

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

**Le rôle de la politique de la concurrence pour promouvoir la reprise économique –  
Note de référence**

**Du Secrétariat**

2 décembre 2020

Le présent document a été rédigé par le Secrétariat en tant que note de référence à l'appui du point 2 de la 134<sup>e</sup> réunion du Comité de la concurrence, organisée du 1<sup>er</sup> au 3 décembre 2020.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation ou des gouvernements de ses pays Membres ou de l'Union européenne.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante :

<https://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/role-de-la-politique-de-la-concurrence-pour-promouvoir-la-reprise-economique.htm>.

Pour toute question concernant ce document, veuillez prendre contact avec M. Ruben MAXIMIANO.  
[Ruben.MAXIMIANO @oecd.org]

**JT03474876**

## *Le rôle de la politique de la concurrence pour promouvoir la reprise économique*

Note de référence du Secrétariat\*

*Le présent document analyse les phénomènes d'interaction existant entre les mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre l'urgence créée par le COVID-19 et la politique de la concurrence. Alors que la crise du COVID-19 se poursuit et passe par différentes phases, les pouvoirs publics, responsables politiques et autorités de réglementation, y compris celles de la concurrence, sont confrontés à différents défis pour favoriser une reprise rapide et solide.*

*Dans la plupart des pays, l'État s'emploie à minimiser les conséquences directes de la crise et devrait continuer à jouer un rôle pour façonner la reprise économique. Dans ce contexte, la question suivante se pose : comment la politique de la concurrence, et plus particulièrement les autorités de la concurrence, peuvent-elles contribuer à une reprise économique plus rapide et plus durable ?*

*Ce document conclut que la politique et les autorités de la concurrence ont un rôle très important à jouer pour assurer un rebond et une reprise économiques solides à long terme.*

*On peut s'attendre à ce que la promotion de la concurrence par les autorités de la concurrence entre davantage en ligne de compte dans un proche avenir, en aidant les responsables politiques à effectuer des choix stratégiques judicieux et éclairés, en justifiant les distorsions de concurrence dues aux interventions de l'État et en concevant des mesures de soutien. Une application vigoureuse du droit de la concurrence aura aussi son importance, et les autorités de la concurrence devront établir des priorités avec soin afin de contribuer à la dynamique de la reprise économique.*

\* Ce document a été rédigé par Ruben Maximiano et Cristina Volpin de la Division de la concurrence de l'OCDE. Il a bénéficié des commentaires d'António Gomes, Antonio Capobianco, Sabine Zigelski et Federica Maiorano de la Division de la concurrence.

# Table des matières

Le rôle de la politique de la concurrence pour promouvoir la reprise économique	2
Synthèse	5
1. Introduction	7
2. Enseignements des crises précédentes	9
2.1. La suspension du droit de la concurrence freine la reprise	9
2.2. Un relâchement du contrôle des fusions en temps de crise n’améliore pas la résilience à long terme	10
2.3. Les politiques anti-concurrentielles peuvent entraver la reprise économique	10
2.4. Les crises peuvent plaider en faveur de réformes structurelles proconcurrentielles	11
2.5. Les mécanismes du marché à eux seuls ne peuvent pas toujours conduire à une affectation efficace des ressources	12
2.6. Les aides publiques devraient comprendre des incitations à la sortie et des stratégies en la matière	13
3. Promouvoir la concurrence pour favoriser la reprise	14
3.1. Les avantages liés à la concurrence sont essentiels pour la reprise et la résilience	14
3.2. Les autorités de la concurrence et la promotion de la concurrence	15
3.3. Le rôle de la promotion de la concurrence dans la conception du soutien public	16
3.3.1. Les principes de la concurrence appliqués à une analyse économique du soutien public	17
3.3.2. Les mesures correctives destinées à atténuer les distorsions de concurrence	20
3.3.3. La conception des stratégies de sortie des mesures de soutien public	21
3.3.4. Le cas de la recapitalisation des entreprises par l’État	22
3.4. La concurrence, pierre angulaire de la politique industrielle en faveur de la reprise	26
3.5. Les opportunités d’évaluation de l’impact de la législation et de la réglementation sur la concurrence	28
3.5.1. S’assurer que la réforme de la réglementation destinée à lutter contre la crise est proconcurrentielle	28
3.5.2. S’atteler à la réglementation en vigueur pour la réformer	29
3.6. L’utilité de l’ouverture des marchés publics à la concurrence	30
4. Appliquer le droit de la concurrence pour favoriser la reprise	31
4.1. Choix relatifs à l’établissement des priorités	32
4.2. Accords de coopération et ententes de crise	34
4.3. Abus de position dominante	37
4.4. Contrôle des fusions	39

