



# Séminaire NASSE

## SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS

### Séance du 16 février 2026

« Quel avenir pour la politique de la concurrence, un an et demi après le rapport de M. Draghi ? »

#### Intervenants :

- **Jean Tirole**, prix Nobel d'économie (2014) et président honoraire de la *Toulouse School of Economics* ;
- **Benoît Cœuré**, Président de l'Autorité de la concurrence ;
- **Dorothee Rouzet**, Cheffe économiste de la Direction Générale du Trésor.

**Le séminaire Nasse du 16 février 2026 avait pour objet d'analyser les enjeux de modernisation de la politique de concurrence, notamment dans la perspective du renforcement du marché unique promu dans le rapport de M. Draghi.** Ce rapport appelle à renforcer la compétitivité européenne en comblant le retard d'innovation et en réduisant les dépendances de l'Union européenne (UE), ce qui va au-delà de la stricte politique de concurrence, comme le souligne D. Rouzet. J. Tirole et B. Coeuré rappellent toutefois que la politique de la concurrence, en assurant des conditions de concurrence équitables aux entreprises sur l'ensemble du marché unique, est l'un des éléments constitutifs de ce dernier. Enfin, ce séminaire s'inscrivait dans le contexte de la préparation de la révision des lignes directrices sur le règlement 139/2004 dit « concentrations » par la Commission européenne, visant à préciser et moderniser l'application du contrôle des concentrations.

**Le séminaire s'est déroulé en reprenant plusieurs griefs généralement adressés à la politique de concurrence européenne :**

- 1. La politique de concurrence limiterait la constitution de « champions »**
- 2. La politique de concurrence réduirait la compétitivité et la résilience de l'UE**
- 3. La politique de concurrence ne favoriserait pas suffisamment l'innovation**

### **1. Politique de concurrence et effets d'échelle**

**Selon une première critique, la politique de concurrence limiterait la constitution de « champions » et empêcherait alors les entreprises de bénéficier suffisamment des effets d'échelle, malgré l'existence théorique de « gains d'efficacité ».** En effet, ces gains doivent être (i) quantifiables, (ii) spécifiques à la concentration et (iii) bénéfiques aux consommateurs<sup>1</sup>. Or, ces trois conditions rendent complexes la prise en compte de tels gains. Tout d'abord, il est difficile de quantifier ces gains d'efficacité, notamment dans le cas des gains d'efficacité dits « verts ». De plus, il est rare de pouvoir démontrer que les bénéfices reviennent directement aux consommateurs du même marché. J. Tirole a souligné la complexité de définir les « consommateurs » concernés, en fonction des caractéristiques des marchés. Par exemple, les marchés bifaces avec gratuité du produit pour le consommateur final rendent impossibles de juger d'un

gain d'efficacité affectant directement le prix ; les abus de position dominantes affectent alors le prix que les entreprises ou publicitaires paient pour avoir accès au consommateur, et donc indirectement ce dernier. Au plan procédural, B. Coeuré a reconnu que l'absence de jurisprudence détaillée sur les gains d'efficacité limitait leur intégration en pratique. Si les entreprises estiment que ces gains ne seront pas pris en considération, elles ne seront pas incitées à en présenter. Leur prise en compte dans l'analyse est rendue d'autant plus difficile par le fait qu'ils sont souvent présentés tardivement dans la procédure, par exemple au cours de la phase d'examen approfondi (« phase 2 »). B. Coeuré a ainsi souligné l'importance de présenter ces gains le plus en amont possible et si possible dès la première phase d'examen des projets de fusion (« phase 1 »).

**Si les économies d'échelle peuvent justifier une certaine consolidation, celle-ci ne doit pas nuire à la dynamique concurrentielle du marché.** B. Coeuré a précisé qu'une concentration plus importante n'affecte pas seulement les consommateurs, mais aussi l'ensemble de la chaîne de valeur, des fournisseurs aux sous-traitants, dont les marges peuvent être affectées par le pouvoir de marché de la nouvelle entité. La politique de concurrence, par son volet *antitrust* (contrôle des ententes, abus de position dominante, etc.), vise aussi à prévenir les abus de pouvoir de marché, et ainsi permettre l'arrivée de nouveaux entrants. J. Tirole a complété en soulignant qu'il est difficile d'établir empiriquement une relation causale entre la taille d'une entreprise et sa performance. De même, les exemples de la Suisse ou Taïwan montrent qu'il n'est pas nécessaire d'être une grande économie pour produire des « champions ». Il a ensuite rappelé que l'accroissement des profits du fait d'une fusion peut être transformé en dividendes ou en « X-inefficiency », dans la mesure où les engagements à investir sont souvent difficiles à mettre en œuvre et où le contrefactuel n'est pas connu. Enfin, tous deux ont insisté sur l'équilibre à trouver entre concentration économique, nécessaire pour certains investissements (comme dans le numérique), et concurrence, pour éviter la domination de quelques acteurs, néfaste pour l'innovation.

