides régionales : à destination de régions au faible niveau de vie et confrontées à un chômage élevé, comme les DOM-TOM en France ou le Mezzogiorno en Italie. L'impact sur la concurrence peut être également significatif.

Concernant les aides au sauvetage, la Commission a souvent été critiquée pour sous-estimer les conséquences de la disparition d'une entreprise, en termes de pertes d'emplois mais aussi de structure de concurrence. Par exemple, si Alstom n'avait pas été sauvé, Siemens l'aurait vraisemblablement rachetée, ce qui aurait conféré à ce dernier une rente de monopole sur les clients communs aux deux entités.

Pourtant, la Commission reconnaît ces arguments. Il est inscrit au Journal Officiel des Communautés européennes (2004) que de telles aides peuvent être autorisées « exceptionnellement, par l'intérêt qu'il y a à maintenir une structure de marché concurrentielle lorsque la disparition d'entreprises pourrait aboutir à une situation de monopole ou d'oligopole étroit ». Remarquons toutefois que la disparition d'entreprises non compétitives en difficulté fait partie de la concurrence sur les marchés. Au final, la Commission peut accepter les aides au sauvetage mais elle exige des contreparties, telles que des mesures de réduction des coûts ou la revente de certains actifs.

Au regard de l'ampleur des débats sur le contrôle des aides d'État à la restructuration, il faut noter leur faible nombre, avec seulement 86 décisions de la Commission entre 1995 et 2003. Celles-ci concernaient à 50% des entreprises du secteur manufacturier, et une majorité d'entreprises où l'État est un actionnaire. On notera enfin qu'un tiers des entreprises sont finalement tombées en faillite malgré l'aide accordée, ce qui montre certaines limites de l'intervention publique.

2. Contrôle des concentrations et politique industrielle.

a. Le contrôle des concentrations empêche-t-il la création de champions nationaux ?

La politique de la concurrence communautaire est également fortement critiquée pour son action à l'encontre de la formation de grandes entreprises nationales ou européennes. Citons par exemple Nicolas Baverez², pour qui il s'agit d'un « contrôle étriqué et fort peu économique de la concurrence et des concentrations qui protègent avant tout les leaders américains, et japonais de l'émergence de challengers européens crédibles ». Ces critiques ont notamment été entendues en France car la France a mis en œuvre une politique industrielle incarnée par des champions nationaux, à travers des programmes industriels pour de grandes entreprises publiques (télécoms, spatial, électricité) et l'encouragement de l'État pour la constitution de grands groupes privés (Suez-GDF, Aventis-Sanofi).

Pourtant ce contrôle des concentrations n'a pas empêché l'apparition de champions nationaux ou européens comme Total-Fina-Elf ou Air France-KLM, éventuellement en contrepartie d'engagements relativement faibles. En outre, la Commission se plaint régulièrement du manque de fusions et acquisitions transfrontalières dans le secteur bancaire, qui permettraient de stimuler la concurrence dans ce secteur. Il n'y a donc pas d'hostilité de principe vis-à-vis des champions nationaux ou européens, mais simplement l'évaluation des effets des concentrations sur la structure de la concurrence. Pour finir, et malgré le succès du concept de « champion national », la taille des champions nationaux ou européens ne garantit en rien leur succès. Les start-ups nées autour de la Silicon Valley en sont l'illustration.

Le nombre d'interdictions résultant de l'application du règlement sur les concentrations reste très faible. Sur la période 1990-2012, parmi les cas réglés en phase 1, seuls 210 ont été soumis à des engagements contre 4295 déclarés compatibles sans engagement. Parmi les cas examinés en phase 2, c'est-à-dire les plus complexes, 51 ont été compatibles sans engagement, 94 avec engagements, et seulement 22 ont été interdits. Au total, seul 7% des cas ont abouti à des mesures d'engagement pour les entreprises contrôlées. On retrouve à peu près la même proportion que pour les aides d'État.

b. La prise en compte des gains d'efficacité dans le contrôle des concentrations

La Commission reconnaît les gains d'efficacité liés à la taille dans le contrôle des concentrations. Elle retient cependant trois conditions favorisant leur prise en compte dans ses décisions :

- Des gains d'efficacité au bénéfice des consommateurs : sur le marché (de produits ou géographique) concerné par la concentration,
- Des gains d'efficacité spécifiques à la concentration, et non ceux se produisant naturellement avec l'évolution de l'industrie,
- Des gains d'efficacité vérifiables : plus les gains d'efficacité sont quantifiés, précis et convaincants, plus la Commission les prend en compte.

