

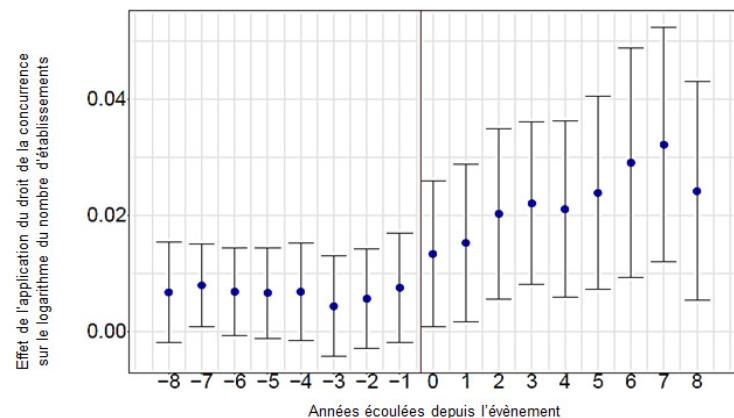


Quelle politique de concurrence pour favoriser la croissance en France et en Europe ?

Jean-Baptiste AUGER, Eloïse VILLANI

- La concurrence sur un marché permet de baisser les prix, d'améliorer la qualité, et de diversifier l'offre de biens et services au bénéfice des ménages et des entreprises. Au-delà de ces effets sur chaque produit ou marché, une politique favorisant une concurrence saine est un levier essentiel pour la croissance économique (e.g. via la création d'entreprises, cf. Graphique). Un manque de concurrence sur un maillon amont de la chaîne de valeur peut par exemple renchérir le coût des biens intermédiaires pour les entreprises en aval. De plus, de manière dynamique, la concurrence favorise la sélection des entreprises les plus performantes et les incite à se démarquer en investissant et en innovant.
- Néanmoins, une pression concurrentielle trop forte peut parfois pénaliser les entreprises. En réduisant les marges, elle peut limiter leur capacité à financer des investissements, mais aussi freiner l'incitation à innover dès lors que le bénéfice futur à tirer d'une innovation est moindre. Dans certains secteurs, comme dans le numérique ou l'industrie, une concentration modérée permet de réaliser des économies d'échelle en abaissant les coûts de production grâce à une hausse de la quantité produite, de financer la R&D et d'accroître la compétitivité.
- Une modernisation de la politique de concurrence, qui apparaissait nécessaire à l'ensemble des acteurs, est en cours. La révision des lignes directrices du règlement concentration, enclenchée par la Commission européenne, vise à permettre d'intégrer davantage les critères d'innovation, de durabilité ou de résilience dans l'analyse des coûts et bénéfices associés à une concentration. En prenant par exemple mieux en compte les gains d'efficacité associés à une concentration, certaines fusions aboutissant à davantage de compétitivité et d'innovation pourraient être, le cas échéant, plus facilement autorisées.

Effets de l'application du droit de la concurrence sur la création d'entreprises



Source : Babina T. et al. (2023), "Antitrust enforcement increases economic activity", NBER, Working paper 31597.

Note de lecture : Ce graphique illustre, année par année, l'impact de l'application des lois antitrust sur le nombre d'entreprises entre 1976 et 2015 aux États-Unis. Ces interventions auraient contribué à augmenter de 3 % la création d'entreprises 8 ans après le premier dépôt de plainte.

1. Une intensité concurrentielle élevée favorise le dynamisme des marchés et des entreprises

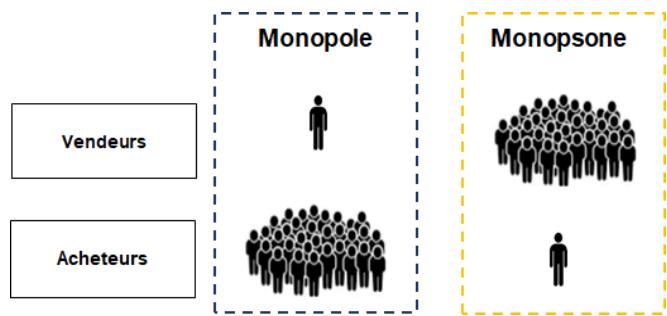
1.1 La concurrence contribue à réduire les distorsions le long des chaînes de valeur

La concurrence stimule une offre de biens et services plus variée, de meilleure qualité et à des prix plus bas. Cet effet est bénéfique pour le consommateur final mais permet également aux entreprises d'évoluer dans un environnement économique où le pouvoir de négociation entre les différents acteurs de la chaîne de valeur est correctement équilibré.

En effet, une concentration excessive du marché, par exemple un monopole¹ (cf. Schéma 1), en amont de la chaîne de valeur, peut pénaliser les entreprises situées en aval. Cette préoccupation est notamment partagée par les autorités de concurrence dans le secteur de l'intelligence artificielle (IA) : une forte concentration sur les maillons amont (puces, données, etc.) risque de limiter l'accès à ces intrants essentiels, freinant ainsi l'émergence de modèles concurrents potentiellement plus performants². À l'inverse, une concurrence dynamique en amont, avec une offre diversifiée de produits, permet aux entreprises en aval de réduire leurs coûts de production et d'accéder plus facilement à des biens intermédiaires variés³.

Un mécanisme analogue peut également s'exercer lorsque l'aval des chaînes de valeur est davantage concentré que l'amont. En effet, les entreprises à l'aval peuvent alors imposer des prix d'achat inférieurs au coût marginal de production grâce à leur pouvoir de marché sur l'amont de la chaîne de valeur. Cet effet de monopsone (cf. Schéma 1), ou d'oligopsone⁴ est par exemple identifié dans la filière laitière, plus concentrée en aval qu'en amont⁵.

Schéma 1 : Monopole vs monopsone



Source : DG Trésor.

Note de lecture : Les risques du monopole et du monopsone diffèrent : le monopole, seul vendeur, peut fixer des prix plus élevés qu'en situation concurrentielle tandis que le monopsone, en tant qu'unique acheteur, peut imposer des prix d'achat plus bas.

1.2 La meilleure allocation des facteurs de production par effet de sélection est source de gains de productivité et de croissance

La concurrence améliore également l'allocation des ressources et la répartition des parts de marché en faisant croître les entreprises les plus productives⁶ et en renouvelant le tissu productif. Elle permet une sélection efficace : les entreprises les moins compétitives disparaissent, tandis que les plus performantes, grâce à des coûts réduits et une meilleure attractivité, gagnent des parts de marché et optimisent l'utilisation du facteur travail, des ressources et des financements.

