



BRIEFING
PAPER

FÉVRIER
2008

www.institutmontaigne.org

ENTRE STRATÉGIE INDUSTRIELLE ET POLITIQUE DE CONCURRENCE, QUELLE VOIE POUR L'EUROPE ?

Lorsque les Français évoquent les bienfaits attendus d'une « véritable politique industrielle européenne », ils sont immédiatement suspectés d'être d'incorrigibles interventionnistes, de dangereux doctrinaires du patriotisme économique, voire les défenseurs zélés de secteurs en déclin... Leur tradition jacobine, leur histoire récente, de fait, nourrissent une certaine méfiance. Pourtant, une réflexion sur ce thème est légitime. Mieux, stratégie et politique industrielles ne sont plus des notions taboues à Bruxelles. Il existe donc aujourd'hui une voie pour surmonter les préjugés et dissiper les malentendus entourant la notion de stratégie industrielle. La présidence française de l'Union européenne, au deuxième semestre 2008, constitue une fenêtre d'opportunité pour créer les conditions d'un nouveau consensus.

Qu'est-ce qu'une politique (ou une stratégie) industrielle européenne ? L'idée même a-t-elle du sens ? Beaucoup, au sein de l'Union, en doutent. La présidence française du Conseil de l'Union présente de ce point de vue une double opportunité : celle pour nos dirigeants de tenir un discours positif sur les principes fondateurs de la politique de la concurrence inscrits dans le traité de Rome ; celle d'apporter la preuve que la notion de politique industrielle peut avancer dans les instances communautaires par des mesures concrètes sans mettre à bas ces principes fondateurs.

- Nombreux sont nos partenaires qui soupçonnent, sous l'apologie de la politique industrielle, les relents d'un colbertisme mal guéri.

- Les dirigeants français sont également soupçonnés de mettre en péril l'intégration du marché européen et de privilégier la (re)constitution de filières technologiques à ossature essentiellement franco-française.

- Nos partenaires redoutent enfin la mise en œuvre, sous prétexte de politique industrielle, d'un accompagnement social des conséquences de la mondialisation au risque de différer les mutations nécessaires (cf. les plans textiles en France et en Europe).

Pourtant, l'idée de la mise en place d'une politique industrielle au niveau européen apparaît bel et bien dans les documents officiels présentés par la Commission européenne¹. Elle est également présente dans la stratégie de Lisbonne, avec l'objectif de « conservation d'une base industrielle en Europe ». Deux conditions sont cependant indispensables à la réussite d'un tel projet :

- la notion de stratégie industrielle doit être nécessairement replacée dans le cadre de la politique de compétitivité globale de l'Union ;
- il importe de ne pas opposer stérilement stratégie industrielle et

¹ Communication de la Commission d'octobre 2005 : *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* ; Communication de la Commission de juillet 2007 : *Examen à mi-parcours de la politique industrielle - Contribution à la stratégie pour la croissance et l'emploi de l'Union européenne*.

« Il importe de ne pas opposer stérilement stratégie industrielle et règles du marché intérieur »

règles du marché intérieur, mais plutôt de rechercher les voies d'une coexistence et d'une meilleure articulation.

1. La stratégie industrielle en Europe : une politique de compétitivité globale assortie d'indispensables choix technologiques

Il existe un large consensus sur la nécessité de renforcer la compétitivité globale de l'espace européen afin d'y attirer capitaux et investissements. Mais cette promotion des outils de compétitivité globale ne doit pas occulter l'intérêt que peut présenter une réflexion sectorielle.

1.1. Développer l'attractivité du site de production « Union européenne »

Si beaucoup a été fait, beaucoup reste encore à faire en matière d'amélioration de la compétitivité du territoire européen.

1.1.1. Davantage prendre en compte l'impact de toute nouvelle réglementation européenne sur la compétitivité de l'industrie

Cette approche imprègne d'ores et déjà les travaux du Conseil « compétitivité » et le programme « mieux légiférer », par exemple dans le cadre du programme « CARS 21 », qui procède au réexamen de certaines législations et charges administratives pesant sur les entreprises et les PME. Des améliorations significatives peuvent toutefois y être apportées. D'une part, le Conseil « compétitivité » ne joue pas, au

niveau politique, le rôle de filtre qui pourrait être le sien sur les propositions législatives susceptibles d'affecter la compétitivité de l'industrie européenne. Les orientations prises en matière d'environnement ou encore d'énergies renouvelables en fournissent une illustration. D'autre part, les études d'impact accompagnant les propositions de la Commission européenne demeurent trop lacunaires en termes d'approche sectorielle.

