

Non classifié

DAF/COMP/GF/WD(2009)20

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

04-Feb-2009

Français - Or. Français

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Forum mondial sur la concurrence

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE, POLITIQUE INDUSTRIELLE ET CHAMPIONS NATIONAUX

Contribution de la France

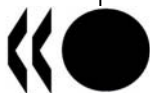
-- Session I --

Cette contribution est soumise par la France au titre de la session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 19 et 20 février 2009.

Contact: Hélène Chadzyska, Chef de projet du Forum mondial sur la concurrence
Tel: 33 1 45 24 91 05; Email: helene.chadzyska@oecd.org

JT03259228

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



**DAF/COMP/GF/WD(2009)20
Non classifié**

Français - Or. Français

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE, POLITIQUE INDUSTRIELLE ET CHAMPIONS NATIONAUX

--France¹--

1. Jusqu'au début des années 90 environ, on pouvait encore qualifier la politique industrielle d'instrument de politique économique conduite par le Gouvernement dans l'objectif de promouvoir certains secteurs d'activité pour des raisons d'indépendance nationale, d'autonomie technologique ou d'équilibre territorial. De facto, depuis plus de 15 ans maintenant, l'activité principale des autorités françaises en matière industrielle a tendu à avoir une politique d'innovation, et non pas une politique sectorielle, quitte à promouvoir les technologies génériques les plus porteuses (société de la connaissance et TIC, problématiques de santé et biotechnologies, matériaux et nanotechnologies, notamment).

2. De la même manière, on ne peut plus définir simplement la politique industrielle comme l'ensemble des politiques verticales par opposition aux politiques horizontales, telles que la politique de concurrence. Les politiques d'innovation notamment sont largement horizontales, ainsi que celles concernant la propriété intellectuelle, les formations supérieures orientées vers les entreprises, l'entrepreneuriat, l'environnement des PME, le design, les adaptations de l'appareil productif aux variations de la demande mondiale en termes géopolitiques, le développement durable et les éco-industries requises pour la réduction des gaz à effet de serre, les priorités fiscales s'agissant des entreprises, etc.

3. Les politiques verticales ne sont donc pas des politiques de structure qui viseraient à agir sur la rationalisation des industries et la concentration des entreprises, et qui ne porteraient que sur la coordination entre les différents acteurs d'un même secteur comme dans les années 70. A titre d'illustration, des métiers aussi « traditionnels » que la sidérurgie progressent non pas par « de la coordination entre les différents acteurs d'un même secteur », mais par de la percolation de technologies exogènes au secteur sidérurgique, d'une part (TIC, par exemple), et par de la diffusion de technologies nouvelles sur les matériaux ferreux dans d'autres secteurs (aciers spéciaux dans l'automobile, le bâtiment, le ferroviaire, la construction navale, etc.) en partenariat avec ceux-ci.

4. Les objectifs de la politique industrielle peuvent parfois passer par la constitution ou le développement de grands groupes soutenus par les États. On parle alors de champions industriels, nationaux, voire européens (I). Mais, dans les cas où le degré de concentration d'un domaine est assez élevé, se pose la question de l'articulation entre des gains de valeur liés à la taille et à la concentration, et les inconvénients qui résulteraient d'une réduction de la concurrence, le tout avec une problématique, désormais permanente, des marchés pertinents à l'échelle mondiale et des politiques stratégiques menées par différents grands acteurs à l'échelle régionale (US, UE, Chine, typiquement).

5. L'écueil est de ne pas céder à la tentation du nationalisme économique mais il convient également de ne pas être dogmatique : lorsqu'il y a, notamment au niveau européen, un nombre limité d'opérateurs, et de même aux États-Unis ou en Chine, avec des dispositions légales favorisant ces opérateurs, parfois de façon discriminatoire au regard des règles de l'OMC (ce qui est patent en Chine actuellement sur les TRIMs, par exemple), il est impératif d'avoir une réelle capacité de négociation pour réduire les principales distorsions de concurrence au niveau où elles se présentent, c'est-à-dire, désormais, très souvent à l'échelle mondiale ; cela peut passer par des concentrations à une échelle continentale, ou, dans certains cas liés à la défense notamment, plus réduite. Il s'agit alors de faire en sorte que politique industrielle et politique de concurrence soient édictées de manière suffisamment neutre pour permettre une

¹ Cette contribution est inspirée des ateliers de concurrence organisés par la DGCCRF le 20 avril 2005, autour du thème : "champions nationaux" et droit de la concurrence.

mise en œuvre dans le sens d'une complémentarité pour assurer une plus grande compétitivité et efficacité globale (II).

1. La notion de « champion industriel »

1.1. La construction de la notion de champion en France

6. Il existe en France une forte tradition industrialiste, depuis, notamment, les manufactures du roi et les manufactures royales, entreprises privées mais dotées de privilèges en contrepartie du contrôle de l'administration royale. Une politique industrielle est parfaitement compatible avec l'existence d'entreprises privées, comme l'ont montré les révolutions industrielles en Europe, en Amérique du Nord ou en Asie. Les nationalisations des années 1930 en réaction à la Grande Dépression puis durant les années 1945-60 peuvent aussi être conçues comme l'expression d'une volonté du Gouvernement de créer sous l'égide et sous le contrôle direct de l'État, de grandes entreprises nationales cohabitant avec un secteur privé demeurant majoritaire. Ce sont des politiques d'offre, et non de demande (c'est-à-dire keynésienne), qui ont ainsi doté la France de grands réseaux à la reconstruction d'après guerre.