Cette réallocation des facteurs de production dans l'économie est source de gains de productivité⁷, comme l'attestent des études portant sur différents secteurs ou pays. À titre d'exemple, l'application des lois *antitrust* aurait contribué à améliorer la productivité des entreprises au Mexique⁸. Aux États-Unis, la quasi-

(1) Un monopole est une situation de marché dans laquelle un seul vendeur fait face à une multitude d'acheteurs.

(2) Chardon-boucaud S. et al. (2024), « La chaîne de valeur de l'intelligence artificielle : enjeux économiques et place de la France », *Trésor-Éco*, n° 354, et avis de l'Autorité de la concurrence 24-A-05 (juin 2024) sur l'IA générative.

(3) Parlement européen (2019), "Key to a fair single market".

(4) Un oligopsone est caractérisé par la présence d'un faible nombre d'acheteurs face à un grand nombre de vendeurs.

(5) Avignon R., Guigue E. (2025), "Markups and Markdowns in the French Dairy Market".

(6) Dauda S. (2020), "The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation", Banque mondiale.

(7) Libert T. (2017), "Misallocation Before, During and After the Great Recession", Banque de France *Working Paper*.

(8) Reed T. et al. (2022), "Cartels, Antitrust Enforcement, and Industry Performance Evidence from Mexico", Banque Mondiale.

totalité des gains de productivité des années 1990 dans le commerce de détail s'explique par le transfert de parts de marché des entreprises moins performantes vers les plus productives⁹. L'introduction de nouvelles technologies innovantes, comme la mini-acierie dans la sidérurgie américaine¹⁰, a aussi renforcé l'efficacité productive et stimulé la croissance aux États-Unis grâce au remplacement des anciennes technologies et à l'intensification de la concurrence, qui a entraîné une hausse de la productivité bénéficiant à l'ensemble de l'industrie.

Au-delà de ces gains de productivité, la concurrence peut également favoriser la croissance *via* la création d'entreprises et d'emplois. Les travaux de Babina *et al.* (2023)¹¹, montrent que les interventions du *Department of Justice* américain (DOJ)¹² contre les pratiques anticoncurrentielles augmenteraient, à long terme, l'emploi de 5,4 % et la création d'entreprises de 4,1 % aux États-Unis.

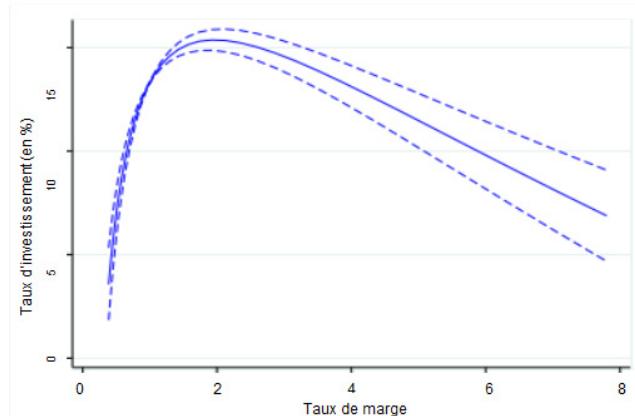
1.3 Une politique de concurrence bien calibrée doit permettre l'émergence d'entreprises innovantes tout en maintenant des incitations suffisantes à investir et à innover

Plusieurs études montrent qu'une concurrence dynamique favorise un tissu productif innovant. En effet, une entreprise en situation de monopole est moins incitée à innover si elle n'est jamais inquiétée quant à sa position dominante, qui lui permet de bénéficier de rentes sans renouveler ou améliorer son offre¹³. Empiriquement, le taux d'investissement de ces entreprises est faible, à cause de ce manque d'incitation, alors même qu'elles disposent des marges financières suffisantes pour innover (*cf.* Graphique 1). Gutiérrez et Philippon (2017)¹⁴ montrent notamment que, depuis 30 ans aux États-Unis, l'augmentation de la concentration serait en partie responsable du faible taux d'investissement, les entreprises étant peu

confrontées à la menace d'entrée de nouvelles entreprises sur le marché.

Toutefois, la relation entre concurrence et innovation n'est pas linéaire, et suivrait plutôt une courbe en « U inversé » d'après les travaux de Aghion *et al.* (2005)¹⁵. L'effet sur l'innovation, initialement fort lorsque la concurrence est faible, s'inverse lorsque la concurrence est trop forte. Si la concurrence est trop élevée, les entreprises n'ont pas davantage intérêt à innover car cela ne leur procurera pas, même temporairement, de rente d'innovation. Empiriquement, des taux de marge faibles, indicateurs d'une concurrence importante, sont ainsi corrélés à des taux d'investissement plus bas, du fait (i) d'un manque de capacité des entreprises à investir et (ii) d'une incitation limitée à innover (*cf.* Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de l'investissement en fonction du taux de marge



Source : Diez F. J. *et al.* (2018), "Global Market Power and its Macroeconomic Implications", IMF Working Paper.

Note de lecture : Le taux de marge, en abscisses, est un indicateur de la concurrence sur un marché. Plus le taux de marge est élevé, plus la concurrence est faible. En ordonnées, le taux d'investissement permet de mesurer, imparfairement, l'innovation d'une entreprise : plus une entreprise investit, plus on suppose qu'elle est innovante. La ligne pleine correspond à l'estimation du taux d'investissement en fonction du taux de marge. Les lignes en pointillés indiquent l'intervalle de confiance à 90 %.

-
- (9) Foster L. *et al.* (2006), "Market Selection, Reallocation, and Restructuring in the U.S. Retail Trade Sector in the 1990s", *Review of Economics and Statistics*.
 - (10) Collard-Wexler A. et Jan De Loecker J. (2015), "Reallocation and Technology: Evidence from the US Steel Industry", *American Economic Review*.
 - (11) Babina T. *et al.* (2023), "Antitrust enforcement increases economic activity", *NBER, Working Paper 31597*.
 - (12) Aux États-Unis, il existe deux entités habilitées à contrôler les pratiques anticoncurrentielles : la *Federal Trade Commission* (FTC) et le *Department of Justice* (DOJ).
 - (13) Tirole J. (1988), "The Theory of Industrial Organization", *MIT Press*.
 - (14) Gutiérrez G. et Philippon T. (2017), "Investmentless growth: An empirical investigation", *Brookings Papers on Economic Activity*.
 - (15) Aghion P., Howitt P. *et al.* (2005), "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*.