4 | DAF/COMP(2020)6

5. Conclusions	42
Notes de fin	44
Bibliographie	47

## Synthèse

*La pandémie de COVID-19 et les mesures de confinement adoptées par les gouvernements ont déclenché et provoqué, dans de nombreux secteurs, un net repli de l'activité économique, qui est nettement supérieur aux répercussions négatives de la crise financière mondiale de 2008.*

*Les pouvoirs publics ont pris des mesures sans précédent pour contenir les effets de la récession pendant la phase d'urgence et stimuler aujourd'hui la reprise économique. Ces mesures sont tout autant à caractère budgétaire que monétaire, commercial ou industriel, et comprennent des allègements d'impôt, des subventions salariales, des aides financières, des prêts à taux préférentiel, des garanties d'emprunt et des prises de participation publiques.*

*Les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle fondamental en assistant les gouvernements au cours de la phase de reprise et contribuer ainsi à un redressement de l'économie plus rapide et plus durable.*

*Les effets bénéfiques de la concurrence ont été démontrés de longue date aux niveaux micro- et macro-économiques, pour optimiser l'utilisation des ressources, doper la croissance économique, stimuler la productivité et conduire à des prix plus avantageux, à un plus grand choix, à une qualité accrue des biens et des services et à davantage d'innovation. La concurrence peut aussi contribuer à promouvoir la résilience des marchés en offrant des chaînes de valeur et des modèles économiques différents et œuvrer à une distribution plus stable des biens essentiels.*

*Les enseignements des crises précédentes montrent clairement que la concurrence peut jouer un rôle important dans la reprise économique.*

*L'éventail des pouvoirs dévolus aux autorités de la concurrence, à savoir l'application du droit de la concurrence et la promotion de la concurrence, est pertinent au cours des différentes phases de la crise.*

*Les interventions des pouvoirs publics n'expliquent pas nécessairement les conséquences imprévues observées sur les marchés. Un processus décisionnel satisfaisant exige que tous les coûts soient pleinement pris en compte, y compris ceux liés à la perte de concurrence. Les autorités de la concurrence peuvent être bien placées pour formuler des avis sur la conception de mesures de nature à favoriser la concurrence ou à minimiser les distorsions de concurrence. Les principes de la concurrence devraient éclairer la conception des mesures relevant de la politique industrielle afin de « reconstruire en mieux ».*

*Dans leur rôle de promotion de la concurrence, les autorités de la concurrence peuvent aussi proposer des réformes structurelles proconcurrentielles en émettant des avis et des recommandations à destination des pouvoirs publics et plaider en faveur de la mise en place de processus d'appels d'offres permettant de renforcer les capacités et d'accumuler des stocks de biens essentiels, et de satisfaire aux besoins d'infrastructures durant la phase de reprise.*

*En outre, les autorités de la concurrence peuvent soutenir la reprise économique en réorientant les moyens de contrôle vers les marchés et les secteurs stratégiques jugés importants pour le processus de reprise. Parmi les secteurs qui pourraient être prioritaires figurent, par exemple, ceux qui ont été fortement impliqués dans la réponse à la crise (comme les produits pharmaceutiques ou le commerce en ligne) ou ceux qui peuvent avoir des retombées positives sur le bien-être social (comme les marchés du travail).*

*Enfin, les autorités de la concurrence peuvent utiliser leurs pouvoirs de contrôle pour sanctionner les violations du droit de la concurrence et régler les fusions qui risquent d'aggraver les conséquences de la crise ou d'entraver la reprise économique. Les activités de*