Dans ce cadre, une attention toute particulière doit être accordée à la simplification de la réglementation, notamment fiscale, et à l'introduction d'une plus grande prévisibilité pour les investisseurs. Les pouvoirs publics nationaux et européens ont toujours de bonnes raisons pour adopter de nouvelles règles, de nouvelles procédures, sans mesurer leur impact sur les grands investisseurs mondiaux. Pour ne prendre qu'un exemple, il est évident que la dérive des dépenses de santé appelle des réactions politiques, mais lorsque, en l'espace d'une dizaine d'années, on a vu se succéder autant de plans de redressement qui ont conduit à changer, parfois d'un mois sur l'autre, les règles de prise en charge des médicaments ou des dispositifs médicaux, il ne faut pas s'étonner de constater que la plupart des grands laboratoires pharmaceutiques sont aujourd'hui établis en dehors du territoire de la France et même de celui de l'Union européenne.

1.1.2. Une concurrence juste et transparente entre États membres pour attirer les investissements en capacité de production

Il convient à cet égard de soutenir la proposition de la Commission européenne visant à l'harmonisation de l'assiette – et non pas du taux – de l'IS dans l'Union². Compte tenu de la règle

de l'unanimité en matière fiscale, cette réforme justifierait la mise en œuvre d'une coopération renforcée, c'est-à-dire d'une action volontaire, ouverte aux États membres qui le souhaitent. Une telle harmonisation aurait incontestablement un impact sur la simplification et la transparence des conditions d'investissement dans le territoire de l'Union : les entreprises pourraient comparer en toute transparence les taux d'imposition et les mettre en balance avec les autres avantages qu'elles attendent d'une localisation donnée, notamment en termes d'infrastructures et de services publics, de qualifications professionnelles ou de relations avec les pouvoirs publics.

Ces aspects sont plus décisifs pour un investisseur que le bénéfice de régimes fiscaux dérogatoires, *a fortiori* instables.

1.2. Identifier des secteurs destinés à faire l'objet d'une attention particulière

Tout choix comporte une part de risque et nombreux sont les échecs que l'on peut attribuer à l'irruption d'une volonté politique dans les choix des acteurs économiques : le « plan calcul », le « sauvetage » de l'industrie textile ou de l'industrie charbonnière, voire de la construction navale, etc. Mais des succès incontestables sont aussi venus récompenser l'audace : la filière nucléaire en France, les matériels de transport en Allemagne et en France, les technologies spatiales dans le cadre de l'Agence spatiale européenne. L'existence de ces pôles technologiques, qui constituent de vraies références mondiales, est incontestablement un facteur puissant d'attractivité pour les autres entreprises³.

Il importe cependant de bien vérifier si tel ou tel choix est de nature à faire consensus, non

² Proposition également mise en avant dans le briefing paper *Manifeste pour l'Europe – 20 propositions pour faire redémarrer l'Union*, publié par l'Institut Montaigne et le Centre for European Reform en octobre 2005.

³ Sur les liens entre politique industrielle et politique de l'innovation : *Vers une nouvelle politique industrielle*, Jean-Luc Gaffard in *Problèmes économiques*, 15 février 2006.

seulement dans les enceintes politiques, mais également parmi les acteurs économiques et les chercheurs.

En outre, bâtir un tel consensus, suppose une définition commune des objectifs à atteindre :

- L'identification des technologies critiques, susceptibles d'avoir un effet sur la spécialisation et le positionnement de l'industrie européenne dans des produits et services à forte valeur ajoutée. Même si le terme « industriel » est un peu réducteur, les entreprises manufacturières intégrant dans leurs process de plus en plus d'activités tertiaires, il existe des technologies dont l'Europe doit conserver la maîtrise sur son territoire et pour lesquelles la perte d'un savoir-faire ou d'une filière de formation et de recherche est rarement réversible.

- Dans cet esprit, le deuxième objectif est que le plus grand nombre possible de grands groupes industriels restent localisés en Europe ou viennent s'y installer. En effet, même pour des entreprises dont les activités et les marchés sont de dimension mondiale, le lieu d'implantation des centres de décision a une incontestable influence sur la localisation des emplois à forte valeur ajoutée. Comme l'a dit de façon très concrète un de nos interlocuteurs, « *c'est parce que Danone est française que Vitapôle est à Evry, sinon ce centre de recherche et de développement technologique serait à Palo Alto, à Shanghai ou ailleurs* ».