7. La tradition française, du début du XIX^{ème} siècle jusqu'au début des années 60 - et au-delà, s'il s'agit des discours politiques - est faite prioritairement de défense des « petits » contre les « grands » opérateurs, comme dans le secteur de la distribution. La défense des petits commerces est en effet inscrite dans la législation dès le XIX^{ème} pour lutter contre les « chaînes de succursales » et elle est renforcée sous le Front populaire contre les « magasins à prix unique ».

8. La politique des « champions nationaux » s'est développée, selon deux versants principaux :

- le versant « gaullien »
Ce versant est celui des grands projets industriels et technologiques des années 60 et 70, presque toujours portés par une entreprise publique ou un groupe public, ayant permis la création du Concorde durant la Présidence de Charles de Gaulle, puis d'Airbus sous Georges Pompidou, ou encore du plan télécommunications sous Valéry Giscard d'Estaing.
- le versant de la « Nouvelle Société » durant la Présidence de George Pompidou
Ce volet se traduit quant à lui par l'accompagnement par l'État des concentrations dans le secteur privé. Ces concentrations font alors l'objet, soit d'une bienveillance attentive (à travers notamment des agréments fiscaux), soit d'une volonté de ne pas entraver la croissance des entreprises, même après l'adoption de la loi du 19 juillet 1977 sur le contrôle des concentrations économiques.

9. Le Conseil d'État a d'abord apporté son concours à la mise en œuvre de l'idée qu'il peut être conforme à l'intérêt général de concentrer le soutien de l'État sur une seule entreprise déterminée. Ainsi, le Conseil d'État, dans un arrêt du 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de soufre française* (Rec. p.377), énonçait que l'administration peut accorder des conditions privilégiées à une seule entreprise « lorsqu'elle estime qu'il est de l'intérêt national de favoriser l'expansion d'une entreprise déterminée ».

10. Une autre affaire était encore plus significative : en présence de deux entreprises françaises en concurrence pour la vente d'équipements pour des usines sucrières à Saint-Domingue, l'administration française avait délibérément contrecarré les initiatives de l'une et favorisé l'autre afin que cette dernière puisse être compétitive face aux entreprises étrangères concurrentes : « il résulte de l'instruction que la concurrence de deux groupes français en face d'offres de pays tiers était de nature à nuire aux intérêts français ;(que) les mesures dont se plaint le requérant se trouvaient ainsi justifiées par l'intérêt général » (CE 13 juillet 1963, Aureille, RDP 1964 p.205).

11. La jurisprudence a également permis, par exemple, de ne pas faire obstacle au développement de l'enseigne Elf délibérément encouragé par le gouvernement français. Un décret avait été pris pour limiter le développement des groupes pétroliers déjà présents sur le territoire français, en précisant qu'aucune nouvelle station-service ne pouvait être créée à moins de 40 kilomètres d'une station de la même marque ; le recours de la société Shell a été écarté au motif qu'une loi datant de 1928 - qui régissait l'importation des produits pétroliers et l'obligation de constituer des stocks de réserve - permettait au pouvoir réglementaire de réglementer tous les aspects de l'activité de ces entreprises (CE 19 juin 1964, *Sté des pétroles Shell Berre et autres*, Rec.334 ; RDP 1964 p. 1019 concl. Mme Questiaux ; D. 1964 J. p. 438 note A. de Laubadère). Les commentateurs de l'arrêt n'avaient pas manqué de relever qu'une telle solution donnait un certain confort à la politique industrielle de l'époque.

1.2. Les pratiques et textes actuels relatifs à la protection des intérêts nationaux

12. Certaines pratiques et certains textes favorisent la défense d'intérêts nationaux mais aujourd'hui, à une politique de la concurrence instrumentalisée par la politique industrielle, a succédé, dans une large mesure, une politique industrielle canalisée par le droit de la concurrence. Il ne s'agit pas cependant d'opposer politique industrielle et politique de concurrence : l'industrie prospère par la concurrence, son dynamisme en découle, et selon la théorie schumpetérienne, la politique industrielle, prise dans son ensemble, inclut largement des préoccupations de concurrence. On peut dire qu'elle est l'un des principaux moteurs de son existence même (voir par exemple le rapport du CAE de 2000, sur les politiques industrielles en Europe, Lorenzi, Cohen & alii).

1.2.1. La défense d'intérêts nationaux canalisée par le droit de la concurrence communautaire

13. Le contrôle de la Communauté européenne est un contrôle du respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité : il n'empêche pas toute protection de certains intérêts légitimes nationaux. Par ailleurs, certaines dispositions du droit communautaire permettent la défense de ces intérêts.

14. En France, l'article L153-1 I du Code monétaire et financier prévoit que « *Sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique ou relève de l'un des domaines suivants : a) Activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ; b) Activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives* ».

15. Un décret du 31 décembre 2005 codifié aux articles R.153-1 à R.153-5, et adopté sur le fondement de cet article indique une liste de secteurs stratégiques à protéger des investissements étrangers. Cette liste comprend 7 secteurs si ces investissements proviennent de pays de l'Union européenne (les activités de sécurité privée, les matériels d'interception des communications, la sécurité informatique, les biens et technologies à double usage...) et 11 secteurs si les investissements sont en provenance d'un pays tiers (cryptologie, recherche et production d'armes et substances explosives, études et équipement au profit du ministère de la défense...).

16. Le Ministre de l'Économie peut donc demander certaines garanties aux investisseurs étrangers souhaitant racheter des sociétés françaises, appartenant à ces secteurs dits sensibles. Il pourra exiger par exemple la pérennité des activités et des capacités industrielles.