Dans une situation où l'on cherche à stimuler l'innovation de rupture, le schéma théoriquement optimal serait donc proche de celui présenté dans le rapport de M. Draghi¹⁶, et qui permettrait de garantir des rentes à l'entreprise innovante, tout en maintenant un marché « contestable » (i.e. un marché sur lequel de nouvelles entreprises peuvent venir concurrencer les entreprises déjà présentes) afin de ne pas verrouiller les innovations futures.

Plus en détail, la littérature développe un cadre d'analyse permettant d'étudier l'impact d'une concentration sur l'incitation à innover des entreprises selon le type d'innovation considéré. Au-delà de la question des innovations de rupture (*cf. supra*), l'effet incitatif d'une concentration sur les innovations « incrémentales »¹⁷ est ambivalent¹⁸. Ainsi, une fusion réduit les incitations à innover lorsque l'innovation en question permettrait de réduire les coûts de production. En effet, sur un marché trop consolidé, les quantités échangées sont plus faibles que dans une situation concurrentielle (en supposant que le monopole maintient la production des deux biens initialement produits¹⁹). Si, schématiquement, une entreprise en monopole produit moins que deux entreprises séparées, l'incitation à innover pour réduire les coûts est moindre pour un monopole qu'avec deux entreprises séparées, car ces dernières appliquent la réduction des coûts sur une production plus importante au total que le monopole. Au contraire, une fusion peut avoir un effet positif sur les incitations à innover si

l'innovation en question permet d'augmenter la taille du marché (e.g. découverte de nouvelles applications thérapeutiques pour un médicament existant). En effet, l'augmentation des quantités vendues a un impact plus important pour une entreprise consolidée que pour deux entreprises en concurrence, car le profit par unité est plus important pour la première que pour les secondes. Dans ce cas, une consolidation peut donc renforcer les incitations à innover.

Historiquement, il existe plusieurs cas de démantèlement de grands monopoles ayant stimulé la concurrence et favorisé l'émergence de nouveaux acteurs innovants, tout en permettant aux acteurs historiques de se concentrer sur des avancées technologiques de pointe. Ainsi, la scission du leader de l'industrie chimique allemande, IG Farben, dans les années 1950 pour des raisons politiques, a stimulé l'innovation dans le secteur bien que l'entreprise ait été initialement très innovante²⁰. De même, aux États-Unis, le démantèlement du système Bell (ensemble de sociétés de télécommunications) en 1984 pour pratiques anticoncurrentielles, a accru le volume et la diversité des innovations du secteur. Les dépôts de brevets liés aux télécommunications par des inventeurs américains sur des segments de marché où Bell était historiquement présent ont augmenté de 19 % par an jusqu'en 1990²¹. Cette croissance des brevets était principalement impulsée par l'arrivée de nouvelles entreprises. Les sociétés héritières de Bell se sont, quant à elles, concentrées sur les brevets à fort impact.

2. La prise en compte des effets d'échelle pose la question du calibrage de certains outils de la politique de la concurrence, afin de maximiser l'activité économique

2.1 L'économie du numérique est caractérisée par une forte concentration, notamment du fait de l'existence d'effets de réseau

Si, de manière générale, la relation entre intensité concurrentielle et innovation suit une courbe en « U inversé », la forme exacte de cette relation – et donc

le calibrage global des politiques associées – dépend des caractéristiques de chaque marché.

En particulier, l'économie contemporaine est marquée par l'essor du numérique²², caractérisé par des coûts fixes et des effets de réseaux importants²³. Les effets de réseau (c'est-à-dire les cas où l'utilité tirée par un

(16) Draghi M. (2024), « Le futur de la compétitivité européenne ».

(17) Une innovation est dite incrémentale si elle vise à améliorer un produit ou un service. Au contraire, une innovation de rupture vise à proposer un nouveau produit ou service.

(18) Bourreau M., Jullien B. et Lefouili Y. (2024), "Horizontal Mergers and Incremental Innovation", Toulouse School of Economics, *Working Papers*, n° 907.

(19) Dans le modèle développé par les auteurs, deux entreprises produisent deux biens imparfaitement substituables et pour lesquels les dépenses d'innovation ne sont pas substituables. Après la concentration, l'entreprise consolidée maintient la production de ces deux biens, mais bénéficie d'un pouvoir de marché supérieur qui lui permet de réduire les quantités des deux biens produits, afin d'augmenter les prix.

(20) Pöge F. (2022), "Competition and Innovation: The Breakup of IG Farben", *Boston University School of Law*.

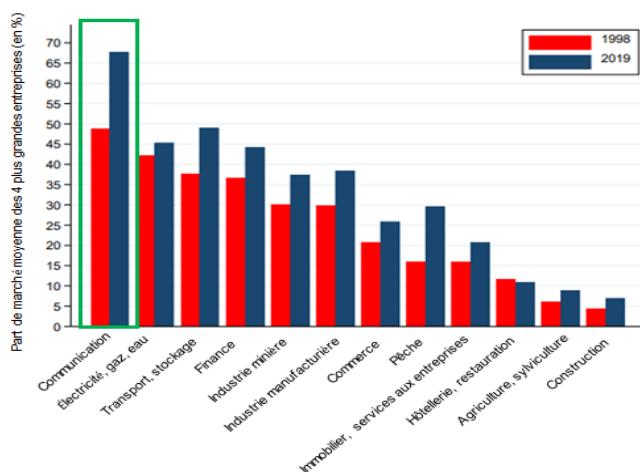
(21) Watzinger M. et Schnitzer M. (2022), "The Breakup of the Bell System and its Impact on US Innovation".

(22) La valeur ajoutée des entreprises du numérique représente 143 Md€ en 2022 selon l'*Insee*.