Si ces deux objectifs font consensus, il reste à leur donner une expression concrète dans la définition de choix stratégiques économiques et industriels. Trois secteurs au moins se sont rattachés dans le passé à une stratégie industrielle européenne et sont appelés à le demeurer :

- *Les industries de souveraineté et de sécurité.* L'Agence européenne d'armement, fondée le 12 juillet

2004 et chargée de promouvoir la coopération dans le domaine des approvisionnements en équipements de défense, constitue, dans son secteur particulier, le premier exemple d'une stratégie industrielle européenne, conçue et mise en œuvre en commun. S'il est trop tôt pour tirer les enseignements de sa création – d'autant que la volonté de coopération affichée lors de sa création a pour partie laissé place à un certain scepticisme et à une politique du « chacun pour soi » – elle mérite d'être citée en exemple pour l'ambition qui lui fut assignée.

- *L'industrie aéronautique et spatiale.* Les succès incontestables d'Airbus et d'Ariane ont récompensé des choix politiques que le seul marché n'aurait pas su faire émerger.

- *L'énergie.* La croissance des énergies renouvelables ne résulte pas du fonctionnement spontané du marché mais du cadre réglementaire que l'Union a adopté ; le développement de l'industrie nucléaire a lui-même reposé sur un choix politique favorisant les investissements de long terme qui lui sont nécessaires. De la même façon, l'Europe doit savoir mettre en œuvre les moyens qui lui permettront d'atteindre le bouquet énergétique approprié pour préserver sa sécurité d'approvisionnement et sa compétitivité, et lutter contre le changement climatique⁴.

Ces exemples montrent comment une stratégie industrielle, tantôt nationale, tantôt européenne (c'est-à-dire regroupant plusieurs États de l'Union et bénéficiant du soutien des institutions communautaires) a pu viser le maintien sur nos territoires d'activités à haute valeur ajoutée.

De tels objectifs sont partagés par nombre de nos partenaires dans le monde :

- Aux États-Unis, la stratégie industrielle est au centre du projet

politique. Comment ne pas percevoir, sous un discours officiel qui tend à l'occulter, la permanente recherche de complémentarité, toutes administrations confondues, entre un modèle de société fondé sur les lois du marché et une volonté de puissance qui a conduit, successivement, pour des raisons tant militaires qu'économiques, à investir massivement – y compris en termes de fonds publics – dans la conquête spatiale et la « guerre des étoiles », dans les technologies de l'information, dans les sciences du vivant et les nanotechnologies ?

- Le Japon et la Corée du Sud ont bâti une grande partie de leur puissance sur la volonté de développer leurs activités technologiques. Elie Cohen, du CNRS, compare fréquemment le Ghana et la Corée du Sud, dont les niveaux de développement étaient comparables avant la Seconde Guerre mondiale. Seule la Corée a décollé – au point de devenir une économie prospère et un dangereux concurrent –, cela en raison d'un volontarisme industriel appuyé par la recherche d'une élévation du niveau de formation culturelle et technique de la population.

- Dans la Chine et l'Inde d'aujourd'hui – sans parler du Brésil – la stratégie industrielle semble tout aussi présente, les dirigeants étant soucieux d'y développer les industries manufacturières et attachant beaucoup de prix à créer des capacités de production et à former des ressources humaines, y compris des ingénieurs très qualifiés.

L'Union européenne gagnerait donc à s'interroger sur les enseignements qu'elle pourrait elle-même tirer de la coexistence d'une économie de marché efficace et de l'expression consciente de choix stratégiques économiques et industriels.

« Aux États-Unis, la stratégie industrielle est au centre du projet politique »

⁴ Cf. le rapport *Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?*, publié par l'Institut Montaigne en mars 2007.

« La pratique européenne reste celle d'une application rigoureuse des règles de concurrence »

2. Les règles de concurrence sont perçues comme un frein à l'émergence d'une politique industrielle

Une des finalités des règles européennes de concurrence est de limiter la capacité d'intervention des pouvoirs publics, aussi bien en matière de subventions que dans la constitution de grands groupes dominants, voire l'instauration de monopoles de droit ou de fait. C'est pourquoi elles sont souvent accusées de faire échec à toute stratégie politique en matière industrielle.

En réalité, le tableau n'est pas si sombre. Le nombre de cas où la Commission a interdit une opération de concentration est très limité (sur 3 628 cas notifiés entre 1990, date d'entrée en vigueur du règlement, et le 31 octobre 2007, 20 opérations ont été interdites). En matière d'aides d'État, bon nombre d'autorisations ont également été accordées et les pays qui rencontrent le plus de difficultés sont ceux – dont la France – qui répugnent à respecter les disciplines de base que sont la notification des projets et la nécessité de dialoguer très en amont avec la Commission.