17. La publication de ce décret n°2005-1739 le 30 décembre 2005 a amené la Commission européenne à s'interroger sur la conformité de ce décret aux principes de liberté de circulation des capitaux et de liberté d'établissement. Elle a donc envoyé à la France une lettre de demande d'information le 20 janvier 2006, une lettre de mise en demeure le 4 avril 2006 et un avis motivé le 12 octobre 2006 auquel le

gouvernement français a répondu le 11 décembre 2006 en indiquant que l'examen pouvait ne pas donner lieu à un blocage des investissements en demandant à l'investisseur « *des engagements limités au seul établissement concerné* ». Le décret n'a pas donné lieu à la saisine de la CJCE. Néanmoins, le cas n'est toujours pas formellement clos.

18. Il faut au demeurant noter que cela s'inscrivait dans une démarche commune avec d'autres puissances économiques:

- ainsi l'Allemagne par la loi du 6 mai 2004 et ses décrets d'application de juillet 2004 et septembre 2005 s'attachait à limiter certains investissements étrangers. Le gouvernement fédéral a adopté le 20 août 2008 un projet de loi qui étend ce dispositif, sous la pression des inquiétudes relatives aux actions possibles de certains fonds souverains (chinois et pétroliers notamment) dans un contexte de dépression des cours des actions, et d'asymétrie concurrentielle du droit commercial de ces pays ;
- les États-Unis de leur côté disposent de la loi Exon Florio depuis 1988, modifiée par la loi sur l'investissement étranger et la sécurité nationale du 24 octobre 2007 ; un règlement d'application du Defense production act de 1950 et du Foreign Investment and Security act a été publié le 14 novembre 2008. Le Webb-Pomerene act de 1918 a été complété par l'Export trading company act de 1982. Il prévoit que les associations d'entreprises américaines ayant une activité d'exportation² sont exemptées de l'application des lois antitrust américaines et notamment échappent à l'interdiction des ententes, à condition qu'elles ne gênent pas les exportations de leurs concurrents américains et qu'elles n'entraînent pas des modifications de prix et des pratiques restrictives de concurrence sur le marché américain. Ce texte a donc pour objectif de favoriser les entreprises exportatrices américaines.
- le Japon dispose d'une loi sur le commerce extérieur de 1949, amendée en 1992 et 1998 ; un arrêté ministériel du 7 septembre 2007 complète cette loi et la liste des secteurs soumis à autorisation préalable ;
- la Chine, surtout, a 67 secteurs « stratégiques » dans lesquels les investissements étrangers sont restreints (notamment à une situation de minoritaire) et 34 dans lesquels ils sont interdits. Elle a durci ce dispositif le 1er août 2008 de façon discrétionnaire.

1.2.2. *Des dispositions communautaires permettant la défense de certains intérêts légitimes sous contrôle de la Commission*

a) *L'article 21 du règlement relatif au contrôle des concentrations entre entreprises*

19. L'application des règles européennes est parfois accusée de faire échec à toute stratégie politique en matière industrielle car elle conduit à exercer un contrôle strict de l'attribution des aides d'État ou à vérifier que les fusions d'entreprises, même lorsqu'elles permettent de construire un « champion national » ne conduisent pas à la création d'une position dominante. En réalité, la contradiction n'est pas si fréquente et le nombre de cas où la Commission a interdit une opération de concentration reste très limité.

20. En vertu de l'article 21 du règlement n°139/2004 du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, les concentrations de dimension communautaire relèvent de la compétence exclusive de la Commission.

² L'Export trading company act de 1982 a assoupli les dispositions du Webb-Pomerene act : l'exemption ne s'applique plus uniquement aux associations ayant exclusivement une activité d'exportation, en revanche, l'exemption ne s'applique qu'aux activités d'exportation. En outre, il peut s'agir d'exportation de marchandises mais aussi de services et transferts de technologie.

21. Néanmoins, le point 4 de cet article 21 prévoit que

« les États membres peuvent prendre les mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes autres que ceux qui sont pris en considération par le présent règlement et compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions du droit communautaire.

*Sont considérés comme intérêts légitimes, au sens du premier alinéa, la **sécurité publique**, la **pluralité des médias** et les **règles prudentielles**.*

Tout autre intérêt public doit être communiqué par l'État membre concerné à la Commission et reconnu par celle-ci après examen de sa compatibilité avec les principes généraux et les autres dispositions du droit communautaire avant que les mesures visées ci-dessus puissent être prises. La Commission notifie sa décision à l'État membre concerné dans un délai de vingt-cinq jours ouvrables à dater de ladite communication »³.

Cette disposition existait également dans l'ancien règlement 4064/89 du 21 décembre 1989.

22. La notion de sécurité publique visée par l'article 21 est relativement large en ce qu'elle comprend la défense nationale, la sécurité intérieure mais aussi la sécurité d'approvisionnement d'un produit ou d'un service ayant une importance fondamentale pour l'existence d'un État (CJCE, 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited e.a. c/ Ministre de l'Industrie et de l'Énergie* :

« Les produits pétroliers, par leur importance exceptionnelle comme source d'énergie dans l'économie moderne, sont fondamentaux pour l'existence d'un État dès lors que le fonctionnement non seulement de son économie mais surtout de ses institutions et de ses services publics essentiels et même la survie de sa population en dépendent. Une interruption de l'approvisionnement en produits pétroliers et les risques qui en résultent pour l'existence d'un État peuvent dès lors gravement affecter sa sécurité publique, que l'article 36 (nouvel article 30) permet de protéger »).

23. Néanmoins, « la sécurité publique ne peut être invoquée que lorsqu'il y a une menace véritable et suffisamment sérieuse à un intérêt fondamental de la société » (Commission européenne, *E.on c/Endesa*, aff M.4197, §61)

24. Si cet intérêt de sécurité ou ceux de la pluralité des médias et des règles prudentielles sont invoqués, la Commission vérifie qu'il s'agit bien d'un intérêt public et légitime menacé mais également que l'État en cause respecte les principes de proportionnalité et de non-discrimination, et choisisse la mesure la moins restrictive objectivement pour atteindre l'objectif poursuivi. Dans le cas contraire, elle peut saisir la CJCE sur le fondement de l'article 226 du Traité CE, après avoir émis des conclusions préliminaires.

