

INSTITUT MONTAIGNE



RESUME

REGULATION : CE QUE BRUXELLES DOIT *VRAIMENT* FAIRE

Faire de l'Europe la région la plus compétitive du monde en 2010 : vœux pieux ou objectif réaliste ? Tel est en tout cas le souhait exprimé en mars 2000 par le Conseil européen de Lisbonne.

Un des éléments de réponse réside sans doute dans la capacité de l'Europe à se doter d'un cadre de régulation propre à favoriser la compétitivité de ses entreprises, tout en préservant le « modèle européen ». Il n'est nullement question de réglementer plus mais, au contraire, de réglementer mieux. À défaut, l'Europe continuera à souffrir d'un triple handicap :

- la régulation des activités économiques a été trop exclusivement conçue et organisée autour de la politique de concurrence, au détriment d'une vision proprement industrielle des choses. En particulier, des projets de fusion entre entreprises européennes ont été abandonnés par crainte d'un veto de Bruxelles. Ce balancier doit aujourd'hui être rééquilibré.
- la préservation du « modèle européen » est un objectif majeur. Les règles du jeu pour concilier « préférences collectives » (environnement, protection des consommateurs, services publics de qualité ...) et compétitivité des entreprises n'ont cependant pas été clairement posées. Chez les citoyens, on craint la remise en cause des services publics ; du côté des entreprises, on redoute que le financement de ces missions non marchandes pèse exagérément sur les activités productives.
- si l'ouverture à la concurrence des anciens monopoles publics s'est certes accompagnée de la mise en place d'outils de régulation spécifiques, elle s'est faite de façon désordonnée et sans que le rôle de Bruxelles soit clairement défini, avec pour conséquence des cloisonnements coûteux et injustifiés. Or, en la matière, les enjeux sont clairement européens.

Pour remédier à chacun de ces dysfonctionnements, ce rapport formule une série de propositions afin que la régulation devienne un outil majeur de renforcement de la compétitivité de l'Europe.

I. La régulation des marchés européens ne peut se limiter à la politique de la concurrence

Organisée par le Traité de Rome de 1957 à une époque où les économies européennes étaient cloisonnées et peu ouvertes sur l'extérieur, la régulation des marchés européens doit être aujourd'hui reformulée et articulée autour de deux grands principes :

- La préservation de l'approche européenne de la politique de concurrence selon laquelle la Commission européenne surveille non seulement le comportement des entreprises (ententes anticoncurrentielles, abus de position dominante) et les effets des concentrations, mais également les aides d'État et toutes les formes d'intervention publique lorsqu'elles ont pour effet de fausser la concurrence.
- L'adaptation de ce modèle pour éviter qu'il n'handicape les entreprises européennes aujourd'hui soumises à une concurrence internationale qui ne cesse de s'exacerber.

Afin d'assurer la mise en œuvre de ces principes, il convient :

- que les aides publiques qui n'ont pas d'effet sur la concurrence intra-communautaire soient explicitement exclues du contrôle communautaire. Cette « sanctuarisation » pourrait se faire par un règlement d'exemption ou tout autre texte contraignant. Elle devrait permettre d'exclure explicitement du contrôle de la Commission certaines activités (services locaux...) ou types d'interventions publiques.

Bruxelles doit limiter son contrôle aux seules interventions publiques qui faussent la concurrence entre pays européens.

- que l'Europe s'efforce, dans le cadre de l'OMC, de convaincre les autres États de restreindre et contrôler leurs propres aides publiques. Il existe déjà un accord de l'OMC sur les subventions, mais il devrait être étendu aux activités qui en sont actuellement exclues, notamment les services, et aux formes d'aides et de subventions qu'il ne couvre pas encore.

L'Europe est dure avec elle-même. Elle doit faire en sorte que les autres pays le soient également et fassent leur propre police.

- qu'à défaut d'examiner les projets de concentrations sur la base d'un « bilan économique et social », au moins la Commission analyse véritablement les efficacités (économies d'échelles, rationalisations...) permises par ces opérations. Cette recommandation n'appelle pas nécessairement l'adoption de nouveaux textes mais une modification des pratiques de la Commission, notamment la systématisation des analyses sous un angle économique, et non plus seulement juridique, des projets qui lui sont soumis.

Lorsque les rapprochements d'entreprises génèrent des gains économiques, ils doivent être encouragés.