Néanmoins, la pratique européenne reste celle d'une application rigoureuse des règles de concurrence se traduisant par une limitation drastique des aides d'État (l'Union européenne est d'ailleurs la seule entité au monde qui dispose d'une discipline aussi stricte en la matière), par un contrôle des concentrations qui se limite à une appréciation des projets du seul point de vue de leur impact supposé sur la

concurrence, et par des règles antitrust (ententes et positions dominantes) où la prise en compte d'une quelconque stratégie politique est conçue comme inconcevable.

Le contraste est flagrant avec la pratique américaine, dans laquelle la constance du discours axé sur la prééminence des règles de concurrence, laisse place à un certain pragmatisme lorsque des enjeux industriels majeurs apparaissent : le classement sans condition de la procédure à l'encontre d'IBM au début des années 80, le soutien apporté à la fusion entre Boeing et Mc Donnell Douglas au milieu des années 90, la volonté du gouvernement de mettre un terme aux poursuites fédérales engagées contre Microsoft au début des années 2000 (sans parler des protestations, tant officielles qu'en coulisses, lorsque l'Europe s'est opposée à la fusion entre General Electric et Honeywell) en constituent des illustrations.

A contrario, la Commission, il y a quelques années, interdisait un rapprochement égalitaire entre Pechiney, Alcan et Alusuisse, pour autoriser ensuite la prise de contrôle totale de Pechiney par Alcan. Bien sûr, du point de vue des règles de concurrence, les deux dossiers étaient différents, mais le résultat final – la perte de contrôle de l'Europe sur une technologie et sur les centres de décision d'un leader mondial – aurait pu être différent si l'approche du dossier avait intégré les objectifs d'une stratégie industrielle européenne.

De même, l'interdiction de la fusion Aérospatiale / Alenia / De Havilland, sous prétexte de la menace d'une position dominante sur d'improbables segments de marché, a conduit *in fine* à la disparition de tout producteur européen dans ces segments, au profit du brésilien Embraer et du

canadien Bombardier. Quelques années plus tard, en sens inverse, la pusillanimité dont la Commission a fait preuve dans l'affaire Boeing / Mc Donnell Douglas a laissé se consolider la situation du numéro un mondial des avions gros porteurs.

Certes, ces cas peuvent paraître un peu anciens. Mais, d'une part, les effets néfastes des décisions récentes (par exemple celle concernant Schneider-LeGrand) ne se feront sentir réellement que dans plusieurs années. D'autre part et surtout, ce n'est pas tant l'analyse technique d'un dossier à un moment donné par la Commission qui est en cause – personne n'est à l'abri d'une erreur – mais la pertinence des règles de fond et de procédure qui sont à l'œuvre.

On n'a pas su, à ce jour, trouver comment faire coexister une politique de concurrence indispensable à la lutte contre les atteintes au marché et les situations de rente, objectifs qui étaient dès l'origine au cœur du Traité de Rome, et les intérêts d'une politique de la compétitivité et des technologies.

Une telle coexistence suppose de rechercher des marges de manœuvre qui existent et doivent être développées. Malheureusement, le contrôle de l'application des règles de concurrence est de plus en plus encadré par la jurisprudence de la Cour de Justice. Certains y voient le triomphe espéré de la « règle de droit », quand d'autres regrettent une judiciarisation croissante de la politique de concurrence qui rend plus malaisée encore l'émergence de choix politiques : plus on laisse les clés au juge, plus on les retire au politique.

OUTILS DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

La politique dite « antitrust »

Il s'agit de la lutte contre les ententes anticoncurrentielles et les abus de position dominante. Le Traité de Rome prohibe ces pratiques qui peuvent faire l'objet d'une interdiction et de sanctions (amendes).

Les aides d'État

Le Traité de Rome interdit, par principe, les aides accordées par les pouvoirs publics nationaux pour favoriser certaines entreprises. Seules peuvent être exemptes de cette prohibition les aides notifiées à Bruxelles et expressément autorisées par l'Union européenne.

Le contrôle des concentrations

Les concentrations (fusions, acquisitions, joint ventures, etc.) doivent bénéficier d'une autorisation préalable de Bruxelles, lorsque certains seuils de chiffres d'affaires sont atteints.