² N. Baverez, *La France qui tombe*, Perrin, 2003.

3. Les difficultés des comparaisons internationales des politiques industrielles.

Il est très utile de faire des comparaisons internationales, pour voir notamment s'il existe différentes politiques industrielles, si l'intervention publique est plus ou moins marquée selon les pays, et surtout de comparer ces politiques avec le niveau de performance économique ou industrielle correspondant. Pour pouvoir comparer les politiques entre elles, il faut premièrement définir leur champ et ensuite disposer de sources les plus complètes possibles.

Selon le champ couvert (les secteurs et les pays) et selon la mesure des coûts correspondant pour l'État, les différents projets de mesure des aides d'État existant peuvent fournir des résultats très différents. En se restreignant aux quinze pays de l'Union européenne sur la période 1998-2002, la confrontation de la méthode des Nations Unies, s'appuyant sur des données de comptabilité nationale, et de celle de l'Union Européenne sur les aides d'état (State Aid Scoreboard) aboutit à certaines contradictions. Certains pays apparaissent en haut de classement, fort niveau d'aides dans un cas et en bas, faible niveau d'aides dans l'autre (Suède pays à fort taux d'aide dans le classement des Nations Unies et faible taux d'aides pour la Commission, et Irlande en sens inverse). Au contraire, le Royaume-Uni figure dans les deux méthodes parmi les pays accordant peu d'importance aux aides publiques. En points de PIB, la France est dans une position intermédiaire dans les deux cas. Enfin, l'Allemagne, l'Autriche et certains pays scandinaves (Danemark, Finlande) figurent dans le haut de classement dans les 2 cas.

De nombreuses raisons peuvent expliquer ces différences selon les sources :

- Le traitement des mesures économiques générales et des services d'intérêt généraux : considérées comme des aides dans les comptes nationaux mais pas nécessairement par la Commission européenne.
- Le traitement des mesures fiscales, des taux d'intérêt réduit et des prises de participation au capital des entreprises : considérées comme des aides d'État par la Commission mais pas par les Nations Unies.
- Le traitement en net ou brut des aides : considérées en brut par les Nations Unies, en net par la Commission.
- La couverture sectorielle : l'OMC ne couvre pas les services, par exemple.

4. Montants, objectifs et approches de politique industrielle.

A l'aide des seules données détaillées de la DG Concurrence de la Commission européenne, il est possible de comparer l'ampleur et la stratégie des différents pays européens en matière de politique industrielle. Notons que ces données excluent les mesures d'ordre général qui ne sont pas des aides au sens de la Commission.

a. Montant des aides d'État dans l'Union Européenne.

Dans l'ensemble, les aides d'État (non liées à la crise) suivent une tendance à la baisse au niveau européen, passant de l'ordre de 0,8 % du PIB au milieu des années 1990 à environ 0,5 % au cours des années 2000. Cette moyenne cache toutefois d'importantes disparités au

niveau national, du Royaume-Uni, dont le montant des aides d'État s'élève à 0,24 % du PIB en 2010, au Portugal (0,90 % du PIB) et à la Hongrie (1,94 % du PIB).

b. Quelles sont les priorités des aides d'État ?

Au niveau européen, 85 % du montant des aides d'État correspondent à des aides « horizontales », par opposition aux aides sectorielles, qui comptent pour les 15 % restants. Les principales aides horizontales sont dans l'ordre en 2010:

- Les aides régionales (24,3 % du total des aides d'État),
- Les aides environnementales (23,7 % du total),
- Les aides à la R&D et à l'innovation (18,3 % du total),
- Les aides à l'emploi (4,6 % du total),
- Les aides aux PME (4,2 % du total).

