

Compte rendu du séminaire Nasse (23 octobre 2020) :
« Articulation entre la politique commerciale et la politique de concurrence »

Lors du séminaire organisé le 23 octobre 2020, **Sébastien Jean** - directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), directeur du CEPII, membre du Conseil d'analyse économique (CAE) et **Olivier Prost** - avocat associé au bureau de Bruxelles du cabinet Gide, Conseiller du commerce extérieur de la France ont débattu sur l'articulation entre la politique commerciale et la politique de concurrence. La séance a été animée par **Philippe Martin** - Président délégué du Conseil d'analyse économique et Professeur à Sciences Po.

Les présents propos n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle de leurs employeurs ou de la DG Trésor.

Introduction et contexte

La politique commerciale et la politique de concurrence poursuivent des finalités distinctes mais complémentaires. Alors que la première vise à protéger la concurrence sur le marché intérieur, le pouvoir d'achat, l'investissement et la productivité des entreprises, la seconde a un rôle déterminant à jouer dans la protection des intérêts européens contre les pratiques de concurrence déloyales émanant de pays tiers. Les outils de la politique commerciale visant à garantir le *level playing field* constituent ainsi le complément indispensable des règles européennes en matière de concurrence, auxquelles les entreprises extra-européennes échappent en partie, tout en bénéficiant de l'accès au marché européen. Dans un contexte de mondialisation des échanges commerciaux, le bon fonctionnement du marché intérieur, fondé sur un *level playing field* entre entreprises, nécessite donc une cohérence et une bonne articulation entre politique de concurrence et politique commerciale. L'interaction entre ces deux politiques est un débat ancien, qui a pris de l'ampleur ces dernières années.

Quels doivent être les périmètres et objectifs respectifs de ces politiques ? Quels outils pourraient être mobilisés pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur et la défense des intérêts européens ?

Partie 1 : Quels constats peuvent être fait sur le sujet de l'articulation entre la politique commerciale et la politique de concurrence ?

Intervention d'Olivier Prost :

La politique de concurrence et la politique commerciale ont des logiques propres et complémentaires. Elles se distinguent par plusieurs opposition : (i) la politique de concurrence s'intéresse à la protection du consommateur alors que la politique commerciale à la protection des entreprises ; (ii) concernant leur mode d'intervention, la politique de concurrence a vocation à intervenir ponctuellement alors que la politique commerciale vise à préserver le *level playing field*, qui suppose une veille continue ; (iii) contrairement à la logique de la politique de la concurrence, le dumping est condamnable même s'il n'est pas prédateur, il suffit de démontrer une discrimination internationale par les prix ; (iv) la politique commerciale est marquée par un déséquilibre car les règles du commerce international sont fondées sur l'échange de marchandises, mais ces règles sont inadaptées à l'échange de services, pourtant devenus essentiels avec la numérisation de l'économie. Les deux politiques sont en revanche susceptibles de s'appliquer aux entreprises étrangères.

Intervention de Sébastien Jean :

L'articulation entre la politique de concurrence et la politique commerciale est un vieux débat. Si en théorie les périmètres de ces politiques sont complémentaires, leur articulation pratique est moins évidente.

L'Europe, dotée de positions concurrentielles fortes sur certains secteurs tels que l'industrie, souffre de faiblesses en matière d'innovation de rupture, et accuse un retard sur le secteur des TIC ou certaines technologies clés comme l'intelligence artificielle. Or aujourd'hui, l'économie est dans une phase de rupture, ce qui modifie la nature de la concurrence internationale. Il apparaît de plus en plus complexe d'organiser la concurrence internationale comme on pouvait l'espérer il y a 20 ans. La situation internationale est davantage tendue ; la distinction entre technologies militaires et civiles est difficile à faire, ce qui exige d'avoir une vision stratégique et défensive sur des technologies nécessaires au maintien de la souveraineté européenne. Par ailleurs il existe des externalités liées à des écosystèmes technologiques, et des effets d'agglomération.