(23) Tirole J. (2024), "Competition and Industrial Policy in the 21st century", *Oxford Open Economics*, Vol. 3.

usager augmente avec le nombre total d'usagers d'un service donné) poussent les utilisateurs à se concentrer sur quelques plateformes, ce qui renforce naturellement la concentration du marché par croissance « organique »²⁴. En Europe, la concentration dans le secteur du numérique, mesurée par les parts de marché des quatre entreprises les plus importantes du secteur, a augmenté de 18 points de pourcentage entre 1998 et 2019 (cf. Graphique 2). Partant, au vu du poids croissant du numérique dans l'économie, la concentration globale de l'économie a augmenté. Cette nouvelle logique économique s'accompagne de nouvelles modalités de concurrence : la concurrence sur un marché ne dépend plus autant du nombre d'acteurs présents sur ce marché, mais plutôt de la possibilité, pour d'autres acteurs, d'entrer sur ce marché (« contestabilité du marché »).

**Graphique 2 : Concentration moyenne dans différents secteurs entre 1998 et 2019
(Allemagne, France, Espagne, Italie et Royaume-Uni)**



Source : Commission européenne (2021), "Industry concentration and competition policy".

Note de lecture : La part de marché moyenne des quatre plus grandes entreprises a augmenté dans l'ensemble des secteurs (hormis celui de l'hôtellerie – restauration) entre 1998 et 2019. La hausse de concentration la plus notable sur cette période concerne le secteur de la communication, qui inclut notamment les services informatiques et les activités liées à internet (+18 points de pourcentage).

Au-delà de la concentration de la production de biens et services numériques, l'adoption de ces technologies numériques a également un effet sur la concentration de l'ensemble de l'économie. Lashkari et al. (2017)²⁵ montrent, à partir de données françaises, l'existence d'une corrélation entre la taille d'une entreprise et son recours aux outils informatiques (ces derniers permettant de réduire les coûts de coordination au sein des entreprises, ce qui augmente la taille potentielle des entreprises). Ils estiment que la moitié de l'augmentation de la concentration du marché peut être liée à la baisse du prix relatif des outils informatiques après les années 1990. De même, Autor et al. (2017) montrent que la mondialisation (cf. *infra*) et la numérisation des processus de production bénéficient principalement aux grandes entreprises capables de tirer parti des effets d'échelle²⁶, ce qui induit alors une augmentation de la concentration dans l'ensemble de l'économie²⁷.

2.2 La mondialisation des échanges, qui repose notamment sur des effets d'échelle pour les entreprises industrielles, va généralement de pair avec une concentration accrue des entreprises liée à la concurrence d'entreprises étrangères

La mondialisation, en accélérant l'intégration des marchés et la circulation des capitaux, des technologies et des biens, a profondément transformé la structure concurrentielle des économies. Ainsi, l'augmentation du commerce international a favorisé l'entrée des entreprises les plus productives sur les marchés à l'export, tout en entraînant le retrait des entreprises les moins productives²⁸. L'intensification de la concurrence étrangère a par exemple contribué à accroître la concentration des entreprises américaines aux États-Unis. Les grandes entreprises y ont absorbé une partie des ventes des petites entreprises, conduisant à la disparition de certaines d'entre elles²⁹.

(24) Bourreau M. et Perrot A. (2020), « Plateformes numériques : réguler avant qu'il ne soit trop tard », notes CAE.

(25) Lashkari D. et al. (2019), "Information Technology and Returns to Scale", Banque de France, *Working Paper*.

(26) Les effets d'échelle correspondent à la baisse du coût unitaire d'un bien ou service produit par une entreprise grâce à une hausse de la quantité produite.

(27) Autor D., Dorn D., Katz L., Patterson C. et J. Van Reenen (2017), "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms", NBER, *Working Paper* 23396.

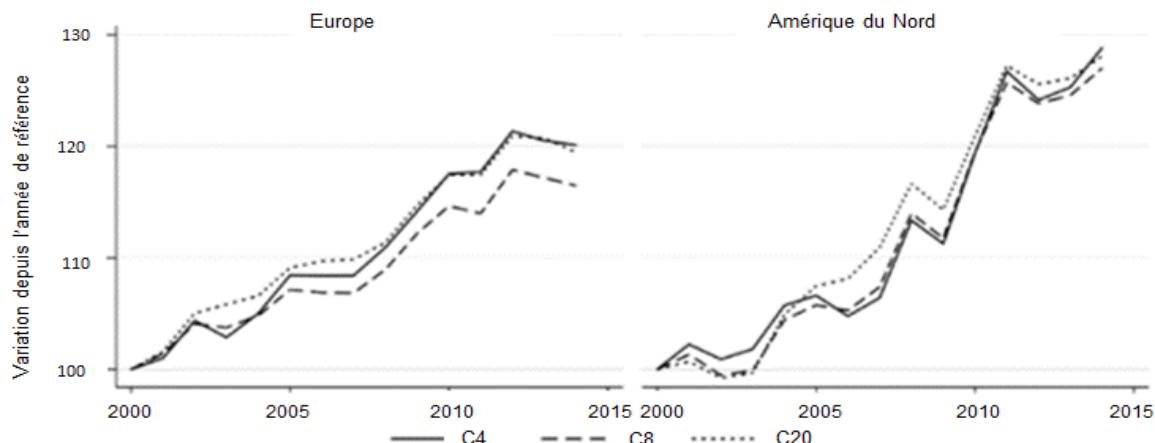
(28) Melitz M. (2003), "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*.

(29) Amiti M. et Heise S. (2021), "U.S. Market Concentration and Import Competition", *Review of Economic Studies*. D'après cette étude, la concentration serait restée stable dans les secteurs manufacturiers aux États-Unis entre 1992 et 2012 en intégrant les ventes des exportateurs étrangers.

En France et en Europe, les entreprises font face à une vive concurrence internationale, associée à une concentration domestique plus importante (cf. Graphique 3), qui varie selon les secteurs. Dans les industries capitalistiques (automobile, agrochimie/biotechnologie, etc.), seules les entreprises capables de supporter des coûts fixes élevés et de réaliser des

économies d'échelle sont pérennes à long terme. Cette dynamique de concurrence internationale se traduit par une réduction du nombre d'acteurs domestiques et une augmentation de leur taille moyenne, comme en témoignent les fusions-acquisitions transnationales (par exemple : le rachat de Monsanto par Bayer (2018), la fusion entre Fiat et PSA (2021)).

