Direction générale du Trésor

Autorité de la concurrence

Séminaire NASSE

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS

Séance du 22 mai 2025

« Quel équilibre entre politique de concurrence, politique industrielle et politique commerciale face aux subventions étrangères ? »

Intervenants :

- **Anne Perrot,** économiste, inspectrice générale des finances
- **Jérôme Philippe,** avocat associé du cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer
- **Henri Piffaut,** Conseiller auprès du directeur en charge du règlement subventions étrangères, DG Concurrence

Les politiques industrielle, commerciale et de concurrence européennes répondent à des objectifs propres et inégalement définis. La politique de la concurrence et la politique commerciale affichent des objectifs précis : la politique de concurrence vise avant tout la protection des consommateurs (modération des prix, promotion de la diversité et de la qualité, etc.) ; la politique commerciale vise à favoriser les échanges commerciaux entre pays. Au contraire, la politique industrielle présente des objectifs pouvant historiquement fluctuer : préservation de l'emploi, réindustrialisation, plus récemment, renforcement de la souveraineté, etc. La problématique d'articulation de ces politiques se trouve en outre renouvelée par l'existence de politiques industrielles très interventionnistes de certains pays étrangers, qui recourent fortement aux subventions. Le séminaire s'est structuré autour de trois axes :

1. **Comparaison et impact des politiques industrielle et de concurrence dans l'Union européenne (UE) et à l'étranger**
2. **Instruments mobilisables par l'UE face aux subventions étrangères**
3. **Comment améliorer la compétitivité des entreprises européennes ?**

1. Comparaison des politiques industrielle et de concurrence dans l'UE et à l'étranger

La politique européenne de concurrence a évolué depuis ses prémices dans les années 1950. Alors qu'elle visait d'abord à favoriser la constitution d'un marché commun, elle a adopté une approche plus économique centrée sur les intérêts des consommateurs dans les années 2000. La Commission a ensuite intégré dans les années 2010 une vision plus dynamique avec par exemple les impacts des opérations de concentration sur l'innovation future, avant d'adopter plus récemment, une approche dédiée pour traiter de problématiques spécifiques, comme le Digital Market Act (DMA) et le règlement sur les subventions étrangères (RSE).

Concernant la politique industrielle, l'UE a mis en place de grands plans (Next Generation EU, Chips Act) qui sont toutefois de moindre ampleur et, selon les intervenants[1], moins efficaces qu'aux États-Unis ou en Chine. Les États-Unis et la Chine adoptent des politiques interventionnistes depuis plusieurs décennies, avec des investissements massifs, comme avec l'Inflation Reduction Act (IRA) aux États-Unis (400 Md$ sur 10 ans) et des agences bien établies telles que la DARPA, qui gèrent des projets de rupture technologique. En Europe, les politiques industrielles rencontrent des difficultés face à des objectifs parfois divergents entre États membres, notamment concernant les questions de souveraineté, et des processus de mise en œuvre longs, ce qui entraîne des problèmes de coordination et de suivi des projets. Contrairement aux États-Unis et à la Chine, l'Europe peine à arrêter les projets inefficaces, ce qui limite l'efficacité de ses politiques industrielles. Certaines initiatives européennes, comme les Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC), peuvent aboutir à une course aux subventions entre États membres afin d'attirer les investissements sur le territoire, sans garantir nécessairement des résultats significatifs en termes d'emploi ou d'innovation, en raison notamment d'un manque de coordination.

Les politiques industrielles plus interventionnistes de certains États tiers, avec la mise en place d'importantes subventions, génèrent des externalités, positives comme négatives. Les subventions étrangères peuvent générer sur le territoire européen à la fois des externalités positives, avec des prix plus bas pour le consommateur et les entreprises, mais aussi des externalités négatives, comme la disparition de savoir-faire et de compétences techniques sur les filières concernées. Plus récemment (contexte post-Covid), l'enjeu de souveraineté est également de plus en plus présent. Si la

[1] Les prises de positions relèvent des différents intervenants à titre personnel, et n'engagent ni la DG Trésor, ni le ministère de l'Economie, des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique, ni les institutions auxquelles les intervenants appartiennent.