Il existe aujourd'hui une situation d'asymétries fortes entre l'Europe et ses deux grands partenaires, les Etats-Unis et la Chine. Les Etats-Unis connaissent un niveau de concentration élevé qui a pour conséquence un niveau élevé de taux de marge ; le diagnostic de cette situation n'est globalement pas positif et ne semble pas se traduire par un niveau d'investissement élevé, ni par des gains de productivité ou d'innovation (cf. travaux de Thomas Philippon). Cela se traduit en revanche dans la valeur boursière de ces entreprises. De son côté, la Chine pratique un capitalisme d'Etat et a la volonté de conserver un fonctionnement spécifique basé sur un système de subventionnement de l'industrie, et une politique industrielle volontariste. Contrairement à ce que l'on pouvait imaginer, la Chine ne s'inscrit pas dans un mouvement de convergence avec l'Europe et s'éloigne du système libéral. Au niveau international, le recours aux subventions est largement utilisé : d'après une étude de l'OCDE dans le secteur de l'aluminium, entre 2013 et 2017 au niveau international les plus grandes entreprises du secteur ont obtenu 70 Md€ de subventions, dont 90 % pour les entreprises chinoises, atteignant 20 % de la valeur ajoutée de ces entreprises. Ce recours aux subventions publiques est largement asymétrique et perturbe l'équilibre du marché.

<p>Partie 2 : Qu'est ce qui est actuellement mis en place, et comment aller plus loin ? Qu'est-ce que l'on décide de faire pour la suite, avec quels moyens ?</p>
--

Intervention d'Olivier Prost :

La politique commerciale européenne pourrait être davantage mordante. Depuis 4-5 ans on peut constater une évolution vers une application plus volontariste des règles. En 2019, les règles d'antidumping ont pu s'intéresser au double système de prix de l'énergie pratiqué par la Russie afin que les entreprises russes ne bénéficient pas d'un avantage par rapport aux entreprises européennes. En 2020, plusieurs décisions importantes de la Commission ont permis de rétablir des droits compensateurs sur des produits provenant de pays tiers (fibre de verre, câbles de fibres optiques, tuyaux en fonte ductile, etc.).

Afin d'incarner cette volonté, la Commission européenne s'est dotée d'un « *Chief Trade Enforcer* » qui a pour mission de veiller au respect des règles du commerce, de surveiller et d'améliorer le respect de nos accords commerciaux.

Le marché intérieur européen connaît actuellement une « petite révolution » : (i) les accords bilatéraux connaissent de plus en plus d'innovations, par exemple en matière d'éco-conditionnalité, de durabilité ainsi que sur le volet social ; ces exigences sont complétées par le mécanisme d'inclusion carbone (MIC) qui viserait à lutter contre les fuites de carbone ; (ii) sur le numérique l'Europe réalise son retard et prend le leadership en matière réglementaire à travers une série d'initiatives dont le *Digital Markets Act*, un nouvel outil de concurrence, ainsi qu'une initiative sur l'intelligence artificielle ; (iii) concernant les aides accordées à leurs entreprises par les pays tiers, la Commission a publié un Livre blanc sur les subventions étrangères et devrait proposer une initiative législative afin d'étendre les instruments antisubventions aux cas non couverts par la législation européenne.

Cependant, la concurrence n'est pas seulement sur le marché intérieur, elle l'est aussi à l'export, or la politique commerciale comme la politique de concurrence ne proposent pas de réelle solution aux cas

où des comportements déloyaux d'entreprises extra européennes généreraient des déséquilibres sur des marchés tiers.

Intervention de Sébastien Jean :

Les fondamentaux de la concurrence internationale sont en train d'évoluer, la complémentarité entre la politique commerciale et la politique de concurrence reste asymétrique notamment du fait de l'existence d'un droit d'investigation fort dans la politique de concurrence, en comparaison avec la politique commerciale, où les pouvoirs d'enquête de la Commission dans les pays tiers sont très limités.