« Le contrôle de l'application des règles de concurrence est de plus en plus encadré par la jurisprudence de la Cour de Justice »

3. Quatre pistes de travail pour la présidence française

3.1. Faciliter l'identification de priorités sectorielles

Cela implique, en amont, la création d'enceintes de concertation chargées de s'interroger sur les priorités technologiques et de réfléchir aux secteurs où l'Europe doit faire partie des leaders mondiaux, à la fois en tant que centre de recherche et de développement technologique et en tant que centre de décision en matière de choix industriels.

Une telle démarche existe en partie dans le domaine de la recherche fondamentale : le « Conseil européen de la recherche », créé par la décision de la Commission du 2 février 2007, est chargé de gérer le programme « Idées » du

7^e Programme-Cadre de Recherche et de Développement, dont il a reçu 15 % du budget sur la période 2007-2013, soit un montant de 7,460 milliards d'euros.

Elle est aussi présente pour lancer un grand projet technologique comme Galileo.

Elle existe également, de manière plus sporadique, sous la forme de « groupes à haut niveau » associant industriels et pouvoirs publics. La Commission en a, par exemple, constitués dans les domaines de la construction électrique, de l'automobile ou de la construction mécanique.

Ces initiatives devraient être systématisées en recourant à des « conférences européennes des technologies » qui rassembleraient, à échéances régulières (par exemple tous les 3 ou 4 ans), des industriels, des chercheurs (y compris en prospective sociétale et en économie), des partenaires sociaux au sens large (milieux

associatifs et syndicats) et des représentants des pouvoirs politiques nationaux et européens.

Ces forums serviraient aussi bien de lieu d'expertise sur les lignes de force qui se dégagent au niveau mondial (qu'est-ce qui apparaît comme critique pour que l'Europe tienne son rang ?) que d'enceinte où débattre des risques et des opportunités technologiques qui s'offrent à nous (technologies énergétiques et environnementales, technologies du vivant, nanotechnologies, etc.).

Il reviendrait, en aval, au Parlement européen et au Conseil « compétitivité » de retenir les axes d'action et de veiller à ce qu'ils soient considérés comme des priorités réelles dans les différentes politiques de l'Union européenne.

Une attention particulière devra être donnée au recensement des réglementations techniques et des normes à arrêter, pour lesquelles un accord rapide au niveau européen constitue un avantage

« Même le
Commissaire
européen
chargé du
commerce, peu
suspect de
colbertisme, a
préconisé la
création d'une
golden share »

comparatif dans le marché mondial⁵. En effet, l'expérience du « forum européen des compétences numériques » montre que cette méthode de concertation, pour être efficace, implique une appropriation rapide des propositions émises lors de ces conférences par le législateur et par l'exécutif communautaires, ainsi que par les États membres.

3.2. Développer une approche commune de contrôle des actifs stratégiques européens

En matière de défense nationale, on a depuis longtemps l'habitude de raisonner en termes de « technologies critiques » dont le contrôle doit être préservé.

Le développement de fonds contrôlés par des États (fonds dits « souverains ») a ravivé ce débat. Ces fonds ne sont pas une nouveauté : l'émirat du Koweït a créé le sien en 1960 ; Temasek, le fonds de Singapour, a vu le jour en 1974. Mais ils se distinguent aujourd'hui par leur force de frappe financière, leur activisme et leur concentration dans des États qui n'ont pas toutes les caractéristiques ni de l'économie de marché, ni de la démocratie libérale. Or, selon une récente étude de la banque Morgan Stanley⁶, ces fonds souverains qui gèrent aujourd'hui environ 2 500 milliards de dollars – dont le tiers provient des Émirats arabes unis – pourraient, dès 2015, gérer 12 500 milliards de dollars ! En Russie, un « fonds des générations futures » verra le jour le 1^{er} février 2008. Forte de ses gigantesques réserves de change (environ 1 200 milliards de dollars), Pékin a annoncé le lancement en septembre 2007 d'un fonds souverain doté de 200 milliards de dollars (le China Investment Corp.). La Chine souhaiterait consacrer environ 300 milliards chaque année à des investissements à l'étranger⁷.