souveraineté reste complexe à définir, elle peut *a minima* être approximée par le sujet des dépendances. Sur ce point, d'après Isabelle Méjean et Xavier Jaravel[2], 4 % des intrants en France sont considérés comme vulnérables[3], nécessitant une reconstruction de capacités de production en Europe. L'industrie des puces, mondialisée et largement intégrée, illustre également que la souveraineté peut être renforcée par l'interdépendance entre économies. Enfin, les externalités ne sont pas univoques : l'exemple du photovoltaïque illustre par exemple une potentielle externalité positive des subventions étrangères (pour la transition écologique) mais au détriment de la constitution d'une filière européenne.

2. Instruments mobilisables par l'UE face aux subventions étrangères

Bien que l'UE puisse recourir au cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce dernier reste insuffisant selon les intervenants. L'OMC repose sur le multilatéralisme, appliquant les principes de la concurrence au commerce internationale, par les principes de réciprocité, de transparence et de non-discrimination. La Commission européenne a négocié dans ce cadre des droits antidumping, ciblant principalement la Chine avec 25 mesures en 2023, mais manque de pouvoir d'examen sur les pratiques étrangères. Le multilatéralisme a fortement régressé, avec un système de règlement des différends affaibli par plusieurs États.

L'UEs'est également dotée d'un nouvel instrument – le Règlement sur les subventions étrangères (RSE) en 2022 – pour faire face aux distorsions de concurrence par des entreprises installées sur le territoire de l'UE et massivement subventionnées par des États étrangers. Ce règlement vise à empêcher que des subventions étrangères créent des distorsions sur les marchés européens. Il comprend quatre modules : (i) empêcher le rachat d'entreprises européennes par des entreprises étrangères grâce aux aides dont elles bénéficient ; (ii) mettre en place un contrôle *ex officio*[4] des entreprises bénéficiant de subventions étrangères qui opèrent en Europe ; (iii) empêcher une éventuelle distorsion du fonctionnement des marchés publics ; (iv) mener des enquêtes sectorielles. Ce règlement, appliqué par la DG COMP ainsi que par la DG GROW pour les marchés publics, repose sur une obligation de notification *ex ante* pour les concentrations et les marchés publics. L'analyse de la Commission se déroule en quatre étapes : (i) elle évalue la subvention étrangère ; (ii) elle évalue l'avantage lié à cette subvention ; (iii) elle évalue la distorsion de concurrence induite par cette subvention ; et (iv) fait une mise en balance des effets distortifs de cette subvention au regard d'autres objectifs politiques (potentiellement larges). Depuis octobre 2023 toutefois, seule une notification sur 150 est allée en phase 2 d'examen. Il s'agissait de l'acquisition de PPF Telecom Group B.V. («PPF») par Emirates Telecommunications Group Company PJSC («e&»), transaction autorisée sous condition[5]. Le risque de distorsion de la concurrence sur le marché intérieur provenait essentiellement des garanties d'État illimitées dont disposait e&. Afin que cette opération soit acceptée, e& a pris plusieurs engagements tel que: (i) l'alignement de ses statuts avec le droit des sociétés émirati, et (ii) l'absence de financement des activités de PPF dans l'UE par e& et EIA.

Le RSE présente toutefois certaines limites pour la Commission et les entreprises. Il reste difficile pour la Commission d'évaluer les contributions financières, notamment en raison de l'absence de pouvoir d'investigation à l'étranger. L'interprétation par la Commission du contenu du RSE n'est pas complètement transparente même si elle travaille à la clarifier dans le cadre du projetde lignes directrices pour mieux évaluer les éventuelles distorsions de concurrence. Enfin, le

[2] X. Jaraval et I. Méjean (2021), « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », Conseil d'analyse économique.

[3] Produits pour lesquels l'approvicionnement est surtout extra européen et concentré dans un faible nombre de pays fournisseurs.

[4] La Commission dispose du droit d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative, incluant la possibilité d'imposer la notification des procédures de passation de marché et des concentrations ne dépassant pas les seuils appliqués pour le contrôle des concentrations par exemple.