Là aussi, ces chiffres cachent d'importantes disparités entre les pays. Intéressons-nous plus particulièrement à une comparaison France-Allemagne

c. Une comparaison France-Allemagne

Si dans l'ensemble, le montant des aides en pourcentage du PIB est légèrement supérieur à la moyenne européenne dans ces deux pays (0,65 % en France contre 0,60 % en Allemagne et 0,50 % dans l'UE), le montant des différents types d'aides d'État varie parfois considérablement. Ainsi, les aides consacrées à la R&D et à l'innovation représentent 19,1 % du total des aides en Allemagne, contre 14,0 % en France ; celles consacrées à l'environnement et aux économies d'énergie, 37,7 % du total en Allemagne, contre 4,0 % en France ; enfin, celles consacrées aux régions représentent 24,8 % du total des aides d'État en Allemagne, contre 34,0 % en France.

Au-delà de ces montants, on note des approches de politique industrielle fondamentalement différentes. La gestion des aides est extrêmement centralisée en France (à hauteur de 90 %), mais pas en Allemagne, où les Länder ont un poids beaucoup plus important dans la décision (à hauteur de 40 %). En outre, les « champions nationaux » semblent au cœur de la politique industrielle française, alors que l'Allemagne s'appuie sur un réseau de PME et sur l'entrepreneuriat. Il existe en France près de 6000 (!) dispositifs d'aide publique, beaucoup moins en Allemagne ou au Royaume-Uni, qui ont procédé à un important effort de simplification. Enfin, l'évaluation coût/bénéfice des aides est plus habituelle en Allemagne, et systématique au Japon par exemple : les aides à fort impact y sont renforcées, celles peu efficaces sont abandonnées.

Conclusion

L'intérêt d'avoir une politique de concurrence ambitieuse peut être résumé par une citation de Massimo Motta, qui a une position négative assez tranchée sur la politique industrielle :

« *Competition Policy is the best possible industrial policy : it is unlikely that firms in a particular industry are able to grow healthy if sheltered from competition, subsidized, or exempted from anti-cartel law* ». La DG Concurrence reconnaît, cependant l'intérêt des aides d'État en cas de défaillance de marché prouvée. Elle cite notamment les aides en faveur de la R&D et l'innovation, la protection de l'environnement, des PME, de l'emploi et de la formation. Il ne faut pas pour autant oublier les défaillances de l'intervention publique, mises en avant par de nombreux économistes (information imparfaite, capture par les lobbies industriels).

Les aides au sauvetage sont enfin un cas à part : elles sont les plus complexes à analyser car il s'agit de dire *ex ante* quelle serait la situation avec ou sans octroi de l'aide, ce qui est très difficile à estimer. Ces aides font en outre l'objet d'une forte opposition des concurrents plus efficaces. Il incombe donc aux États membres de présenter des arguments convaincants sur l'impact d'une éventuelle faillite de l'entreprise concernée si celle-ci ne recevait pas l'aide publique notifiée.

INTERVENTION D'ANTOINE WINCKLER.

Le thème « politique industrielle et politique de la concurrence » est particulièrement d'actualité : la crise de 2007-2008 qui a été ressentie comme une crise non seulement économique mais aussi idéologique, a pour beaucoup remis en cause l'« orthodoxie » selon laquelle les marchés avaient toujours raison et l'intervention publique toujours tort.

Introduction/Historique

Il existe apparemment, du point de vue théorique, une opposition assez forte entre une politique de la concurrence selon laquelle les mécanismes de marché devraient régler la vie économique et sociale, tandis que pour la politique industrielle, ce sont les choix publics qui devraient guider l'évolution des structures industrielles et économiques.

En partant des années 1950, le libéralisme dominant de l'époque était décrit comme un « *embedded liberalism* », c'est-à-dire que le marché n'était qu'une composante des choix politiques, ceux-ci devant s'intéresser également au contexte social. L'équivalent de l'article 101 du TFUE figurant dans le traité de Paris fondant la CECA, au début des années 1950, inclut la défense d'une concurrence « normale », comme si ses rédacteurs cherchaient à protéger un certain standard de concurrence. Par exemple, lorsqu'il existe une trop forte concurrence sur les prix, la logique du traité de Paris veut que des corrections soient apportées. Cette logique est approuvée par la Commission à l'époque.