Ces fonds souverains peuvent avoir une influence positive et

constituer un réservoir de liquidités de nature à stabiliser le fonctionnement des marchés⁸. Ils sont toutefois susceptibles de perturber les choix de stratégie industrielle qui seraient arrêtés au niveau européen. Dans un entretien accordé en juillet 2007 au quotidien Handelsblatt, la Chancelière Angela Merkel a exprimé publiquement ses inquiétudes : « *La question est de savoir si la prise de participation d'un fonds doté de capitaux publics n'est pas liée à la volonté d'exercer une influence politique* ». Les États-Unis, de leur côté, ont montré leur détermination à ne pas laisser certaines entreprises ou certains secteurs passer sous contrôle étranger, que ce soit directement, en interdisant les participations majoritaires dans leurs compagnies aériennes, ou en les soumettant à une procédure officielle d'examen (lois « Hart - Scott - Rodino » et « Exxon - Florio »).

Il serait souhaitable que l'Europe se dote de mesures de défense comparables, ne serait-ce que pour éviter que les États membres de l'UE traitent en ordre dispersé la question de la définition et du contrôle des actifs stratégiques. Cela au risque de créer des situations juridiquement fragiles dont on laisserait à la Cour de Justice des Communautés Européennes le soin de les trancher.

La décision de la France de soumettre à autorisation préalable les investissements étrangers pour une liste de secteurs arrêtée par décret⁹ a nécessité de longues tractations avec la Commission européenne, soucieuse de prévenir toute infraction à la libre circulation des capitaux. L'Allemagne étudie aujourd'hui l'opportunité d'étendre à d'autres secteurs les mécanismes de protection contre des investissements étrangers, applicables aux secteurs de l'armement et de la défense, en vertu de la loi sur le commerce extérieur (AWG).

Même le Commissaire européen chargé du commerce, Peter Mandelson, peu suspect de colbertisme, a préconisé en juillet 2007 la création d'une *golden share* qui garantirait le contrôle européen des secteurs économiques vitaux : « *L'usage de cette action privilégiée pourrait être une compétence partagée entre la Commission européenne et les États membres, au nom de l'intérêt européen, et pas seulement d'un intérêt national spécifique* ».

Au-delà de cette piste, **l'Union européenne devrait prendre l'initiative d'une proposition de directive communautaire sur certains investissements étrangers**, fixant une règle du jeu stable et transparente pour les investisseurs extra-européens. Les principes de cette directive seraient les suivants :

- Un nombre limitatif de secteurs seraient qualifiés de stratégiques par le Conseil « compétitivité », sur proposition des États membres. Pour les entreprises de ces secteurs, les prises de contrôle par des investisseurs extracommunautaires seraient soumises à un régime d'autorisation préalable, déclenché, comme aux États-Unis, à l'occasion des procédures nationales ou communautaires, selon le cas, de contrôle des concentrations.
- En application du principe de subsidiarité, il appartiendrait en premier lieu à chaque État membre de faire jouer les mécanismes de cette directive lors de la prise de contrôle par un investisseur extracommunautaire d'entreprises relevant de ces secteurs stratégiques. Une possibilité d'appel pourrait être accordée à l'investisseur auprès de la Commission, assistée d'un « comité de réglementation » composé de représentants des États membres. La Commission pourrait également disposer d'une faculté d'auto-saisine, dans les mêmes conditions procédurales

⁵ Sur l'exemple de la téléphonie mobile : *Politique industrielle et concurrence : une fausse opposition*, Paul Champsaur in *Sociétal* n° 47, 1^{er} trimestre 2005.

⁶ *How Big Could Sovereign Wealth Funds Be by 2015?*, Morgan Stanley, May 3, 2007.

⁷ *Le Nouvel âge d'or des fonds souverains au Moyen-Orient*, Rapport d'information n° 33 de la commission des finances du Sénat, 17 octobre 2007.

⁸ En témoignent les récentes prises de participations assurées par des fonds souverains dans des banques affectées par la crise des *subprimes*.

⁹ Décret du 31 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger.

(comité de réglementation), pour prévenir la prise de contrôle par des investisseurs extracommunautaires de groupes européens relevant de secteurs stratégiques.

■ La directive devrait couvrir les cas de « faux nez » (notamment les filiales établies dans l'Union européenne et contrôlées par des fonds souverains) en prenant pour référence la notion d'influence déterminante, utilisée en matière de contrôle des concentrations.

3.3. Donner un contenu concret au principe de réciprocité en matière industrielle

La Commission européenne, de façon croissante dans ses communications, érige la réciprocité comme principe directeur de l'action internationale de l'Europe.

À Washington le 8 novembre dernier¹⁰, le Commissaire Mandelson a souhaité que les États-Unis et l'Union européenne aient, vis-à-vis des pays tiers, la même approche : « *Work for a positive reciprocity that creates openness in all markets abroad* »¹¹. Cette logique, déjà en germe dans la communication de la Commission « Global Europe », se retrouve dans sa communication « intérêt européen »¹² : « *il importe que l'Union européenne use de son influence dans les négociations internationales pour s'assurer l'ouverture de ses partenaires : notre ouverture ne peut être justifiée politiquement que si d'autres y répondent de manière positive* ».