Jusqu'en 2016, l'instrument privilégié était l'antidumping. Les instruments de défense commerciale ont ensuite été réformés afin d'avoir une utilisation plus pragmatique des textes. Le défi est de savoir si l'Europe a la capacité de faire de ces instruments une utilisation suffisamment agile et stratégique, et non seulement guidée par les plaintes des entreprises, susceptibles d'avoir une logique individuelle différentes de l'intérêt collectif. La nomination d'un « *Chief Trade Enforcer* » va dans le sens d'une plus grande initiative de la Commission.

Il existe également une volonté de réformer les règles de l'OMC qui ne sont pas assez contraignantes, notamment compte tenu de la complexité à identifier les nouvelles pratiques. Une proposition européenne est d'inverser la charge de la preuve.

Concernant les investissements directs à l'étranger, le mécanisme de filtrage européen mis en place depuis début 2019 est peu contraignant et vise essentiellement à une meilleure coordination des pays européens (ce mécanisme se fonde sur l'idée qu'il est possible d'avoir une limitation des projets d'investissement s'ils remettent en question l'intérêt national).

Partie 3 : Questions et échanges avec le public

Philippe Martin (modérateur de la séance) Dispose-t-on de chiffre sur la rapidité de la mise en œuvre des mesures de politique commerciale ainsi que sur les montants demandés ?

Intervention d'Olivier Prost :

Il est possible d'objectiver une évolution de la politique commerciale depuis 4-5 ans. On le voit dans les actions antisubventions, avec des cas importants : acier, aluminium, fibre de verre, fibre optique, éoliennes, etc. Il y a eu des changements radicaux en matière de politique commerciale (enregistrement et contrôle dès l'entrée à la frontière, introduction du principe de rétroactivité, etc.), un raccourcissement des délais d'enquête. L'enjeu est d'améliorer l'accès aux marchés de pays tiers.

Intervention de Sébastien Jean :

Le montant des sanctions en antidumping ont augmenté ces dernières années, le nombre de mesures anti-dumping également.

Gilles Buis (avocat, cabinet Gilles Buis) Ne pensez-vous pas que l'application simultanée des règles d'antitrust au niveau national, européen, ou globale, constitue à l'encontre des acteurs nationaux et particulièrement français une grave distorsion de concurrence ? (en faisant obstacle au développement des acteurs nationaux).

Intervention de Sébastien Jean :

La question du marché pertinent se pose. L'articulation des différents niveaux de juridiction pose des contraintes plus fortes. Ca n'est sans doute pas un handicap pour la concurrence internationale.

Philippe Wen (DG Trésor) : Est-il pertinent de s'appuyer sur la politique de concurrence et/ou la politique commerciale pour traiter de questions sociales ou environnementales ? Si oui, de quelle manière ? (ex : conditions de travail, intensité carbone des produits, etc.).

Intervention de Philippe Martin :

Le mécanisme d'ajustement aux frontières (MIC) n'est pas une politique industrielle, il s'agit d'une politique environnementale de mise en cohérence.

Intervention de Sébastien Jean :

La théorie « une politique, un instrument » ne doit pas s'appliquer à la politique commerciale qui est un ensemble d'instrument. La politique commerciale est indispensable pour se coordonner au niveau international et peut être utilisée pour répondre aux enjeux environnementaux : efficacité dans l'allocation des ressources productives, externalités fortes qui sont telles que l'ouverture commerciale rend plus coûteuse la régulation. Il convient d'éviter que le MIC soit perçu comme une sanction.

L'aspect social est plus complexe, et n'est pas traité par les règles de l'OMC. C'est au niveau bilatéral que les clauses fluctuent. Aux Etats-Unis les syndicats sont très impliqués dans l'antidumping, ce qui donne de la légitimité pour intervenir.