25. La Commission est par ailleurs sévère vis-à-vis des mesures étatiques disproportionnées et bloquantes à l'encontre des fusions transfrontières et ce d'autant plus qu'une politique industrielle européenne se développe, avec l'idée de « champions européens ».

b) L'article 87 du traité et les aides d'état

26. La politique communautaire relative aux aides d'État vise également à empêcher les distorsions de concurrence sur le marché intérieur. En effet, les restrictions de la concurrence peuvent être le fait des gouvernements lorsque ceux-ci accordent des aides publiques aux opérateurs économiques.

³ JO L 24 du 29 janvier 2004, p. 1–22

27. L'article 87 du traité déclare incompatibles avec le marché intérieur « dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

28. Tout avantage accordé par l'État ou au moyen des ressources de l'État est considéré comme une aide d'État lorsque :

- il confère un avantage économique à son bénéficiaire ;
- il est octroyé de manière sélective à certaines entreprises ou certaines productions ;
- il risque de fausser la concurrence ; et
- il affecte les échanges entre les États membres

29. Seules peuvent être exemptes de cette interdiction les aides notifiées à Bruxelles et expressément autorisées par l'Union européenne.

30. Les aides d'État sont régies par trois règlements⁴ communautaires et la Commission apprécie les mesures qui lui sont notifiées en fonction de lignes directrices qui n'ont pas de valeur réglementaire mais qui permettent aux États membres de connaître les critères d'appréciation de la CE par catégories d'aides.

c) *Des champions nationaux aux champions européens ?*

31. En pratique une application trop rigoureuse des règles de concurrence communautaire peut empêcher l'émergence de « champions européens » tout en favorisant indirectement la création de concurrents extra européens (Cf. le retrait de la fusion Pechiney/Alcan face aux demandes d'engagements de la Commission alors que cette opération sera suivie de la fusion Alcan/Pechiney qui se fera au détriment d'une grande entreprise européenne).

32. Cependant, la Commission européenne tend à réaliser l'importance de ne pas opposer stratégie industrielle et règle du marché intérieur dans le contexte d'une économie mondialisée.

33. Lors d'une rencontre sur la concurrence entre le Japon et l'Union européenne organisée à Tokyo le 7 mars 2006, Nelly Kroes déclarait : *“national champions are outdated (...) The borders are gone. It is all about European champions, and global champions”* (« les champions nationaux sont dépassés (...) Les frontières ont disparu. Ce qui compte aujourd'hui, c'est seulement les champions européens et les champions mondiaux »).

34. Dans un discours, la même année, elle déclarait que les fusions transfrontalières intra-UE étaient « plus susceptibles de créer de grands groupes européens forts et capables de gagner sur les marchés internationaux tout en permettant aux consommateurs européens, industriels et privés, de bénéficier d'un meilleur choix et d'une meilleure qualité » (Challenges to the Integration of the European Market: Protectionism and Effective Competition Policy, 12 juin 2006).

35. Viviane Reding, Commissaire responsable de la Société de l'information et des médias, au sein de la Commission européenne, lors des Rencontres du Cercle des Européens-L'Express, le 7 mars 2008

⁴ - Règlement de procédure CE 659/1999 du conseil complété par un règlement CE784/2004 de la Commission
 - Règlement autorisant les exemptions par catégories CE994/98 du conseil et un règlement d'exemption par catégories CE 800/2008 de la commission
 - Règlement de minimis CE1998/2006

déclarait également que « *Réussir l'Europe, ce n'est pas proposer de bâtir des champions nationaux, mais bien des champions européens qui seuls offrent cette capacité de développement adaptée aux enjeux d'une économie globalisée* ».

36. Cette logique n'est pas loin de celle des champions nationaux en ce qu'elle se conçoit comme une défense face à la concurrence mondiale. Ainsi, dans son discours de mars 2008, Viviane Reding, en parlant de la nécessité de champions européens, indiquait que le marché intérieur est à la fois « *un rempart face à la globalisation et un moteur pour que les entreprises européennes s'affirment comme leaders mondiaux* ».

37. Cette logique des champions nationaux ou européens n'est pas en contradiction avec la politique de concurrence. Ces politiques sont deux instruments de la politique publique qui peuvent utilement être mis en œuvre de concert dans le sens d'une plus grande compétitivité. Il convient aujourd'hui de chercher les voies d'une meilleure articulation.

2. La complémentarité des politiques industrielles et de concurrence

2.1. L'importance de l'industriel

38. L'industrie est le lieu principal des innovations technologiques et des gains de productivité. L'industrie peut aussi avoir un rôle stratégique en termes d'indépendance et de compétitivité.

2.1.1. L'exemple français

39. Le rapport Beffa, « *Pour une nouvelle politique industrielle* », résume ce rôle essentiel de l'industrie dans le développement économique.

« Même si la part des services dans l'économie s'accroît, une industrie solide est nécessaire à un équilibre vertueux de la balance commerciale et à la croissance. En effet, la demande en biens industriels des pays développés reste importante, car elle assure l'essentiel de leur qualité de vie. Si ces biens ne sont pas produits, ils doivent être achetés à l'étranger. Quels services exportables peuvent être la contrepartie de l'achat des biens industriels à l'étranger ? Selon un scénario envisagé par certains auteurs, la France pourrait devenir essentiellement agricole et touristique et acheter ses biens à d'autres pays spécialisés dans la production industrielle. Cette évolution de la spécialisation vers des secteurs à faible valeur ajoutée appauvrirait la France et fragiliserait sa position dans le commerce international.