La rédaction du traité de Rome en 1958 marque déjà un tournant : dans les articles 85 et 86, devenus depuis 101 et 102 du TFUE, il n'est question que d'interdiction de pratiques contraires à la concurrence (ententes, abus de position dominante). Il n'est plus fait mention, au moins dans ce chapitre, d'objectifs autres, même si certains réapparaissent de manière très encadrée dans le chapitre sur les aides d'État.

Dans les années 1980, sous l'impulsion d'un certain nombre de commissaires européens, en particulier anglo-saxons (P. Sutherland, L. Brittan), la politique de la concurrence change considérablement, et s'inspire davantage des théories dites de Chicago. La norme devient

celle du marché et l'intervention publique l'exception. Dans le droit des concentrations, alors que certains projets de règlement antérieurs avaient été retoqués pour des raisons de politique industrielle, dans les années 1970 ou 1980, le tournant intervient en 1989, où le règlement sur les concentrations adopté ne renvoie d'aucune manière à des politiques d'intervention ou de protection des industries nationales. Le droit des aides d'État change également, au moins au niveau des textes interprétatifs. Ceux-ci étaient auparavant influencés par l'approche allemande « ordo-libérale », selon laquelle, en répliquant des conditions de marché idéales (distribution du nombre d'offres, relations verticales entre acteurs, etc.), on force les acteurs à se rapprocher de l'optimum économique. A partir du début des années 1990, les économistes commencent à émettre des textes mettant la défaillance de marché au cœur de la justification de l'intervention publique. La prise en compte de cette notion dans le contrôle des aides d'Etat semble toutefois n'en être encore qu'à ses débuts.

1. Le droit des concentrations et la protection des « intérêts légitimes ».

Le droit des concentrations ne fait pas mention de l'intervention publique en soi. Le critère unique est celui de la concurrence effective. Toutefois, ce règlement prévoit une exception laissant la place à une intervention publique : celui de la sauvegarde des intérêts légitimes.

Le règlement sur les concentrations affirme la compétence exclusive de la Commission en matière de concentrations de dimension communautaire, mais l'article 21, paragraphe 4, de ce règlement prévoit la possibilité pour les États membres de prendre des mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes autres que ceux pris en considération par le règlement et compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions du droit communautaire. Sont considérés comme intérêts légitimes la sécurité publique, la pluralité des médias et les règles prudentielles, sans que soient exclus d'autres intérêts publics pouvant être examinés par la Commission.

Les intérêts de sécurité publique sont liés à la défense nationale, la sécurité intérieure, mais aussi à la sécurité d'approvisionnement d'un produit ou d'un service ayant une importance fondamentale pour l'existence d'un État. La jurisprudence (affaire COMP/M.4197, E.ON/Endesa) précise toutefois que celle-ci « ne peut être invoquée que lorsqu'il y a une menace véritable et suffisamment sérieuse à un intérêt fondamental de la société ».

Le principe de sauvegarde de la pluralité des médias s'est concrétisé dans l'affaire COMP/M.423, Newspaper Publishing, 1994, dans laquelle la Commission a reconnu le droit aux autorités britanniques de soumettre une opération de fusion dans le secteur de la presse à des conditions appropriées et proportionnées, dans le but de garantir la diversité de la presse et la pluralité des opinions.

Enfin, l'exception liée aux intérêts légitimes inclut explicitement les règles qui soumettent les entreprises de services financiers à un régime de contrôle spécial et qui permettent aux autorités de régulation de contrôler, notamment :

- la propriété et le niveau des actifs des banques et compagnies d'assurances,
- l'intégrité des individus dirigeant les organismes financiers,
- la régularité des transactions,

- la solvabilité des entreprises.