**Une plus grande prise en compte des gains d'efficacité nécessiterait une révision du mandat des autorités de concurrence, comme le**

<sup>1</sup> Ces trois conditions sont issues de la jurisprudence du Conseil d'État et de la pratique décisionnelle de l'Autorité de la concurrence autour de l'article L. 430-6 du code de commerce au niveau français.

**montre l'intégration des enjeux environnementaux à leur analyse.** J. Tirole a rappelé que les autorités de concurrence n'ont pas les mêmes outils (mesure de la pollution, outils incitatifs...) que les autorités politiques pour lutter contre les externalités environnementales, et ne sont pas légitimes à définir un coût économique correspondant à une atteinte à l'environnement. Il a mis en garde contre une multiplication des objectifs assignés à ces autorités, qui pourrait affecter leur crédibilité. B. Cœuré a partagé cette prudence, et estimé que la conciliation d'objectifs différents relevait avant tout du rôle d'autorités politiques démocratiquement élues. Ainsi, le ministre de l'Économie peut user de son pouvoir d'évocation pour autoriser des fusions au nom de l'intérêt général<sup>2</sup>. Il a toutefois mis en avant l'action de l'Autorité de la concurrence sur les sujets environnementaux (intégration de critères de soutenabilité dans l'analyse des ententes par exemple).

## 2. Politique de concurrence et commerce international

**La politique de concurrence européenne, souvent perçue comme trop stricte, obérerait la capacité des entreprises européennes de concurrencer les entreprises étrangères.** Face à ce constat, B. Cœuré affirme que le rôle de la politique de concurrence n'est pas de protéger le marché unique contre des pratiques étrangères inéquitables, mais plutôt d'assurer son bon fonctionnement interne. Dès lors, d'autres actions doivent être menées, au-delà de la politique de la concurrence, pour soutenir les entreprises européennes face à la concurrence étrangère déloyale, par exemple *via* le règlement sur les subventions étrangères ou encore la commande publique. J. Tirole a aussi défendu une approche ciblée, consistant à soutenir les secteurs à forte valeur ajoutée. Il convient d'investir dans les secteurs d'avenir (*e.g.* tech et biotech), et surtout là où nous sommes technologiquement forts (le terreau est fertile).

**Au-delà des questions de concurrence internationale, l'augmentation des chocs exogènes affectant les chaînes d'approvisionnement interroge la prise en compte de la résilience par les autorités de concurrence.** La prise en compte de la résilience a un effet ambivalent sur l'autorisation ou non d'une concentration. Pour J. Tirole, le renforcement de la résilience passe aussi par une concurrence dynamique permettant de sélectionner les

entreprises les plus solides. Toutefois, dans certains cas, une fusion permet de renforcer une entreprise critique sur la chaîne de valeur, et ainsi renforcer la résilience de l'économie européenne. La formation de la jurisprudence, par exemple *via* la future décision de la DG COMP sur le projet de rachat par MMG de la mine de ferro-nickel contrôlée par Anglo American, sera déterminante, comme pour les gains d'efficacité (*cf. supra*).

## 3. Politique de concurrence et innovation

**Les économistes de l'innovation, notamment suivant les travaux de Philippe Aghion<sup>3</sup>, mettent généralement en avant une relation en « U inversé » entre concurrence et innovation.** J. Tirole a rappelé que l'absence de pression concurrentielle réduit les incitations des entreprises à innover, notamment de peur de cannibaliser leur propre produit. Par exemple, une entreprise qui tire ses revenus de son moteur de recherche n'a pas intérêt à développer l'intelligence artificielle si elle n'est pas soumise à une pression concurrentielle suffisante. Toutefois, le niveau optimal de concurrence varie selon les secteurs et selon le périmètre du marché, comme le montre le secteur des télécoms<sup>4</sup>. B. Cœuré a complété en soulignant les difficultés à situer les marchés sur la courbe en « U inversé », et appelé à davantage d'études empiriques sectorielles pour dépasser des débats souvent théoriques. De manière générale, l'innovation émerge souvent des petites structures, ce qui ajoute un argument pour limiter la concentration.

**Les autorités de concurrence peuvent favoriser l'innovation, par exemple *via* le contrôle, aujourd'hui limité, des acquisitions prédatrices, notamment dans les secteurs de la pharmacie et des technologies de pointe.** En France, la seule possibilité de contrôle sous les seuils est, du fait de l'arrêt *Illumina/Grail* de la CJUE, de recourir à l'*antitrust*, postérieurement à l'acquisition (*cf.* décision n°25-D-06 Doctolib/MonDocteur). Face aux limites de ce contrôle *ex post*, B. Cœuré a défendu un mécanisme permettant d'examiner les acquisitions en dessous des seuils actuels. J. Tirole a soutenu le principe de cette proposition, en citant l'exemple du rachat d'Instagram par Meta. J. Tirole a également rappelé que le Digital Markets Act (DMA) impose désormais aux contrôleurs d'accès d'informer la Commission d'une acquisition sous les seuils. B. Cœuré a insisté sur la nécessité de garantir une sécurité juridique pour les entreprises

<sup>2</sup> Art. L.430-7-1 du code de commerce : « (...) le ministre (...) peut évoquer l'affaire et statuer sur l'opération en cause pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence (...) ».