Graphique 3 : Évolution de la concentration en Europe et Amérique du Nord (Canada et États-Unis) 2000 = Base 100



Source : *North America*", OCDE.

Note de lecture : Ce graphique analyse les variations cumulées (en pourcentage) de la concentration des ventes dans les secteurs industriels et des services marchands non financiers. Les indicateurs de concentration mesurent la part des 4, 8 et 20 premières entreprises de chaque secteur (respectivement CR4, CR8 et CR20). En 2014, dans l'industrie européenne, la concentration des ventes des 4 et 20 plus grandes entreprises (CR4 et CR20) avait augmenté de 20 % par rapport à l'an 2000, et de plus de 15 % pour les 8 premières (CR8).

La libéralisation des échanges et la réduction des barrières à l'entrée sur les marchés internationaux ont permis à certaines entreprises de déployer des stratégies d'expansion sans précédent³⁰. Les économies d'échelle, essentielles dans des secteurs comme la technologie, l'automobile ou la grande distribution, ont favorisé l'émergence d'entreprises multinationales s'adressant à une demande à l'échelle mondiale. Ces acteurs, en investissant massivement en recherche et développement (R&D), en marketing et en logistique, captent des parts de marché toujours plus importantes, au détriment des concurrents de taille plus modeste. Par ailleurs, les fusions entre

entreprises, destinées à conquérir de nouveaux marchés ou à renforcer leur position, réduisent la diversité des acteurs (e.g. rachats dans la pharmacie, l'agroalimentaire, les télécoms). Dans ce cadre, la politique de la concurrence peut favoriser l'atteinte d'une taille critique pour rivaliser sur les marchés mondiaux. La prise en compte de ces effets d'échelle ne doit toutefois pas obérer la dynamique concurrentielle au niveau national, qui favorise généralement la compétitivité des entreprises domestiques à l'échelle mondiale, où la concurrence est encore plus intense.

(30) Bardeleme D. et al. (2019), "The Textbook Case for Industrial Policy Theory Meets Data", NBER, *Working paper 26193*.

Dans ce contexte, l'augmentation de la concentration soulève la question de la résilience des chaînes d'approvisionnement³¹, et du rôle de la politique de la concurrence pour permettre aux entreprises de tirer les bénéfices des effets d'échelle. Une concurrence dynamique permet en effet aux entreprises de diversifier leurs sources d'approvisionnement et de mieux résister aux chocs, en limitant notamment les risques liés à une concentration excessive à un maillon de la chaîne de valeur³².

Toutefois, une concentration accrue peut, dans certains cas³³, renforcer la résilience en permettant aux entreprises de mieux contrôler leurs ressources, de bénéficier d'effets d'échelle, et de disposer de marges de manœuvre financières suffisantes pour absorber un choc exogène affectant la chaîne de valeur. Dans ce cadre, la politique de concurrence vise surtout à venir en appui aux politiques commerciale et industrielle³⁴, qui jouent un rôle plus direct dans la gestion des crises affectant les chaînes d'approvisionnement mondiales.

3. La prise en compte de ces nouvelles réalités conduit à adapter la politique de la concurrence, tant dans sa mise en œuvre que dans son périmètre

3.1 Les autorités de concurrence mobilisent les outils traditionnels du droit de la concurrence pour répondre à ces nouvelles problématiques

Les autorités de concurrence disposent de deux outils principaux, qui répondent à des objectifs différents : le contrôle des concentrations et le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.

Premièrement, le contrôle des concentrations consiste à autoriser ou refuser une fusion entre des entreprises. Ce contrôle principalement *ex ante* (c'est-à-dire avant la réalisation de l'opération), permet d'assurer la présence d'un nombre d'entreprises suffisant pour garantir une concurrence effective sur chaque segment de la chaîne de valeur, une condition appelée « atomicité du marché »³⁵. À titre d'exemple, le projet d'acquisition d'Aurubis Rolled Products par Wieland³⁶ (deux producteurs de produits laminés en cuivre) a été interdite en 2019 par la Commission européenne car cette opération aurait entraîné, selon elle, une hausse des prix pour les fabricants dans des secteurs de pointe, tels que les voitures électriques, les trains et l'électronique³⁷. Ce contrôle permet ainsi de limiter la

constitution d'un pouvoir de marché excessif par une entreprise sur un marché donné.

Le contrôle *ex ante* des concentrations ne s'applique qu'aux opérations de concentration dépassant les seuils de notification, ce qui exclut par définition les acquisitions sous les seuils qui peuvent avoir des effets anticoncurrentiels. L'existence de ces seuils repose sur l'idée que les concentrations les plus dommageables pour la concurrence impliquent généralement des entreprises dont le chiffre d'affaires (CA) est élevé (*cf. Schéma 2*). Cependant, certaines acquisitions sous les seuils peuvent significativement affecter la concurrence lorsqu'elles conduisent à réduire la contestabilité du marché (*cf. supra*) et freiner, voire neutraliser, l'innovation s'agissant des acquisitions « prédatrices »³⁸. Ces acquisitions peuvent aujourd'hui faire l'objet d'un examen *ex post*, dans le cadre du contrôle des abus de position dominante (CJCE, 1973, *Continental Can* et CJUE, 2023, *Towercast*). Cet examen *ex post* peut toutefois amener à remettre en cause une concentration plusieurs années après sa réalisation³⁹.

(31) Jaravel X. et Méjean I. (2021), « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », Conseil d'analyse économique. « Les chaînes de valeur mondialisées accroissent la concentration de la production pour certains intrants critiques, ce qui réduit les coûts de production mais accroît les risques de ruptures d'approvisionnement ».

(32) Coscelli A. et Thompson G. (2022), "Resilience and Competition Policy", CMA, Competition &Market Authority, *Economics working paper*.

(33) À condition que les entreprises en question ne mettent pas en place des stratégies de verrouillage des intrants.

(34) Coscelli A. et Thompson G. (2022), *op. cit.*

(35) L'atomicité désigne un marché où les acheteurs et les vendeurs sont si nombreux et petits relativement à la taille du marché pour que le prix ne soit pas changé lorsqu'un acteur arrive ou, au contraire, se retire du marché.