[5] Commission européenne (2024), « La Commission autorise, sous conditions, l'acquisition de parties de PPF Telecom par e&, en vertu du règlement relatif aux subventions étrangères ». e& est un opérateur de télécommunications contrôlé par un fonds souverain placé sous le contrôle de, l'Emirates Investment Authority («EIA»).

RSE peut aussi poser un défi pratique pour les entreprises en augmentant le nombre de procédures auprès de la Commission. Sur près de 400 transactions notifiées en contrôle des concentrations en 2024, 30 % ont également été notifiées au titre du RSE.

3. Comment améliorer la compétitivité des entreprises européennes ?

La politique de concurrence européenne ne semble pas être un frein à l'émergence de champions européens, contrairement à ce qui est parfois reproché à la Commission. Dans les faits, peu de fusions sont bloquées par la Commission. De plus, le lien entre taille de l'entreprise et compétitivité, notamment à l'export, varie selon les secteurs considérés, la concurrence étrangère, etc. La constitution d'un pouvoir de marché peut conduire à renchérir les coûts pour les consommateurs sans conduire à d'importants gains de parts de marché. Chaque opération de concentration doit ainsi être analysée au cas par cas. La décision de la Commission d'interdire la fusion entre Alstom et Siemens en 2019 paraît justifiée *a posteriori* selon les intervenants alors que la concurrence chinoise ne s'est pas matérialisée en Europe.

Le rapport Draghi souligne que la perte de compétitivité de l'Europe serait surtout liée à une moindre innovation, insistant sur la nécessité de renforcer les financements et la constitution de partenariats pour stimuler l'innovation. La Commission européenne a déjà adopté certains plans sur le volet industriel afin de favoriser la compétitivité européenne tels que le « Clean Industrial Deal » qui vise à réduire les coûts de l'énergie élevés en Europe. Les entreprises européennes font toutefois face à des difficultés concernant le financement, la règlementation, la formation, la fiscalité et le foncier. Les entreprises rencontrent plus particulièrement des difficultés à obtenir des financements pour passer à l'échelle, les obligeant parfois à chercher des capitaux à l'étranger. Par ailleurs, la réglementation européenne est souvent critiquée pour sa complexité. Enfin, la politique industrielle européenne pourrait gagner en efficacité avec une meilleure coordination entre les États membres, une rationalisation des objectifs et une moindre dispersion des fonds, par exemple par le biais des PIIEC. Une évaluation des politiques en place et de leurs effets sur l'emploi, la formation, la relocalisation, permettrait également de mieux guider l'action publique.

4. Questions

Une première question interrogeait sur une éventuelle contradiction entre les règles de l'OMC et le RSE. La Commission veille à ne pas imposer vis-à-vis d'une entreprise étrangère un contrôle qui irait au-delà de ce qui appliqué pour les entreprises européennes.

Une deuxième question suggérait de mieux prendre en compte la souveraineté et la résilience dans le contrôle des concentrations. Il sera difficile d'intégrer ces concepts étant donné qu'ils sont complexes et peu définis, ce qui pourrait mener à des décisions arbitraires. La souveraineté peut être multiforme : sécurisation des approvisionnements, accès aux technologies, etc. La sécurité d'approvisionnement peut également dépendre des usages futurs qui peuvent être difficiles à anticiper.

Une troisième question portait sur les éventuelles évolutions de la révision en cours des lignes directrices de la Commission sur les concentrations. Plusieurs points pourraient être abordés concernant la révision des lignes directrices, en particulier la question des marchés pertinents et l'horizon temporel pris en compte par la Commission. Cependant, d'un point de vue technique, il demeure très difficile d'anticiper les conséquences sur le moyen terme d'une opération de concentration par exemple pour des produits qui ne sont pas encore présents sur le marché.

Enfin, une dernière question interrogeait sur la pertinence du rapport de M. Draghi de se focaliser sur la Chine et les États-Unis au lieu de se concentrer sur l'Europe. Les difficultés de financement et de coordination entre États membres sont en effet propres à l'Europe. Les résorber permettrait d'améliorer notre capacité d'innovation. Les dépendances commerciales présentent surtout un risque sur des biens stratégiques.

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