L'application de cette exception a été précisée dans la jurisprudence, notamment dans les affaires IV/M.759, Sun Alliance/Royal Insurance, 1996, et IV/M.1616, BSCH/Champalimaud, 1999. Dans cette dernière affaire, la Commission a considéré que la décision du ministre portugais des finances de suspendre l'exercice des droits de vote acquis par BSCH, dans le but d'empêcher BSCH d'obtenir le contrôle conjoint des sociétés financières d'Antonio Champalimaud, n'était pas justifiée de façon crédible par des règles prudentielles.

Parmi les autres cas d'exception pour intérêt public légitime mis en avant par les États membres et soumis à la Commission pour examen de leur compatibilité, on peut citer :

- La distribution de l'eau : dans l'affaire COMP/M.567, Lyonnaise des Eaux/Northumberland Water, 1995, la Commission a considéré que le Royaume-Uni avait un intérêt légitime à appliquer certaines dispositions du Water Industry Act de 1991 aux concentrations intervenant dans le secteur de la distribution de l'eau.
- La concession de la gestion d'autoroutes : dans l'affaire Autostrade /Abertis, la Commission a considéré que l'opposition des autorités italiennes à la concentration était contraire au règlement dans la mesure où l'intérêt invoqué n'avait pas été communiqué préalablement à la Commission et ne constituait pas un intérêt public réellement menacé dans le cas d'espèce.
- La sauvegarde d'une « stratégie industrielle » : dans l'affaire COMP/M.2054, Secil/Holderbank/ Cimpor, la Commission a considéré que la prétendue incompatibilité de la concentration avec la « stratégie industrielle » du gouvernement ne justifiait pas l'opposition de l'État portugais.

Lorsque la légitimité de l'intérêt invoqué par l'État membre est reconnue par la Commission, celui-ci est autorisé à prendre toutes les « mesures appropriées » visant à le protéger. Il veille toutefois à respecter les principes de proportionnalité (choisir la mesure la moins restrictive objectivement pour atteindre l'objectif légitime recherché) et de non-discrimination (mesure ne représentant pas un obstacle injustifié à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement).

En cas de non-respect de ces obligations, la Commission peut saisir la Cour de justice en application d'une version accélérée de l'Article 226 CE, après avoir émis des conclusions préliminaires à l'égard de l'État membre. Dans l'affaire C-196/07, E.ON/Endesa (2008), le régulateur espagnol avait soumis l'acquisition d'Endesa par E.ON à des conditions que la Commission avait jugé disproportionnées. L'Espagne ne les ayant pas supprimées, la Cour a jugé qu'elle avait enfreint ses obligations. Dans l'affaire COMP/M.4685 Enel/Acciona/Endesa (2007), la Commission a saisi la Cour pour non-respect par l'Espagne de la décision rendue par la Commission au sujet des conditions imposées par les autorités espagnoles à l'opération.

Les États membres ont également cherché à protéger certains intérêts nationaux en dehors du régime d'exception de l'article 21 du règlement sur les concentrations. On peut citer :

- la tentative de blocage de l'acquisition d'Arcelor par Mittal des autorités luxembourgeoises en proposant de réformer leur réglementation interne sur les offres publiques d'achat,
- la lecture extensive de la notion d'action de concert de l'Autorité des marchés financiers français en décidant que l'espagnol Sacyr avait agi de concert avec six autres actionnaires espagnols l'obligeant par là même à lancer une OPA qui rendait l'opération recherchée impossible en pratique.

L'existence d'un critère unique et d'éventuels régimes d'exception ne résout toutefois pas toutes les questions, comme l'ont montré quelques cas emblématiques :