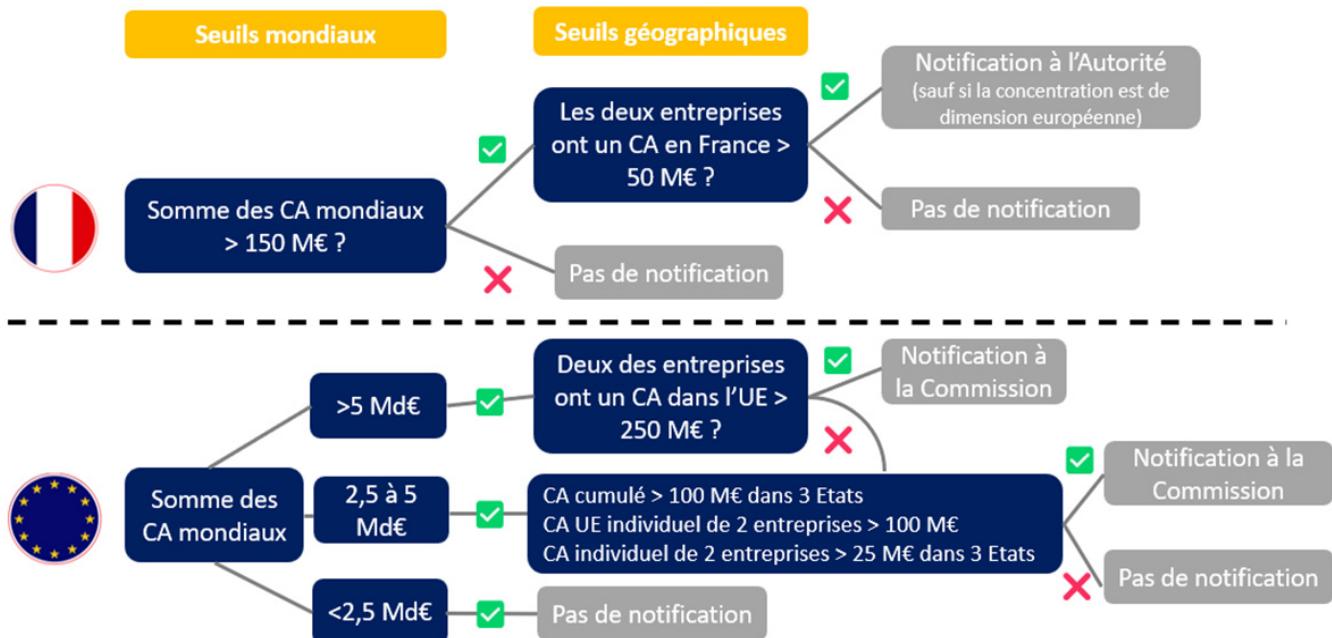
(36) Ce projet d'acquisition incluait également la participation d'Aurubis dans l'entreprise Schwermetall, entreprise détenue à parts égales par Aurubis et Wieland.

(37) Communiqué de presse de la Commission européenne.

(38) Une acquisition prédatrice renvoie au rachat, par une entreprise en position dominante, d'une autre entreprise, souvent une start-up, dans le but d'éliminer ou de mettre en sommeil son produit, et donc d'éliminer un concurrent potentiel.

(39) Ronzano A. (2025), « Acquisition prédatrice : Doctolib MonDocteur », *Concurrences* n° 11-2025.

Schéma 2 : Seuils de notification du contrôle des concentrations dans l'Union européenne (UE) et en France dans le cas général



Source : DG Trésor, à partir de l'article L. 430-2 du code de commerce et du règlement 139/2004.

Note : Des seuils particuliers s'appliquent en France pour le commerce de détail ainsi que pour les entreprises ayant une activité en outre-mer. Au niveau européen, des règles spécifiques de répartition des compétences entre Commission et autorités nationales de concurrence peuvent aussi s'appliquer, en plus de seuils additionnels liés par exemple au Règlement relatif aux subventions étrangères.

Ces seuils sont complétés par le Règlement 2022/2560 du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (RSE)⁴⁰, qui permet de contrôler davantage d'acquisitions par des entreprises subventionnées par des pays tiers et opérant sur le marché unique. L'ajout de ces seuils vise à assurer des conditions de concurrence équitables avec les entreprises étrangères⁴¹.

Deuxièmement, le contrôle *ex post* des pratiques anticoncurrentielles vise à sanctionner l'abus de position dominante. Dans le secteur du numérique, ce contrôle permet de limiter l'autopréférence, par exemple lorsque Google favorise sa place de marché Google Shopping dans les résultats de son moteur de recherche⁴². Il permet également d'encadrer la vente liée d'un produit⁴³ lorsque le consommateur achète un autre produit où une entreprise est en position

dominante, comme l'installation automatique d'Internet Explorer sur les systèmes d'exploitation Windows de Microsoft⁴⁴.

Par ailleurs, l'efficacité du contrôle des pratiques anticoncurrentielles *ex post* et des amendes associées est parfois remise en cause. Par exemple, de multiples condamnations *ex post* n'ont pas modifié les comportements des grandes entreprises du numérique⁴⁵. Des remèdes structurels peuvent toutefois être envisagés dans ce cadre, comme le montre la décision de la Commission à l'encontre de Google sur le marché de la publicité en ligne⁴⁶, qui, en plus de l'amende de 2,95 Md€ infligée pour abus de position dominante, a indiqué envisager le démantèlement de Google si les remèdes proposés par l'entreprise n'étaient pas suffisants.

(40) Les seuils complémentaires sont : (i) CA de 500 M€ dans l'UE d'au moins une entreprise participant à l'opération et (ii) subvention étrangère de 50 M€ reçue au cours des trois années précédant le projet de concentration par au moins une entreprise participant au projet précédent.

(41) Séminaire Nasse mai 2025 – Quel équilibre entre la politique de la concurrence, la politique industrielle et la politique commerciale face aux subventions étrangères ?

(42) Décision de la Commission, CASE AT.39740, Google Search (Shopping), 27 juin 2017.

(43) La vente liée est une pratique commerciale consistant à lier la vente d'un produit à l'achat d'un autre produit sans proposer ces produits séparément.

(44) Décision de la Commission, CASE AT.39530, Microsoft, 6 mars 2013.

(45) Gal M. et Petit N. (2021), "Radical Restorative Remedies for Digital Markets", *Berkeley Technology Law Journal*.

(46) Commission, CASE AT.40670, Google -Adtech, 5 septembre 2025.