- que la Commission reconnaisse que la conjonction de l'intégration poussée de l'économie européenne et de la globalisation s'est traduite par un élargissement des marchés sur lesquels les risques concurrentiels doivent être appréciés. Cette reconnaissance nécessite une clarification des règles et critères sur la base desquels la Commission détermine si un marché est national, européen ou mondial. L'adoption d'une nouvelle communication de la Commission précédée d'une concertation avec les milieux juridiques et économiques et les départements ventes/marketing des entreprises, permettrait de répondre à cette attente.

La Commission doit reconnaître que dans une concurrence mondialisée la constitution de grands groupes européens est parfois nécessaire.

II. Le cadre juridique des services d'intérêt général doit être clarifié pour concilier les contraintes économiques immédiates des entreprises et les exigences d'un développement économique durable

La prise en compte des préférences collectives de chaque État européen est un exercice délicat car il nécessite de concilier des exigences contradictoires :

- permettre à chaque État de définir ses propres priorités tout en garantissant la cohérence du marché intérieur ;
- assurer une organisation et un financement clairs et garantis des « préférences collectives » de chaque État européen ;
- limiter au maximum l'impact de ces mécanismes sur la concurrence et le poids de leur financement sur les entreprises.

Pour tenter de concilier ces exigences, le présent rapport formule les recommandations suivantes :

- laisser à chaque État le choix des préférences collectives qu'il veut organiser mais fixer, au plan européen, les limites de ce choix (ce qui peut être d'intérêt général et ce qui ne peut pas l'être, principes généraux d'organisation et de financement) ;
- préciser, dans un texte communautaire, les outils de financement possibles de ces activités (en principe le fonds de compensation alimenté soit par la puissance publique, soit par les différents opérateurs) et les règles de calcul des coûts ;
- doter la Commission européenne d'une mission d'audit/évaluation des mécanismes en place dans les États membres.

III. Là où des réglementations sectorielles spécifiques doivent être maintenues, le rôle de l'échelon européen doit être clarifié

L'ouverture à la concurrence des anciens monopoles publics s'est traduite par un double mouvement de déréglementation et de régulation. Les réglementations sectorielles resteront nécessaires dans les secteurs « à réseau » (télécommunications, énergie, transports...) pour lesquels les conditions d'un accès concurrentiel doivent être organisées, et dans les secteurs à l'origine de risques systémiques, notamment le secteur financier.

Aujourd'hui, les outils de régulation mis en place dans les années 1990 sont confrontés à un double défi : efficacité et légitimité. La réponse à ces défis se trouve dans la clarification du rôle de l'échelon européen. En ce sens, le présent rapport formule les recommandations suivantes :

- accélérer l'adoption des directives de « seconde génération » qui conduiront à son terme la « normalisation » de ces secteurs. À partir d'une évaluation des résultats déjà obtenus, ces directives permettront de recentrer la régulation sur les questions réellement problématiques au regard du bon fonctionnement des marchés ;
- là où les marchés sont pleinement intégrés, organiser le transfert de la régulation du niveau national au niveau européen ;
- là où cette intégration n'est encore que partielle, doter la Commission européenne d'une mission de coordination des autorités nationales et d'audit de leur action.

Le calendrier européen offre en cette année 2004 de véritables opportunités pour mettre en place un plan d'action ambitieux pour une nouvelle régulation européenne. L'élargissement de l'Union au 1er

mai, l'élection d'un nouveau Parlement Européen en juin et la mise en place d'une nouvelle Commission au mois de novembre sont autant d'occasions propices. La mise en œuvre de ce plan devrait être échelonnée sur la durée du mandat de la prochaine Commission (2004-2008) et se décomposer en actions de court et moyen terme.

AGENDA 2004-2008

Actions immédiates (2004-2005)

- Adoption du texte « sanctuarisant » les aides d'État aux services locaux ou sans effets sur la concurrence intracommunautaire ;
- Consultations préalables et adoption du texte sur les critères de définition des « marchés pertinents » (i.e. sur la base desquels l'existence d'une position dominante est vérifiée) dans un marché européen intégré ;
- Adoption du texte sur le financement des services d'intérêt général ;
- Conduite par la Commission des évaluations des directives de libéralisation de « première génération ».

Actions de moyen terme (2005-2008)

- Extension des travaux de l'OMC aux aides d'État et subventions, notamment dans le secteur des services ;
- Élaboration d'une doctrine communautaire en matière d'efficacités des opérations de concentration ;
- Élaboration du cadre juridique d'ensemble des « préférences collectives » sur la base de l'évaluation/audit de la situation de chaque État membre ;
- Réorganisation des réglementations sectorielles avec la mise en place d'autorités européennes dans les secteurs pleinement intégrés et de mécanismes d'audit européen des autorités nationales dans les autres secteurs.