Par ailleurs, l'opposition entre services et industrie perd son sens. En effet, le développement des services est essentiellement porté par les services aux entreprises, qui croissent bien plus vite que les services aux particuliers (INSEE première n° 972, juin 2004). Il faut ainsi penser le développement industriel et le développement des services comme complémentaires et non comme substituables.

De manière plus générale, l'industrie demeure un des principaux moteurs de l'activité économique en termes de valeur ajoutée et d'emploi. Elle exerce un effet d'entraînement puissant sur l'ensemble des activités, en particulier par ses consommations intermédiaires : pour 1€ de production, l'industrie consomme 0,7€ de produits intermédiaires, contre 0,4€ pour les services (DATAR, 2004). Ainsi, l'importance de l'industrie doit être évaluée sur un périmètre correspondant à l'ampleur de son impact économique réel, l'industrie représente alors près de 41 % du PIB français et 51 % de l'emploi marchand en 1998. Ainsi, la baisse de l'emploi industriel direct n'a de sens qu'en tenant compte du quasi-doublement de l'intérim dans l'industrie au cours des années 90 et de l'externalisation importante d'un certain nombre de fonctions vers les services. Le marché de l'emploi reste donc tiré de manière importante par les résultats de l'industrie. En outre, l'industrie possède un pouvoir très fortement structurant sur la

diffusion des innovations technologiques à l'ensemble de l'économie et, par extension, sur sa productivité globale »⁵.

2.1.2. Au niveau européen

40. L'industrie est une composante déterminante de l'économie européenne. L'industrie manufacturière assure ainsi 20% de la production totale de l'Union européenne, 75% de ses exportations et plus de 80% des dépenses privées de recherche et développement (R&D).

41. La croissance de la productivité y est près de deux fois plus élevée que dans le reste de l'économie. Employant près de 50 millions de personnes dans l'Union européenne, l'industrie a également un rôle d'entraînement en raison de son lien avec le secteur des services, lesquels sont largement utilisés par l'industrie et bénéficient des innovations industrielles pour leur développement⁶.

42. Suite au Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 qui s'était fixé pour objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l'horizon de 2010, la Commission européenne a posé les bases d'une politique industrielle communautaire, en raison de l'importance de l'industrie dans l'économie européenne. Les orientations de cette politique sont présentées dans un ensemble de textes : le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité⁷, la communication sur l'industrie manufacturière⁸, la communication relative à la mise en place du programme communautaire de Lisbonne en matière de recherche et d'innovation⁹ et le septième programme-cadre pour la recherche¹⁰.

2.2. *L'analyse économique relative aux champions industriels : les politiques industrielles comme facteur de compétitivité*

43. L'école de Harvard et l'école de Chicago constituent les deux schémas de pensée dominants en économie industrielle. D'après l'école de Harvard, la structure du marché détermine la conduite des entreprises, laquelle conduit à leur performance.

44. L'école de Chicago renverse la causalité : selon elle, la performance des entreprises va causer leur conduite, laquelle va causer la structure du marché. Naturellement, la modalité de l'intervention publique est radicalement différente selon la nature de la causalité.

⁵ Rapport Beffa au Président de la République, « *Pour une nouvelle politique industrielle* », La Documentation française, 2005.

⁶ JF Jamet, « *La politique industrielle de l'Europe* », Les policy paper de la Fondation Jean Schuman, 16 janvier 2006, n°15

⁷ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013), COM (2005) 121.

⁸ Communication de la Commission : « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Un cadre politique pour renforcer l'industrie manufacturière de l'UE - vers une approche plus intégrée de la politique industrielle » COM (2005) 474

⁹ Communication de la Commission : « Davantage de recherche et d'innovation – Investir pour la croissance et de l'emploi. Une stratégie commune », COM (2005) 488

¹⁰ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), COM (2005) 119

45. Selon l'école de Chicago: à partir du moment où il est possible d'entrer, d'investir sur un marché où les barrières à l'entrée sur le marché sont absentes, les autorités de concurrence ne devraient pas se soucier de régulation des dits marchés : puisque la performance des entreprises cause la structure du marché, il ne sert à rien d'agir sur cette structure.

46. A l'inverse, dans l'optique de l'école de Harvard, il peut être optimal d'agir sur la structure du marché ; la politique industrielle - et notamment la politique des champions nationaux - peut être pertinente. Si l'on accepte l'idée qu'une taille minimale sur certains marchés est synonyme d'une certaine efficacité en termes de coûts de production et d'innovation. Il s'agit alors de favoriser une plus grande performance, à travers deux principaux aspects : l'efficacité productive et l'innovation. Ceci dit, cela n'est vrai qu'à un certain degré de concurrence.

2.2.1. *L'efficacité productive*

47. Le premier argument en faveur de la politique industrielle est le suivant : la globalisation des économies accroît la taille des marchés. Cette globalisation incite donc à la création de grands groupes, de manière à bénéficier d'économies d'échelle plus importantes.

48. Cependant, il existe peu de preuves empiriques d'une corrélation positive entre une certaine concentration sur le marché et une plus forte productivité. En revanche, Nickell a étudié en 1996 la relation entre différents indicateurs de concurrence et la croissance de la productivité des facteurs. Il en déduit qu'une intensification de la concurrence se traduit par une accélération de la productivité globale des facteurs, laquelle ralentit avec le renforcement de la concentration et la hausse des profits.

2.2.2. *L'innovation*

49. L'innovation est un moteur de la croissance. Les défenseurs de la politique industrielle arguent du fait que le champion national - dans certains cas - peut être utilisé pour stimuler l'innovation.

50. Cette question remonte aux travaux de Schumpeter. Si l'on suit le paradigme de l'école de Harvard, on dira qu'une entreprise importante va innover plus parce qu'elle le peut, qu'elle a les moyens de prendre des risques.