Intervention d'Olivier Prost :

L'accord bilatéral entre l'Union européenne et la Corée contient notamment des dispositions sur la liberté syndicale, le droit de négociation collective ou l'interdiction du travail forcé. La Commission européenne a engagé une procédure contre la Corée dans le cadre du règlement des différends, le cas est en cours.

Agnès Bénassy-Quéré (Cheffe économiste de la Direction générale du Trésor) : Compte tenu du choc symétrique mondial lié à la crise sanitaire et économique, l'Union européenne a-t-elle fait part de certaines faiblesses par rapport aux Etats-Unis et à la Chine ? Compte tenu de la crise sanitaire et économique et de l'état des finances publiques, ne va-t-il pas y avoir une forte pression pour renouer avec les habitudes pré-crise ? Qu'en est-il de l'approche pouvoir d'achat et consommateur ? Qu'en est-il de la sécurisation des approvisionnements ?

Discussion des intervenants et du modérateur :

Le choc est mondial mais asymétrique. Les plans de relance sont une façon de rééquilibrer la situation entre les Etats membres. Il existe un risque que les taxes aux frontières se répercutent sur les consommateurs. D'après les études sur les droits de douane imposés par Donald Trump, les consommateurs américains y perdent.

Hugues Calvet (avocat, cabinet Bredin Prat) : La politique et le droit européen du contrôle des aides d'Etats ne doivent-elles pas être repensées ? Si oui, comment ?

Intervention d'Olivier Prost :

L'encadrement des aides d'Etat évolue constamment à la différence des règles de l'OMC qui restent figées.

Intervention de Sébastien Jean :

Le risque avec les aides d'Etat, c'est le clientélisme. Alors que le régime européen s'est construit sur la nécessité de briser les cartels d'avant-guerre, les défis actuels portent sur le progrès technique, la transition écologique et numérique, etc. Ces défis appellent une intervention de l'Etat sur la trajectoire de régulation, les infrastructures qu'on accompagne. Une question qui

peut être posée est de savoir si le régime des PIIEC est suffisamment souple pour permettre un recours suffisant.

Arthur Dozias (*Arcep*) : Sur le numérique, comment la régulation sectorielle s'articule-t-elle avec la politique commerciale ? D'autant plus si la multiplicité des enjeux, l'expertise et le suivi requis impliquent la mise en place d'un régulateur dédié aux grandes plateformes.

Intervention de Sébastien Jean :

Ce sujet est davantage lié à l'incomplétude du marché unique des services qu'à la politique commerciale. Il faut se saisir de la régulation de façon plus opérationnelle (besoin évident de réforme pour éviter les abus de positions dominantes) ainsi que sur l'articulation avec la réglementation interne, notamment sur la protection des données personnelles.

Emmanuelle Butaud-Stubbs (*ICC France*) : Concernant le sujet des surcapacités de production, avez-vous des recommandations pour prévenir ces surcapacités à l'avenir, alors même que la demande mondiale s'effondre dans certains secteurs et organiser le « phasing out » des capacités existantes ?

Intervention d'Olivier Prost :

Surcapacité évidente dans l'acier, le ciment, l'aluminium. Malgré les demandes récurrentes de l'Europe, la Chine ne réduit pas ses volumes de production. La politique commerciale doit intervenir et ne doit pas se limiter à l'industrie ou à la marchandise.

Intervention de Sébastien Jean :

Les règles d'anti subventions ne règlent pas les problèmes de concurrence sur les pays tiers, il s'agit d'un trou dans la raquette. Il y a un enjeu fort avec le plan de relance, chacun essaie d'éviter que ses entreprises ferment.

Carlos Olarte (*chercheur*) : Comment trouver une coordination entre politique commerciale avec les pays en développement et le respect des droits de l'Homme ?

Intervention de Sébastien Jean :

C'est le cœur des accords bilatéraux et cela fait aussi partie de la politique commerciale. Afin de gagner en efficacité, l'objectif est de renforcer la position des personnes qui, en interne dans les pays, luttent pour la protection des droits de l'Homme.