- La définition de marché et l'asymétrie des États dans l'affaire Volvo/Scania : cette concentration a été interdite sur la base d'une définition de marché extrêmement sévère. Le marché a été découpé en plusieurs marchés intermédiaires, de dimension nationale. L'opération a donc été annulée à cause des marchés nationaux scandinaves. Cette approche a été critiquée comme défavorable aux entreprises de petits pays.
- Le traitement de l'intégration verticale et de la concurrence entre groupes dans l'affaire Schneider/Legrand : les deux entreprises étaient verticalement liées, Schneider en amont, Legrand en aval. Or Siemens et ABB étaient eux-mêmes des concurrents intégrés, qui n'ont pas été pris en compte dans l'analyse. La décision a été annulée en première instance.
- Le traitement des efficiences et la politique industrielle dans l'affaire Nyse / Deutsche Börse : il y avait dans ce cas un recouvrement de marché très important mais cantonné à trois marchés de produits dérivés. Cette opération permettait de créer un marché européen intégré et aurait donné des efficiences très importantes, directement aux clients des places de marché, à travers des effets de liquidité, mais aussi en termes de diminution des risques financiers. Le texte de la Commission, qui rejette la concentration, laisse peu de marge aux entreprises pour défendre l'opportunité d'une concentration sur la base du critère des efficiences économiques.

2. Le droit des aides d'État et les exceptions politiques.

Le premier paragraphe de l'article 107 du Traité affirme une interdiction de principe, quasiment unique au monde. Cependant, le paragraphe 3, points b et c, prévoit quelques exceptions limitées :

- les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,
- les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Les trois grands domaines d'intervention ont été évoqués précédemment, mais les deux politiques semblent s'opposer particulièrement au niveau des aides à la restructuration. Un consensus se dégage autour de l'idée que les gains de productivité sont plus élevés dans les sociétés où les mouvements d'entrée et de sortie des entreprises sont élevés. Il est donc

logique que la Commission voit d'un mauvais œil toute intervention qui par nature vise à freiner ce mouvement de réallocation des ressources. En matière d'aides à l'environnement ou à l'innovation, la Commission adopte un comportement libéral, et prévoit des pourcentages d'encadrement des aides.

Si l'immense majorité des cas passent aisément le filtre de la Commission, dans les cas les plus emblématiques, correspondant à des aides à la restructuration et au sauvetage, l'opposition apparaît frontale entre les États et la Commission. Une des rares critiques à adresser à la Commission dans ces grands cas, est qu'il y a peu d'analyse économique dans ses décisions, d'autant que les arguments en faveur de l'intervention des États sont précisément de nature économique. On note aussi une politique active de découragement des aides d'État par la Commission. Celle-ci pourrait être également explicitée du point de vue économique.

La grande révolution de ces dernières années, qu'il faut également évoquer, concerne le traitement des aides accordées au secteur financier depuis 2008. L'intervention de la Commission a à mon avis été remarquable dans ce domaine. Aux États-Unis, la mise en place du *Troubled Assets Relief Program* (TARP)³ ne s'est pas accompagnée d'une réflexion de la part des autorités en termes de politique industrielle ou de prévention des distorsions de concurrence. La question des externalités s'est cristallisée autour du « too big to fail » : comment un État peut-il sauver des banques comme Dexia, dont le bilan représente 600 Md€, soit deux fois le PIB belge ? Dans chaque cas d'aide à la recapitalisation, la Commission a demandé à toutes les institutions aidées d'accepter des désinvestissements massifs, entre 25% et 45% de la taille du bilan. Le danger de cette logique est que la Commission devienne un régulateur financier, d'autant qu'il existe un empilement des régulateurs.

Conclusion

L'opposition entre politique industrielle et politique de la concurrence me semble trop simpliste. A vrai dire, il n'y a pas d'opposition entre ces politiques si l'on considère la politique industrielle comme une politique de l'offre, fondée sur des mesures structurelles, « horizontales », qui favorisent la compétition, l'innovation et l'entrée sur les marchés. Il s'agit exactement des mêmes objectifs poursuivis. Il peut cependant y avoir des conflits au sujet des champions nationaux.