<sup>3</sup> Aghion P., Howitt P. et al. (2005), "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *The Quarterly Journal of Economics*

<sup>4</sup> En Europe, il y a environ trois acteurs télécoms par État membre.

dont les acquisitions sous les seuils pourraient être contrôlées. Afin de rassurer les entreprises, il a souligné que, sur les 3850 opérations examinées depuis la création de l'Autorité de la concurrence, seules deux ont été interdites.

**En conclusion, les intervenants conviennent que la politique de concurrence doit servir d'aiguillon à la politique industrielle.** Il convient surtout de diminuer la fragmentation du marché unique, et de limiter la dispersion des subventions entre États membres. La coordination des politiques industrielles est aussi primordiale, à travers l'encadrement européen des aides d'État, qui sont trop systématiquement autorisées depuis la crise du Covid.

#### 4. Questions

**Une première intervenante questionne le rôle des politiques publiques dans la stimulation de l'innovation privée en France et en Europe, au-delà de la commande publique.** J. Tirole a rappelé que les soutiens à la R&D sont déjà significatifs, mais que leur impact serait amplifié par un marché européen davantage unifié. B. Cœuré a souligné l'importance de l'accès au financement risqué, ainsi que l'effet positif des commandes publiques dans des domaines comme la défense ou le spatial. J. Tirole a également évoqué les coûts élevés de licenciement en haut de la distribution des salaires, qui freinent l'innovation de rupture<sup>5</sup>.

**Une deuxième question interroge les différences entre la politique de concurrence européenne et américaine.** B. Cœuré a rappelé que la politique de concurrence européenne était davantage constante que la politique de concurrence étasunienne. Toutefois, historiquement, les États-Unis ont pu utiliser l'*antitrust* de manière agressive, notamment contre IBM dans les années 1960 et 1970. Récemment, la même logique a prévalu dans les procès contre les GAFAM. J. Tirole a élargi le débat en soulignant l'enjeu du multilatéralisme : face à des monopoles mondiaux comme dans les semi-conducteurs, une collaboration internationale est indispensable.

**Une troisième question concerne le principe « un objectif, un instrument », qui justifierait de circonscrire l'action des autorités de concurrence à un mandat précis.** Les intervenants rappellent leur attachement à la règle édictée par J. Tinbergen. De plus, des outils comme les subventions de service universel permettent de traiter

des enjeux spécifiques (aménagement du territoire dans le cas des télécoms), tandis que la concurrence peut ensuite jouer pleinement son rôle. Toutefois, l'action de l'Autorité de la concurrence peut renforcer celle des autorités sectorielles, comme dans le numérique par exemple (e.g. action de l'Autorité de la concurrence et de la CNIL sur la gestion des données personnelles sur l'AppleStore – décision n°25-D-02).

**Un quatrième participant interroge d'abord la prise en compte du dumping prédateur dans l'analyse, en réaction à l'idée selon laquelle les subventions étrangères bénéficieraient aux consommateurs.** J. Tirole a nuancé la prédation en soulignant qu'elle suppose l'existence même de concurrents à éliminer. Si ce n'est pas le cas, les consommateurs bénéficient des prix très bas. B. Cœuré a rappelé que l'analyse des pratiques prédatrices repose sur une comparaison avec un scénario contrefactuel, complexe à établir. **Ce même participant indique également que les sciences économiques permettent de déterminer où chaque cas se situe sur la courbe en « U inversé », en fonction d'un ensemble de déterminants.** Par exemple, si les droits de propriété intellectuelle sont insuffisants, ou les marchés de capitaux incomplets, la fusion (ou un accord de recherche et développement) est bonne pour l'innovation. J. Tirole souligne sur ce sujet qu'il convient d'adapter le droit de la propriété intellectuelle au contexte pour favoriser l'innovation. B. Cœuré rappelle que l'Autorité de la concurrence adopte une approche au cas par cas.

**Une dernière question concerne l'intégration dans l'analyse concurrentielle, des enjeux (i) de résilience, sous un angle assurantiel, et (ii) de souveraineté, sur le modèle des dispositifs anti-concentration dans l'audiovisuel<sup>6</sup>.** B. Cœuré a critiqué les seuils fixes de concentration dans l'audiovisuel, jugés trop rigides pour refléter la réalité du pouvoir de marché<sup>7</sup>. Il a plaidé pour une réforme intégrant des critères plus nuancés, plutôt que des présomptions basées sur des parts de marché. Sur la résilience, J. Tirole a comparé les mécanismes d'assurance à des marchés à terme, où une demande publique anticipée (comme pour les antibiotiques) peut stabiliser les prix et sécuriser l'approvisionnement.

Pour toute information complémentaire, consultez le site de la DG Trésor.

<sup>5</sup> Y. Coatanlem et O. Coste, *Cost of failure and competitiveness in disruptive innovation*, Septembre 2024.

<sup>6</sup> Loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

<sup>7</sup> Avis 19-A-04 du 21 février 2019 de l'Autorité de la concurrence