Si l'on souhaite que ces intentions ne restent pas purement incantatoires, il sera nécessaire de montrer la capacité de l'Union européenne à **prendre des mesures de rétorsion à l'égard des pays qui, directement ou indirectement, maintiennent fermé l'accès à leurs**

marchés ou dont les entreprises ont recours à des pratiques commerciales déloyales (dumping ; taxes à l'exportation ; régime de double prix...).

La Commission européenne a lancé en décembre 2006 une consultation sur les instruments de défense commerciale. Ces instruments doivent avoir pour objectif de répondre aux pratiques commerciales déloyales sans risquer d'enclencher de spirale protectionniste. Pour cette raison, ces instruments de défense commerciale doivent être soumis à des règles d'engagement objectives et prévisibles. Ils ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que celles de la politique commerciale extérieure de l'Union, telles que les politiques de développement ou de protection de secteurs en déclin.

La détermination de l'Union pourrait, en particulier se manifester dans le cadre des marchés publics. Certains pays (Canada, Japon, Corée, voire États-Unis dans certains secteurs) refusent d'ouvrir aux entreprises européennes les marchés passés par leurs entités adjudicatrices dans certains secteurs, tels que les transports publics, l'énergie ou l'eau. L'Europe avait même expressément fait acter, en 1994, lors de l'adoption de l'accord sur les marchés publics dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, qu'elle refuserait d'accepter sur son territoire les offres des fournisseurs de ces pays, aussi longtemps qu'ils ne se montreraient pas plus ouverts. Pourtant, l'Union européenne a ensuite adopté des textes de droit interne qui ne prévoient nullement la faculté, pour nos entités adjudicatrices, d'écarter de telles offres.

L'Europe aurait tout intérêt, si elle veut peser sur les choix de ces pays et obtenir une réelle

ouverture de leur marché, à rendre effectives les menaces qu'elle formule. Il en va de sa crédibilité et de la défense bien comprise de ses intérêts.

3.4. Refonder l'application des règles de concurrence

L'idée n'est pas que la politique de concurrence doive devenir une priorité de second rang dans l'Union européenne. Son rôle dans le bon fonctionnement des mécanismes du marché et dans l'unité de l'espace économique européen doit être préservé. Mais sur certains dossiers clés du développement technologique et industriel, il ne doit pas être interdit d'envisager que les règles de concurrence puissent s'adapter à des choix politiques explicites.

■ Une telle faculté d'adaptation existe, en partie, s'agissant de la surveillance des aides d'État. La Commission européenne, lorsqu'elle procède à l'appréciation de leur compatibilité avec le droit communautaire, dispose de la faculté d'autoriser, aux termes de l'article 87 § 3-c du Traité, toutes celles qui assurent le développement de « *certaines activités* », lorsqu'il n'y a pas affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La France ne doit pas oublier qu'elle en a bénéficié, à l'occasion de dossiers aussi différents que la recapitalisation d'Air France, le sauvetage d'Alstom ou le développement de projets technologiques financés par l'Agence de l'innovation industrielle, pour ne citer que quelques affaires particulièrement médiatisées.

Mais il manque, pour légitimer les priorités et critères retenus par la Commission dans son action, la prise en compte d'orientations précises, dans quelques domaines précis de l'action européenne¹³.

Voilà en quoi l'identification de secteurs stratégiques et de technologies critiques pourrait

« L'Europe aurait intérêt, si elle veut obtenir une réelle ouverture des marchés de ses partenaires, à rendre effectives les menaces qu'elle formule »

¹⁰ Discours devant le Think Tank Carnegie Endowment.

¹¹⁻¹² Communication COM(2007) 581 du 3 octobre 2007 « *L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation* ».

