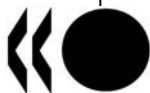


Non classifié

DAF/COMP/GF/WD(2009)72



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

29-Jan-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 Elie Cohen

-- Session I --

Cette contribution est soumise par Monsieur Elie Cohen (Directeur de Recherche, Conseil National de la Recherche Scientifique (CNRS) France) au titre de la Session I du Forum Mondial sur la Concurrence.

Contact: Hélène Chadzynska, Chef de projet du Forum Mondial sur la Concurrence
Tel: +33 1 45 24 91 05; Email: helene.chadzynska@oecd.org

JT03258907

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

DAF/COMP/GF/WD(2009)72
Non classifié

Français - Or. Français

RISQUE SYSTÉMIQUE ET DROIT DE LA CONCURRENCE

-- Elie Cohen --

1. Faut-il considérer les régulations de marché et les autorités de concurrence comme des outils pour temps de paix économique et les aides publiques voire les politiques industrielles comme les seuls outils appropriés aux temps de crise? Avec l'approfondissement de la crise on constate que le premier réflexe de tout Gouvernement est de mettre entre parenthèses les règles de la concurrence, de protéger son industrie domestique, voire de tirer partie de la crise pour gagner un avantage concurrentiel illusoire. Limiter des importations en invoquant des clauses de dumping, réserver ses garanties financières à ses nationaux, prêter aux banques autochtones à des conditions avantageuses relève d'une seule et même logique : face à la crise la protection est supérieure à l'ouverture, l'identité nationale prime sur l'ancrage territorial. Les aides publiques qu'on croyait pouvoir limiter à l'industrie financière pour prévenir le risque systémique sont étendues à l'industrie automobile, à l'immobilier, aux PME en mal de crédit et demain sans doute aux compagnies aériennes, à l'industrie chimique Ainsi se forme une dynamique qui, si on n'y prend garde, justifiera des mesures protectionnistes, des limites à la concurrence, des formes de préférence nationale. On croyait avoir tiré les leçons de 29 et rompu avec les paradis artificiels de l'économie administrée mais la tentation des solutions nationales risque de devenir irréprouvable.

2. L'Europe, loin d'avoir répondu au choc de la crise par des politiques communes, loin d'avoir saisi l'occasion pour montrer la force du marché unique et de la zone Euro, a adopté une politique qui révèle la tentation du chacun pour soi. Certes, l'écume médiatique témoigne du contraire : G4 organisé sous présidence française, plan coordonné Sarkozy-Brown de sortie de crise, réunion du G20, plan de stimulation économique coordonné. En fait, la communication l'a emporté sur la substance. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les politiques menées face au choc de liquidité et la crise de solvabilité de Septembre 2008.

3. Une panoplie commune d'outils d'intervention a été adoptée : garantie des dépôts, recapitalisation des banques, garantie du crédit interbancaire, achat éventuel d'achats toxiques. Mais la mise en œuvre nationale de ses mesures a abouti à créer des distorsions. Un exemple, la recapitalisation des banques : certains pays ont adopté une logique punitive de quasi-nationalisation, d'autres prêtèrent des capitaux publics à des conditions très avantageuses, les derniers enfin conditionnèrent la recapitalisation au développement du crédit ou à la limitation des dividendes. Le résultat pratique de cette course à la fragmentation et à la renationalisation des systèmes financiers a été triple. D'une part, les autorités de concurrence nationale ont été condamnées au silence, ce fut notamment le cas de l'autorité de la Concurrence britannique pour la fusion HBOS-Lloyds-TSB. D'autre part l'absence de mécanisme européen de sauvetage des entreprises financières intégrées conduisit à des *joint ventures* interétatiques pour sauver Fortis ou Dexia avec comme résultat ultime probable un démantèlement sur des bases nationales de ces groupes européens intégrés. Enfin, la multiplication d'aides publiques et les distorsions concurrentielles qu'elles ne pouvaient pas ne pas générer ont conduit la DG Comp à vouloir appliquer la méthode classique des contreparties aux aides publiques avec une capitulation rapide face aux demandes nationales. On croyait que l'Europe, puissance normative, saurait gérer le conflit entre risque systémique et risque concurrentiel généré par les aides publiques mais la demande par la DG Comp de réduction du crédit par les entreprises aidées dans un contexte de *credit crunch* l'a mise en porte à faux¹.

¹ « Bruxelles voudrait imposer à toutes les banques aidées de redresser leur bilan, c'est à dire de prêter moins en proportion de leurs capitaux propres, fussent-ils renforcés par les deniers de l'État Le Figaro 1/12/08 « L'État s'oppose à la Commission sur un point majeur : Bruxelles conditionne son feu vert à l'opération à une croissance limitée du crédit et à celle de la taille du bilan des banques » Les Echos 1/12/08

4. On peut considérer que cette erreur a été depuis corrigée et que la DG Comp retrouve progressivement ses marques en soumettant les plans d'aides nationaux à un examen rapide mais efficace. Cette hypothèse sera rapidement testée puisqu'on assiste à un deuxième cycle de recapitalisations avec des nationalisations partielles. Si les plans gouvernementaux actuels étaient menés à bien sans harmonisation des conditions de recapitalisation, on assisterait rapidement à un éclatement du paysage financier européen entre des entreprises anglaises fortement recapitalisées et soumises à une politique du crédit directive, des entreprises françaises faiblement recapitalisées mais sans conditions attachées et un groupe allemand fusionné fortement recapitalisé à des conditions scandaleusement favorables.

5. On peut mettre cette impuissance relative de l'autorité de la concurrence sur le compte de l'urgence et estimer qu'une fois passé l'orage, la commission reprendra la main. Il est probable que les concentrations réalisées à la faveur de la crise poseront des problèmes d'abus de position dominante sur certains marchés, notamment celui du crédit immobilier ; on pourra donc défaire demain ce qu'on a autorisé aujourd'hui.

6. L'histoire de l'intégration européenne peut même nous inciter à envisager une troisième hypothèse d'évolution de la politique de la concurrence dans un contexte de crise financière majeure : la sortie par le haut. Le constat fait d'une relative impuissance de l'Union Européenne face à l'éclatement des pouvoirs de régulation et de supervision prudentielle peuvent conduire à compléter Maastricht en dotant la banque centrale d'un pouvoir de supervision au service de la stabilité financière. De même, le risque de fragmentation du marché unique de services financiers peut conduire à une régulation centralisée des banques d'envergure communautaire. Enfin, un pouvoir financier et fiscal européen pourrait naître pour traiter les risques de dislocation interne de la zone Euro en cas d'aggravation de la crise des dettes publiques nationales (mesuré par les *spreads* sur dette souveraine entre pays européens). La crise financière a des effets grossissants sur les imperfections et les dysfonctionnements des institutions européennes. Le pire n'est pas certain, mais l'Union Européenne n'a jusqu'ici pas été à la hauteur des enjeux.