51. Le rapport Beffa¹¹ préconise le retour des programmes nationaux, chacun de ces programmes étant coordonné par un leader ou un champion national. Derrière cette défense de l'innovation se profile l'idée de diffusion technologique de la recherche et développement (R&D) des grosses entreprises vers le reste de l'économie, tel que cela a été le cas dans le domaine des télécoms en France.

52. D'après Schumpeter, l'activité de R&D est une activité dans laquelle il existe des rendements d'échelle. En outre, une innovation sera plus facilement diffusée au sein d'une grande entreprise. Par ailleurs, une moindre concurrence sur le marché des produits va permettre la création de rentes, laquelle va inciter d'autres entreprises à rentrer sur le marché en innovant. Par conséquent, l'entreprise leader sera incitée à innover plus pour conserver sa position.

53. Cet argument peut être complété par un argument de course à l'innovation. En cas de course à l'innovation entre un monopole et son concurrent, si le monopole innove en premier, il conserve son pouvoir de monopole. Si au contraire le rival potentiel innove en premier, le marché se transforme en duopole. Par conséquent, le monopole a donc plus à perdre à ne pas innover que son rival.

¹¹ Rapport Beffa au Président de la République, «Pour une nouvelle politique industrielle», La Documentation française, 2005.

54. Un autre argument repose sur la diversification des risques. En effet, la R&D est une activité risquée. Une grosse entreprise multi-activités va diversifier le risque de ne pas trouver entre toutes ses activités. Ce rôle de diversification des risques peut également être joué par l'État dans le cadre des grands programmes.

55. Le dernier argument est un argument de financement. Puisque les marchés financiers sont imparfaits, les entreprises doivent financer en partie leurs investissements en R&D sur leurs ressources propres. Les grosses entreprises, qui disposent de ressources propres plus importantes ont donc plus de capacité d'innover que les entreprises de moindre taille.

56. Au contraire, il existe une théorie de l'effet de remplacement selon laquelle l'innovation est un processus de "destruction créatrice de valeur". Chaque innovation va créer une externalité négative pour le détenteur de l'innovation détruite. Un monopole qui innove se voit donc contraint à détruire sa précédente innovation. Par conséquent, il sera moins enclin à innover, à moins que le marché, de par son caractère concurrentiel, ne l'incite à le faire.

57. Toutefois, le mécanisme de destruction créatrice de valeur sera favorable à l'emploi qualifié découlant de l'innovation.

58. En conclusion, l'incitation à innover, comme l'efficacité productive peuvent être améliorées du fait de l'existence d'un champion national, à condition qu'un certain degré de concurrence existe sur le marché. Mais, en définitive, tout dépend de la taille des marchés.

59. Les politiques industrielles et de concurrence vont donc, complémentirement, dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande compétitivité de l'économie.

2.3. *La complémentarité des politiques industrielle et de concurrence*

60. Pour les partisans du patriotisme économique, la politique industrielle viendrait compenser les effets négatifs d'une politique de concurrence favorable à l'ouverture des frontières et des capitaux. Ils partent notamment de l'hypothèse selon laquelle la nationalité du capital d'une entreprise, et l'implantation du siège social, auraient des effets sur la localisation des activités et, surtout, la protection de l'emploi national. Ses partisans voient dans les quelques exemples qui ont pu la confirmer, une démonstration de cette hypothèse¹².

61. Or, rien ne démontre le caractère systématique des effets sur la localisation des activités des changements de contrôles d'entreprises et rien ne démontre que, si de tels effets existent, ces derniers sont dus au fait que l'investisseur en cause est étranger. Les entreprises étrangères sont, il est vrai « *moins sensibles aux pressions des syndicats, des médias, des politiques, voire des États* »¹³ mais il n'empêche que les éventuelles suppressions d'emplois qu'elles opèrent peuvent simplement être rationnelles économiquement. Dans le contexte d'une économie mondialisée, le choix stratégique de la localisation de la production dépend en grande partie de la qualification des employés. L'Union européenne doit faire face à une concurrence croissante, notamment de la part des pays émergents. Les évolutions en cours portent en elles un risque de désindustrialisation de l'Europe, caractérisée aujourd'hui par la délocalisation d'un nombre non négligeable de centres de productions vers les pays tiers.

¹² Fermetures de sites en France lors de l'acquisition de Pechiney par Alcan

¹³ Augustin Landier et David Thesmar « *Quel patriotisme économique au XXIe siècle?* » in Problèmes économiques de la Documentation française du 5 juillet 2006 (n°2.903), p.29

62. Par ailleurs politique industrielle et politique de concurrence ne sont pas contradictoires : en ce qu'elle vise une compétitivité accrue et une situation économique saine, elles sont au contraire complémentaires à long terme. Des interventions au titre de la politique industrielle ne peuvent trouver un sens et une efficacité durables que si les entreprises touchées par ces interventions sont soumises à une concurrence réelle dans le contexte d'un commerce international sain et loyal.

63. De plus, la politique de concurrence n'est pas en contradiction avec les politiques industrielles mises en œuvre au plan national et/ou européen. Elle n'interdit pas la construction de champions industriels. Elle pourrait seulement entraîner l'interdiction de concentrations portant une atteinte irrémédiable à la concurrence.

64. Mario Monti, alors commissaire européen chargé de la concurrence, a déclaré, lors d'auditions de la Commission des affaires économiques du sénat, le 8 juin 2004, que non seulement les règles européennes de la concurrence n'entravaient pas l'émergence de champions industriels, mais qu'au contraire, elles la facilitaient, en raison, d'une part, de la taille du marché européen et, d'autre part, du «guichet unique» et de l'unité des règles de la concurrence au niveau communautaire. Il a rappelé que, dans le domaine du contrôle des concentrations, très peu d'opérations donnaient lieu à un refus, ce qui permettait la création de grands groupes, compétitifs au niveau mondial.