INTERVENTION DE PAUL SEABRIGHT

1. Concurrence, défaillances de marché, innovation : quels liens ?

Un premier élément que la théorie économique nous enseigne est qu'en situation de concurrence parfaite, les choix des agents économiques sont optimaux, y compris les choix intertemporels d'investissement et de R&D. Cela ne nous renseigne toutefois pas sur la situation réelle, celle de la concurrence imparfaite, marquée par les défaillances de marché. Ces défaillances sont de nature très différentes et peuvent avoir des effets antagonistes : une situation de monopole ou au contraire de concurrence excessive par duplication des coûts

³ Le TARP est un des principaux programmes de sauvetage du secteur financier, lancé en octobre 2008 aux États-Unis. Il consistait essentiellement en l'achat d'actifs douteux et à l'octroi de garanties sur ces actifs.

fixes, une insuffisance ou un excès d'innovation, des externalités de faillite négatives ou positives par la libération d'actifs auparavant utilisés de manière peu productive, etc.

Etant donné ces effets théoriques antagonistes, l'existence de preuves empiriques est indispensable. Il est également intéressant de se pencher sur les défaillances de l'intervention politique. Les travaux empiriques étudient notamment son interaction avec la turbulence des marchés, en particulier l'entrée et la sortie des entreprises, parce que cette turbulence est en lien direct avec la dynamique des innovations.

2. « Turbulence » des marchés et innovation : des preuves empiriques

Le propre d'une innovation est qu'elle semble provenir de nulle part et est imprévisible, ce qui explique pourquoi la turbulence des marchés et « l'ouverture à l'imprévisible » constituent un environnement favorable à la dynamique des innovations. Dans la plupart des cas, une entreprise peu productive risque d'être remplacée par une autre, non pas parce que celle-ci a inventé une « recette magique », mais parce qu'elle a pensé à une forme d'organisation ou une façon de procéder qui aurait pu être inventée par quelqu'un d'autre, y compris l'entreprise en place. Pour des raisons qui restent encore mystérieuses pour l'économiste, les anciennes entreprises ont du mal à sortir de leurs habitudes. L'économie classique ne comprend pas cette nécessité de briser les habitudes, car elle modélise des agents rationnels. Il faut alors faire appel à l'économie comportementale, où les habitudes pèsent sur le comportement des agents, sans que l'on comprenne encore pourquoi.

On peut mentionner une **multitude de preuves empiriques des effets de la turbulence des marchés sur le rythme des innovations**. Bailey et al. (1992) montrent que 50% des gains de productivité proviennent non pas des investissements ou des innovations des entreprises en place, mais de la réallocation de la production en faveur des entreprises les plus performantes, par l'augmentation des parts de marché des entreprises plus performantes et la disparition des entreprises les moins productives. Plus récemment, Hsieh et Klenow (2009) affirment que l'Inde serait environ 50% plus riche, sans un centime de capital ou d'éducation supplémentaire, si elle pouvait entreprendre cette réallocation aussi bien qu'aux Etats-Unis.

L'écart de richesse entre l'Europe et les Etats-Unis, de l'ordre de 30% de PIB par tête, peut aussi être relié au rythme de réallocation de la production entre les entreprises. Si le taux d'entrée de nouvelles firmes est similaire, le rythme de croissance des entreprises suivant leur entrée sur le marché est plus faible en Europe (Bartelsman et al. 2009) et les entreprises peu performantes y survivent plus longtemps (Bloom et Van Reenen 2010).

D'autres études comparent les gains de productivité permis par la sélection « darwinienne » des entreprises et ceux permis par la croissance interne d'entreprises déjà présentes, selon l'idée « lamarckienne » d'apprentissage à partir des erreurs passées. Hobijn et Jovanovic (2001) montrent que les firmes créées après 1972 sont à l'origine de presque toute la croissance boursière des années 1980 et 1990. Disney, Haskel et Heden (2001) s'intéressent au secteur manufacturier britannique pendant la période 1980-1992. Ils confirment le résultat de Bailey et al. (1992), à savoir que la moitié des gains de productivité du travail est due à une réallocation de la production vers les usines plus performantes. En outre, entre 80 et 90 % de la hausse de la productivité globale des facteurs, qui mesure le progrès technique, est due à une réallocation vers les usines les plus performantes. Cela montre que les investissements en capital sont statistiquement mieux rentabilisés dans les nouvelles usines que dans les anciennes. Peut-être est-ce là encore le signe du « poids du passé ». L'étude montre aussi que ce poids est localisé au niveau de l'usine, et non de l'entreprise, car les firmes multi-usines

participent elles-mêmes à ce processus de réallocation du capital en interne. Ceci n'est toutefois possible que lorsqu'il existe une pression compétitive externe, les usines ne subissant aucune pression compétitive ayant plutôt tendance à stagner.