3.2 Les outils du droit de la concurrence doivent ainsi régulièrement être mis à jour pour s'adapter au contexte économique évolutif, à l'instar des discussions actuellement en cours au niveau européen

La politique de concurrence est souvent critiquée comme empêchant la constitution de « champions », notamment en comparaison d'une politique de

concurrence étasunienne jugée plus souple. L'analyse montre toutefois que la politique de la concurrence européenne n'est pas, en théorie, plus stricte qu'aux États-Unis (cf. Encadré 1). Au-delà, la pratique décisionnelle des autorités – à propos de laquelle l'analyse comparative est moins aisée – joue un rôle majeur dans l'organisation du marché. En la matière, plusieurs chantiers sont en cours au niveau européen.

Encadré 1 : Comparaison des règles du contrôle des concentrations en Europe et aux États-Unis

Le contrôle des concentrations en Europe apparaît relativement similaire à celui appliqué aux États-Unis. Bien que le contrôle des concentrations ait été historiquement plus souple aux États-Unis, les autorités fédérales américaines (FTC/DOJ)^a font une application en théorie plus stricte depuis une réforme de 2023. Les seuils de notification américains conduisent ainsi à contrôler davantage de concentrations que les seuils européens : la Commission européenne a examiné 356 opérations en 2023, contre 1805 pour les autorités fédérales américaines.

En pratique, les décisions de la Commission européenne n'apparaissent pas plus strictes que celles des autorités américaines. Le contrôle des concentrations en Europe se conclut dans 95 % des cas par une autorisation sans condition. Entre 2004 et 2024, seulement 0,2 % des opérations examinées ont été interdites (soit 15 opérations sur 7 103)^b. La Commission a approuvé de nombreuses concentrations importantes, y compris dans le secteur du numérique, comme le rachat de WhatsApp par Facebook en 2014, d'Activision Blizzard par Microsoft en 2023 (refusée par la FTC)^c ou encore de Run:AI par Nvidia en 2024. En revanche, la Commission se montre plus exigeante que d'autres autorités, notamment américaines^d, lors des autorisations avec conditions. Elle privilégie en effet des remèdes « structurels » (e.g. cessions d'actifs), considérés comme plus stricts de par leur effet direct et irréversible sur la structure de marché, plutôt que des remèdes « comportementaux » (e.g. restriction des offres commerciales). Cette approche peut décourager certains projets de fusion comme celui entre TF1 et M6^e et entraîner des phénomènes d'autocensure, qui restent toutefois difficilement mesurables.

- a. La FTC (*Federal Trade Commission*) et le DOJ (*Department of Justice*) se partageant la compétence.
- b. Et 2,5 % des concentrations traitées ont été abandonnées. Ces chiffres sont des ordres de grandeur, les données ne permettant pas de distinguer finement les opérations notifiées de celles traitées par la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DG COMP).
- c. La FTC a estimé que les engagements proposés par Microsoft à la Commission n'étaient pas crédibles.
- d. Séminaire Nasse (2023), « Enjeux contemporains du contrôle des concentrations ».
- e. Cf. Autorité de la concurrence (2022), « [Le projet de fusion TF1-M6 a été retiré notamment à la suite des remèdes envisagés par l'Adlc en cours d'instruction](#) ».

En 2024, la Commission européenne a révisé sa communication sur les « marchés pertinents »⁴⁷, y intégrant explicitement la dimension de la concurrence au niveau mondial⁴⁸. De plus, la Commission

européenne prend désormais explicitement en compte le caractère durable des produits concernés et de la technologie utilisée dans la définition du marché pertinent. Cette approche permet de faciliter certaines

(47) Le marché pertinent désigne le périmètre à l'intérieur duquel les opérations d'une concentration ou d'une position dominante vont être évaluées par une autorité de concurrence.

(48) Cet angle était absent par la précédente méthodologie (1997), qui limitait l'analyse aux marchés européens ou nationaux, mais pouvait toutefois être pris en compte en pratique. Par exemple, dans le cas Siemens/Alstom (2019), la Commission européenne a tenu compte du caractère international du marché mais a jugé la concurrence internationale insuffisante pour autoriser la concentration à ce titre.

concentrations d'entreprises lorsque la Commission européenne estime qu'elles opèrent sur deux marchés pertinents *in fine* différents (cf. le rachat d'Alumetal par Hydro en 2023)⁴⁹.

De plus, la Commission européenne a également engagé une révision des lignes directrices sur les concentrations, dont la version actuellement en vigueur est unanimement considérée comme datée⁵⁰. Cette révision est avant tout l'occasion de clarifier les critères décisionnels de la Commission, notamment les indicateurs utilisés pour évaluer les concentrations, afin d'offrir plus de prévisibilité aux entreprises.

Selon les objectifs assignés à cette révision et la faisabilité des options envisagées par les différentes parties consultées, cette révision pourrait permettre de mettre plus directement en application les propositions du rapport de M. Draghi afin de renforcer la compétitivité de l'économie européenne. La politique de la concurrence pourrait ainsi mieux prendre en compte l'innovation, l'efficience et la résilience à un horizon temporel adapté⁵¹.

Par exemple, la Commission européenne pourrait renforcer la prise en compte des gains d'efficacité : de tels gains peuvent déjà être pris en compte, à condition notamment d'être quantifiés et de profiter directement aux consommateurs du marché concerné. La Commission a déjà reconnu l'existence de gains d'efficacité dans la concentration entre les opérateurs télécoms Orange et MásMóvil⁵², mais avait indiqué que ces gains n'étaient pas suffisamment importants pour contrebalancer les effets anticoncurrentiels de l'opération. De même, les gains d'efficacité « verts », qui contribuent à réaliser des objectifs environnementaux, peuvent être admis en théorie mais le sont rarement en pratique⁵³.

Parmi les pistes évoquées pour mieux prendre en compte ces gains d'efficacité figurent notamment (i) la clarification des exigences de quantification de ces gains pour les entreprises, et (ii) l'adaptation plus explicite de l'horizon temporel de prise en compte de ces gains (qui tendent à se matérialiser à long terme). Plus substantiellement, la prise en compte de gains d'efficacité sur des marchés au-delà du strict marché pertinent (« *out-of-market efficiencies* ») permettrait d'autoriser plus largement certaines opérations⁵⁴. De tels gains d'efficacité pourraient par exemple être admis dès l'examen d'une concentration (e.g. gains d'efficacité « verts » s'ils découlent directement de la fusion⁵⁵) ou lors de la définition des remèdes appropriés (e.g. en conditionnant une fusion à des investissements dans des secteurs innovants en dehors du strict marché pertinent).