65. Le rapport « Une stratégie européenne pour la mondialisation » de la mission L'Europe dans la mondialisation présidée par Laurent Cohen-Tanugi et rendu public en avril 2008, en vue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, indique ainsi que la Commission « n'a fait obstacle qu'à une trentaine de fusions ou acquisitions européennes au cours des vingt dernières années (sur plus de 3 000 notifiées), permettant (...) la constitution de très nombreux «champions» européens et nationaux ».¹⁴

66. La concurrence peut donc aller dans le sens d'une politique industrielle efficace. L'ouverture à la concurrence dans les télécoms a par ailleurs provoqué l'émergence de champions européens comme, Ericsson ou Siemens par exemple. Ainsi « *La politique de concurrence ne peut être conçue au service de la seule défense de la concurrence mais plutôt comme un moyen parvenir à l'efficacité économique* ».¹⁵

67. Enfin, une prise en compte des objectifs de politique industrielle n'implique pas nécessairement un abaissement des objectifs et des moyens de la politique de concurrence, contrairement à ce que pensent certains économistes qui affirment que la notion de champion industriel est en totale contradiction avec le critère d'atomicité du modèle de la concurrence pure et parfaite. Ainsi, toute économie a besoin d'opérateurs pour entrer en concurrence avec d'autres économies. De plus, il est nécessaire que les opérateurs acquièrent une taille leur permettant de survivre, de construire et d'innover sur des marchés de plus en plus vastes géographiquement.

68. La Commission prend cela en compte lorsqu'elle évalue l'impact des fusions, acquisitions ou abus de position dominante qui lui sont soumis. Elle s'appuie ainsi sur une définition de marchés pertinents « *qui intègre leur dimension géographique et leur mondialisation accrue* ».¹⁶

69. Par ailleurs, David Encaoua et Roger Guesnerie dans leur rapport « *Politiques de concurrences* »¹⁷ diront non seulement que « *la concurrence n'est qu'un des facteurs de l'innovation et du progrès* »

¹⁴ « Une stratégie européenne pour la mondialisation » L. Cohen-Tanugi, p.152. Rapport consultable sur www.euromonde2015.eu

¹⁵ D. Encaoua et R. Guesnerie « *Politiques de concurrences* », Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2006 (n°60) La Documentation française, p.109

¹⁶ « Une stratégie européenne pour la mondialisation » L. Cohen-Tanugi, p.152. Rapport consultable sur www.euromonde2015.eu

technique »¹⁸ mais aussi ceci : « *notre conviction est claire : la concurrence est une condition nécessaire mais non suffisante pour que l'Union européenne retrouve le chemin de la croissance et de la compétitivité* ».

70. En conclusion, politique de la concurrence et politique industrielle visent un même objectif d'efficacité économique, de compétitivité, et doivent être édictées et mises en œuvre de manière complémentaire et coordonnée.

71. Le rapport « *Politiques de concurrences* »¹⁹ préconise à ce titre un renforcement de la coopération entre la DG Concurrence, la DG Entreprise et Industrie et la DG Recherche, notamment pour l'évaluation des opérations de concentration comportant des enjeux marqués de compétitivité industrielle.

72. Le nouvel article L 430-7-1 II du Code de commerce en France permet la prise en compte de ces enjeux en introduisant la possibilité pour le Ministre de l'économie de prendre en compte des critères de politique industrielle en matière de concentration. L'Autorité de la concurrence sera quant à elle en charge d'une évaluation strictement concurrentielle.

2.4. La prise en compte de la concurrence internationale dans les politiques communautaires internes

73. La politique de la concurrence et la politique industrielle poursuivent, a priori, un objectif commun à savoir, (i) accroître l'efficacité des entreprises et (ii) mieux les préparer à la concurrence domestique et internationale. La base légale au niveau communautaire pour la politique de concurrence est déterminée par les articles 81 à 87 du Traité, celle pour la politique industrielle l'est à l'article 157 qui précise que toutes les politiques doivent contribuer aux objectifs de la politique industrielle mais aussi que « *le présent titre ne constitue pas une base pour l'introduction ...de mesures pouvant entraîner des distorsions de concurrence.* » Sur un plan pratique, on l'a vu, ces deux approches peuvent être source de divergence voire de conflit.

2.4.1. Des interventions publiques pour favoriser l'émergence d'entreprises innovantes

74. Encourager les entreprises à augmenter leurs dépenses de R&D et d'innovation ne doit pas conduire, naturellement, à perturber le fonctionnement normal du marché et de la concurrence. Les interventions publiques visent à pallier les défaillances du marché, et ce en conformité avec les règles communautaires en matière d'aides d'État. Certains projets de R&D et d'innovation, en effet, ne se réalisent pas pour des raisons diverses :

- manque de moyens propres des PME innovantes et difficulté d'en obtenir sur le marché bancaire ou à des conditions trop pénalisantes ;
- pas d'inclinaison naturelle des entreprises à la coopération avec d'autres, alors même qu'une thématique de recherche n'est envisageable qu'en partenariat ;
- coûts et risques trop importants de certains projets, alors même que les bénéfices sociétaux qui pourraient en découler sont importants.

75. Les pouvoirs publics, ont, face à ces raisons diverses, développé au fil du temps des approches complémentaires pour répondre aux besoins différents des acteurs économiques. Ces interventions ont été

¹⁷ Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2006 (n°60) La Documentation française, p.109

¹⁸ Idem

¹⁹ Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2006 (n°60) La Documentation française, p.109

autorisées par la Commission européenne, qui a constaté leur bien-fondé et l'absence d'effets néfastes sur la concurrence intra communautaire.