Enfin, d'autres études ont mis également en valeur l'importance :

- d'un minimum de **rivalité entre les entreprises** : Carlin et al. (2005) étudient la croissance des ventes des entreprises, dans le contexte des économies en transition vers l'économie de marché, en fonction du nombre de concurrents issus de la période de planification. Celle-ci est maximale lorsqu'elle affronte entre un et trois concurrents.
- d'un **environnement compétitif stable** : Carlin et al (2001) constatent que les firmes, toujours dans les économies en transition, ne résistent ni au changement ni à la restructuration : elles font face à un environnement trop « turbulent », à savoir un système juridique et une politique macroéconomique trop instables. Au contraire, un environnement plus stable fait apparaître une corrélation positive entre restructuration et gains de productivité.
- d'un **régime de la faillite adéquat** : à cet égard, le régime français semble très sévère.
- d'une **fourniture de biens publics de qualité** (infrastructure, éducation, soutien à l'innovation) : dans le cas du soutien aux entreprises, celui-ci doit absolument chercher à éviter les incitations perverses. Par exemple, de nombreuses études ont constaté que les PME trouvaient moins facilement des sources de financement à qualité de projet égale ; pour autant, des financements ciblés aux entreprises en-dessous d'une certaine taille pourraient les inciter à rester en dessous de cette taille. Ceci-Renaud et Chevalier (2010) ont montré l'existence de telles incitations dans le cas des seuils réglementaires (de 10, 20 ou 50 salariés). Autre exemple d'incitation perverse, les zones géographiques favorisées, qui aboutissent à des choix de localisation stratégiques (Mayer et al. 2011).

3. La politique industrielle face à la turbulence des marchés

a. La faiblesse des choix politiques de soutien industriel...

Si l'on fait un bilan des projets publics de soutien industriel, on constate un attrait pour des projets grandioses, de haute-technologie... et visibles dans les médias. Ces aides se font en général à des entreprises déjà en place. Midelfart et Overman (2002) montrent que ces aides ne prennent pas en compte certains obstacles (incitations perverses, pénurie de main d'œuvre qualifiée ou d'infrastructure) ni leurs effets secondaires (impôts).

b. ...et la faiblesse des choix privés.

Etonnamment, les choix privés en matière de soutien industriel souffrent des mêmes faiblesses, notamment une certaine « folie des grandeurs ». On peut citer de nombreux exemples : Vivendi Universal, Enron, WorldCom, ou même le secteur bancaire ces dernières années.

On peut tout de même noter deux différences principales par rapport aux choix publics :

- Les projets privés peuvent naître dans des entreprises nouvellement créées aussi bien que dans les entreprises déjà bien connues ou seulement déjà existantes. Cette différence n'est

pas anodine puisque les nouvelles entreprises sont à l'origine de la plupart des gains de productivité.

- Les décideurs politiques et les marchés privés ont tendance à réagir différemment quand les projets échouent : les premiers reconnaissent moins facilement l'échec d'un projet et ont tendance à le financer plus longtemps, malgré un risque de gaspillage d'argent public.

Conclusion

Les preuves empiriques qui viennent d'être présentées montrent que la volonté de corriger les défaillances de marché ne suffit pas pour caractériser une politique industrielle efficace. On sait aujourd'hui qu'il faut prendre en compte l'importance de la turbulence des marchés. Celle-ci est certes coûteuse, et pourrait être mieux maîtrisée, par exemple à travers un régime des faillites différent. Elle est néanmoins nécessaire comme le montrent les études empiriques. Le défi à venir porte plutôt sur l'appivoisement de cette turbulence, qui n'est pas encore bien cerné. C'est alors que pourrait intervenir une politique industrielle efficace, à savoir construire une approche où les interventions des agents privés et publics se complètent et évitent de se rendre réciproquement plus inefficaces.