¹³ Cf. « *La politique communautaire des aides d'État est-elle une politique de concurrence ?* » Stanislas Martin et Christophe Strassel in Concurrences n° 3, 2005.

revêtir une importance toute particulière. **Elle permettrait au Conseil « compétitivité » et au Parlement, à l'issue d'une large concertation à laquelle seraient associées les forces vives de l'Europe, de formuler les priorités, en termes de technologies ou de secteurs d'activité, que la Commission serait tenue de respecter dans le cadre de son action de surveillance.**

■ S'agissant de la répression des ententes et abus de position dominante, la formulation de telles priorités par le Parlement européen et le Conseil serait aussi utile, pour autant que la Commission accepte de recourir plus souvent aux marges de manœuvre dont elle dispose dans l'élaboration de ses décisions. Aujourd'hui, elle ne les utilise pas, tant ses équipes sont imprégnées d'une culture du « tout concurrence ». À l'inverse par exemple de la *Federal Trade Commission* (FTC) américaine qui, dans son raisonnement concurrentiel même, sait mettre en balance depuis plusieurs décennies déjà d'autres intérêts que la vision à court terme de l'avantage pour le consommateur.

■ Ce pragmatisme aurait tout autant sa place dans le cadre du contrôle des concentrations. Dans ce domaine, l'idée que la Commission puisse simplement éclairer le « bilan concurrentiel » d'un projet de rapprochement entre entreprises par la prise en compte d'intérêts sectoriels ou stratégiques est encore largement combattue. Pourtant, conférer une telle marge de manœuvre à la Commission est indispensable. Elle devrait même être accrue, **en introduisant expressément, dans le règlement sur le contrôle des concentrations, la faculté pour la Commission de mettre en balance, si nécessaire, les préoccupations de maintien de**

la concurrence et celles qui peuvent, dans certains dossiers, relever des intérêts stratégiques de l'Union européenne¹⁴ par la prise en compte de gains d'efficacité dynamique attendus de l'innovation.

Mais il sera nécessaire d'aller au-delà.

Dans son premier rapport « Europe Présence »¹⁵, le groupe *Questions européennes* de l'Institut Montaigne avait relevé que l'Union européenne était la seule des économies développées à maintenir la confusion entre pouvoir exécutif et autorité technique de contrôle de la concurrence. Dans tous les pays industrialisés, on a créé une autorité administrative ou judiciaire indépendante chargée d'identifier et de sanctionner les atteintes à la concurrence. Cette situation, contrairement aux apparences, ne signifie pas dessaisissement de l'autorité politique, mais permet au contraire sa réapparition à un autre niveau. « Europe Présence » citait l'exemple de nos voisins allemands qui voit coexister une autorité de concurrence très puissante, le *Bundeskartellamt*, avec le pouvoir reconnu au Ministre fédéral de l'économie, lorsqu'il estime que des intérêts supérieurs sont en jeu, d'imposer sa décision. Une orientation analogue a été préconisée par le rapport intermédiaire¹⁶ de la Commission pour la libération de la croissance française.

Certes, la mise en œuvre d'un tel modèle supposerait une révision des règles du Traité de Rome, lesquelles confient directement à la Commission le soin de veiller au respect des règles de concurrence. Une telle révision n'est pas d'actualité. Il n'empêche que l'on pourrait, au minimum, **réformer**

en profondeur le processus de décision de la Commission pour faire en sorte que les instances d'instruction des dossiers de concurrence (inspecteurs et « case team ») soient totalement séparées de l'instance de décision ultime (le Collège des Commissaires), de sorte qu'aucune relation de hiérarchie n'existe entre les unes et les autres. Cela permettrait, d'ailleurs, de se mettre en conformité avec les principes dégagés par la Cour européenne des droits de l'Homme.

* * *

Ces quelques pistes concrètes et raisonnables dans leurs ambitions, pour autant qu'un minimum de volonté politique existe, permettraient à la présidence française de donner le signal d'une remise en perspective des priorités respectives que sont la politique de concurrence et la définition d'une stratégie industrielle. L'une et l'autre, en effet, sont nécessaires à l'Union dans le nouveau contexte mondial.

Rainier d'Haussonville et
Jean-Paul Tran Thiet

¹⁴ *Concurrence et innovation : quelles politiques pour favoriser le développement des entreprises ?*, R. Lallement et V. Wisnia-Weill in *Horizons stratégiques* n° 4, avril 2007.

¹⁵ Rapport publié par l'Institut Montaigne en janvier 2003.

¹⁶ *Premières propositions sur le pouvoir d'achat* remises au Président de la République le 15 octobre 2007.

L'Amicus Curiae est, traditionnellement en droit, une contribution versée spontanément au débat par un tiers à une cause qui entend éclairer le décideur en tant qu'«ami de la cour».

DERNIÈRES PUBLICATIONS



Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur
de croissance par Romain Geiss



Supprimer l'ISF...
pour faire payer les riches (en France !)



Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec
les minorités musulmanes en Europe ?
par Antonella Caruso