76. Le contrôle communautaire des aides à la R&D et à l'innovation vise à prévenir les effets négatifs d'une aide sur les entreprises concurrentes des États membres. Cette logique, légitime au regard des objectifs de renforcement du marché intérieur, n'est toutefois pas toujours satisfaisante : la définition restrictive d'activités de recherche éligibles aux aides, la fixation d'intensités maximales, la mise en place d'une procédure longue et lourde d'instruction des projets les plus importants au niveau communautaire, après une instruction longue au niveau national, sont des contraintes qui n'existent qu'au sein de l'Union européenne. **Or la concurrence en matière de recherche se joue au plan mondial.**

77. Il semble fondamental aujourd'hui de s'interroger sur l'impact de ces contraintes, de ce contrôle en matière d'aides à la R&D et à l'innovation sur la compétitivité des entreprises européennes, dans un contexte de concurrence ouverte et mondiale.

78. Il ne s'agit pas de s'affranchir du contrôle communautaire des aides, qui est l'une des bases de la construction du marché intérieur. Il s'agit de réaffirmer que le fondement du contrôle des aides est la construction et le renforcement du marché intérieur dans un contexte international évolutif. En ce sens, ceci rejoint l'approche souhaitée par la Commission elle-même dans son plan d'action 2005-2009 adopté le 15 juillet 2005 : « *La politique des aides d'État (...) doit contribuer, par elle-même et aussi en venant appuyer d'autres politiques, à faire de l'Europe un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi, à renforcer les connaissances et l'innovation pour susciter de la croissance et à créer des emplois plus nombreux et meilleurs.* »

79. Renforcer les politiques de soutien à la R&D et à l'innovation passe par une meilleure prise en compte de la concurrence internationale dans les politiques communautaires internes. L'émergence de champions européens passe aussi par le développement de projets dits à risque que le marché ne semble parfois pas à même de vouloir financer.

80. L'examen de l'intérêt stratégique des projets et non de la seule défaillance de marché et de l'impact sur la concurrence devrait devenir un élément de la politique de concurrence si l'Europe veut voir émerger davantage de champions européens. Ceci est d'ailleurs la règle aux États-Unis et au Japon.

2.5. L'introduction de critères de politique industrielle dans la mise en œuvre du droit de la concurrence : un exemple français récent

81. La récente réforme de l'organisation du système français du contrôle des concentrations prévoit que des impératifs de politique industrielle ne peuvent pas être pris en compte par l'autorité de la concurrence, qui pourra toutefois, si il y a lieu, intégrer les gains d'efficacité économique compensant les atteintes à la concurrence évalués dans le cadre de l'examen de projets de concentrations (cf. point 2.3 ci-dessus). Ces impératifs de politique industrielle pourront, en revanche, être pris en compte de manière plus large par le Ministre de l'économie à l'issue de la procédure.

82. En effet, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a réformé la régulation concurrentielle des marchés en France, notamment en ce qui concerne les règles relatives au traitement des affaires de concentration. L'Autorité de la concurrence traitera ces opérations sous l'angle concurrentiel.

83. Pour sa part, le Ministre de l'économie conservera un pouvoir d'évocation en fin de phase II. Ainsi l'article L430-7-II du Code de commerce indique que « *le ministre chargé de l'économie peut évoquer l'affaire et statuer sur l'opération en cause pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence et, le cas échéant, compensant l'atteinte portée à cette dernière par l'opération* ».

84. L'article continue en indiquant que : « *Les motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence pouvant conduire le ministre chargé de l'économie à évoquer l'affaire sont, notamment, le développement industriel, la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou la création ou le maintien de l'emploi* ».

85. L'octroi de ce pouvoir d'évocation se justifie par la nécessité de permettre un bilan global des opérations de concentration jugées stratégiques et pour lesquelles les autorités considèrent comme indispensable de pouvoir continuer à concilier les impératifs de la régulation de la concurrence avec ceux d'autres politiques publiques. S'il décide d'évoquer une décision de l'Autorité de la concurrence, le Ministre devra prendre une décision motivée, éventuellement conditionnée à la mise en œuvre effective d'engagements (article L 430-7-1, II alinéa 3 du Code de commerce).

86. Par ailleurs, le Ministre disposera d'une large marge de manœuvre, en ce qu'il pourra non seulement passer outre une décision d'interdiction, mais également mettre son veto à la réalisation d'une opération autorisée par l'Autorité de la concurrence.

87. Des procédures similaires existent dans d'autres États européens :

- l'article 42 de la loi antitrust en Allemagne prévoit la possibilité pour le Gouvernement fédéral d'autoriser une fusion interdite par l'autorité de concurrence (mais non l'inverse) ; depuis l'instauration de ce système en 1973, et sur les quelques 170 cas d'interdiction prononcés par le Bundeskartellamt, le Gouvernement allemand a autorisé l'opération à 11 reprises ;
- au Royaume Uni, l'Enterprise Act, entré en vigueur en juin 2003, prévoit la possibilité pour le Gouvernement de saisir la Competition Commission afin d'engager une procédure d'examen approfondi des opérations de concentration mettant en jeu un intérêt public spécifique (pluralité des médias, approvisionnement dans le domaine de l'eau, défense) ; le Gouvernement peut ainsi interdire une concentration autorisée par les autorités de concurrence.

88. Cela permet une prise en compte des spécificités sectorielles lors de l'analyse des politiques de concurrence, que le rapport « *Politiques de concurrences* »²⁰ considère comme nécessaire.

89. Cela conduit en effet à une plus grande compétitivité et à une plus grande efficacité globale. En ce sens, politique de concurrence et politique industrielle sont tout à fait complémentaires.

²⁰ Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2006 (n°60) La Documentation française, p.109