3.3 Le périmètre et les modalités d'intervention des autorités de concurrence ont été adaptés pour contrôler l'exercice d'un pouvoir de marché des entreprises, notamment dans le numérique

Alors que la discussion européenne porte actuellement sur un assouplissement de certains pans du droit des concentrations, certains secteurs font face à des dynamiques de consolidation de pouvoir de marché nécessitant un rehaussement des contrôles.

En particulier, un contrôle *ex ante* des pratiques des acteurs dominants du secteur du numérique a été instauré dans l'Union européenne, *via* le règlement sur les marchés numériques (« *Digital Markets Act* », DMA)⁵⁶. Ce règlement définit des « services de

(49) Commission européenne (2023), « Concentrations : la Commission autorise le rachat d'Alumetal par Hydro ». Alumetal et Hydro sont deux grands producteurs d'alliages de fonderie à base d'aluminium, utilisés principalement par l'industrie automobile. Alumetal les fabrique à partir de matériaux recyclés, tandis que Norsk Hydro utilise des matériaux non recyclés et dépend de l'énergie renouvelable pour sa production. La Commission européenne a vérifié si les alliages à bas carbone formaient un marché distinct. Elle a approuvé la fusion sans conditions.

(50) Respectivement 2004 pour les concentrations « horizontales » (sur un même marché) et 2009 pour les concentrations « non horizontales » (par exemple pour des rachats sur les marchés en amont).

(51) Commission européenne (2025), « La Commission sollicite un retour d'information sur la révision des lignes directrices de l'UE sur les concentrations », Communiqué de presse.

(52) Voir le résumé de la décision de la Commission du 20 février 2024. Cette opération a finalement été autorisée sous réserve de l'intégration de remèdes proposés par la Commission.

(53) Voir Séminaire Nasse (2025), « Quelle politique de la concurrence à l'heure de la transition écologique ? »

(54) Chantrel E. et Walckiers A. (2025), "Can we afford to keep ignoring out-of-market efficiencies in the merger control guidelines after the Draghi Report?", *Concurrences* n° 11-2025.

(55) À titre d'exemple, une amélioration environnementale tend à bénéficier aux consommateurs du marché en question et aux « non-consommateurs » (i.e. les consommateurs présents sur d'autres marchés que le marché pertinent en question).

(56) Cœuré B. (2024), "Challenges and competition law in the 21st century in the European Union".

plateforme essentiels », qui structurent l'économie du numérique (e.g. moteur de recherche, réseaux sociaux etc.), et impose des obligations spécifiques aux entreprises qui en sont les « contrôleurs d'accès » (*gatekeepers*). Parmi ces obligations figurent notamment le contrôle de l'autopréférence en ce qui concerne les classements (art. 6(5)) et des ventes liées (art. 5(7)). Les « contrôleurs d'accès » sont désignés par la Commission sur la base de critères quantitatifs (e.g. nombre d'utilisateurs) ou qualitatifs (déterminés à partir d'une analyse de marché). Ont par exemple été désignés *ByteDance* pour le réseau social *TikTok*⁵⁷, ou encore *Alphabet* pour le moteur de recherche *Google Search*⁵⁸. La Commission a ouvert en novembre 2025 deux enquêtes de marché pour déterminer si Microsoft et Amazon doivent être considérés comme des « contrôleurs d'accès », sur leurs services « cloud »⁵⁹. Si ces désignations étaient confirmées, elles contraindraient les entreprises à respecter les obligations du DMA pour ces services, par exemple pour limiter le caractère captif des clients.

Le champ d'action des autorités de concurrence, au niveau national, fait l'objet actuellement de travaux dans plus d'une dizaine d'États membres pour réfléchir la mise en place progressive d'un contrôle des

concentrations sous les seuils de notification. En effet, certaines concentrations mal appréhendées par les seuils de chiffre d'affaires peuvent nuire à l'innovation (cf. *supra*). D'abord mis en place au niveau européen en 2021 par le biais de renvoi des autorités nationales de concurrence (qui peuvent demander à la Commission de se prononcer), ce contrôle sous les seuils a toutefois été limité, depuis l'arrêt de la Cour de Justice de l'UE (CJUE) du 3 septembre 2024 (*Illumina/Grail*). La CJUE a en effet estimé que seuls les renvois par des autorités nationales, elles-mêmes compétentes pour examiner une concentration sous les seuils, étaient admissibles. Dans ce contexte, plusieurs autorités de concurrence européennes se sont dotées d'un « pouvoir d'évocation », qui permet un tel contrôle sous les seuils. Par exemple, l'Autorité de concurrence irlandaise s'est dotée d'un pouvoir d'évocation large, mais n'en a pas encore fait usage, contrairement à l'Autorité de la concurrence italienne, qui a renvoyé à la Commission l'examen de l'acquisition de Run:AI par Nvidia (2024). En France, l'Autorité de la concurrence a lancé une consultation en 2025 afin d'identifier et d'évaluer les différentes possibilités de contrôle sous les seuils. L'instauration éventuelle d'un tel pouvoir d'évocation serait du ressort du législateur.

(57) Case DMA.100040 ByteDance – Services de réseaux sociaux en ligne.

(58) Case DMA.100004 Alphabet – moteur de recherche en ligne.

(59) Commission européenne (2025), "Commission launches market investigations on cloud computing services under the Digital Markets Act", Communiqué de presse.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de la
Souveraineté industrielle,
énergétique et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la
Publication :**

Dorothée Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Février 2025**

N° 380 Pollution de l'air : au-delà des effets sanitaires, des répercussions économiques importantes
Laure Baratgin, Agathe Eupherte, Nicolas Taconet

Janvier 2026

N° 379 L'îlot de cherté suisse
Martin Albouy, Gilles Bordes
N° 378 Que finance l'épargne financière des ménages français ?
Alisée Koch, Thomas Faria

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTrésor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Pour toute demande presse, merci de vous adresser à presse@dgtresor.gouv.fr (01 44 87 73 24)

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.