*contrôle peuvent, en particulier, exiger de mettre davantage l'accent sur les effets dynamiques à long terme.*

*Par conséquent, le droit et la politique de la concurrence ne devraient pas être tenus pour des « biens de luxe politiques » dont les économies peuvent se passer en temps de crise, mais plutôt pour un élément essentiel de la reprise économique.*

## 1. Introduction

1. La pandémie de COVID-19 et les mesures d'endiguement correspondantes ont conduit à un choc économique sans précédent. Selon les estimations de l'OCDE, l'impact direct de ces mesures représente de 20 % à 30 % du PIB dans les pays du G7 (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>)<sup>1</sup>.
2. Certains secteurs ont été particulièrement touchés par les mesures d'endiguement et mettront plus de temps à se redresser. Le tourisme, le transport (aérien, notamment)<sup>2</sup>, le commerce de détail, les spectacles et la restauration sont ceux qui ont le plus souffert de la pandémie<sup>3</sup>.
3. L'impact sur la sphère réelle de l'économie, c'est-à-dire sur la demande, la production et l'emploi, est nettement plus marqué que celui de la crise financière mondiale<sup>4</sup>. Les entreprises se sont battues pour survivre, car leurs produits d'exploitation, trésorerie et fonds de roulement se sont rapidement contractés du fait des mesures de confinement.
4. Ces graves problèmes de liquidité ont fait surgir un risque de crise de solvabilité des entreprises. Selon une synthèse de l'OCDE de mai 2020, sans intervention de l'État, 38 % des entreprises ayant participé à l'enquête – et composant un échantillon intersectoriel de près d'un million d'entreprises présentes dans 16 pays européens – n'auraient plus de liquidités trois mois après la mise en place des mesures de confinement (OCDE, 2020<sub>[2]</sub>).
5. Cette crise de solvabilité des entreprises risquait d'entraîner une perte massive de relations de travail et d'affaires, de savoir-faire et d'investissements, susceptible d'avoir des effets durables et d'entraver la reprise économique. Les entreprises sont tributaires de leurs relations avec différentes parties prenantes : travailleurs, fournisseurs, clients, pouvoirs publics et créanciers. Nouer et entretenir de telles relations prend du temps et a un coût. Nombre d'entre elles requièrent des investissements spécifiques impliquant d'acquérir des connaissances et de se forger une réputation. Ces relations et les connaissances qui y sont ancrées constituent, pour les entreprises, des actifs incorporels ou un capital organisationnel de poids (Didier et al., 2020<sub>[3]</sub>). La perte de ces relations due aux faillites provoquées par un choc temporaire comme celui créé par la pandémie de Covid-19 exigerait de les développer de nouveau, ce qui prendrait du temps et aurait un coût, et freinerait ainsi la reprise économique.
6. Tous ces éléments cumulés ont amené les autorités à prendre des mesures sans précédent. Plusieurs gouvernements ont adopté des mesures ciblées pour empêcher une vague de faillites d'entreprises fondamentalement viables.
7. Les pays introduisent diverses mesures pour soutenir les entreprises en difficulté, comme des allègements d'impôt, des subventions salariales, des aides financières, des prêts à taux préférentiel et des garanties d'emprunt<sup>5</sup>. Ils prennent également des participations dans des entreprises en difficulté, comme ce fut le cas pour des compagnies aériennes en Allemagne, en Italie ou dans les pays nordiques, ou pour des entreprises du secteur automobile en France. Des mesures de soutien se chiffrant à plus de 11 700 milliards USD (près de 12 % du PIB mondial) – aides budgétaires, crédits ou apports de capitaux – ont été introduites à ce jour dans le monde<sup>6</sup>. En août 2020, le soutien accordé aux seules compagnies aériennes avoisinait les 160 milliards USD (OCDE, 2020<sub>[4]</sub>).
8. Les difficultés auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics, les responsables politiques et les autorités de réglementation diffèrent dans les deux grandes phases de la pandémie : la phase d'urgence et la phase de reprise. Chaque phase requiert des stratégies et des approches différentes et présente des difficultés distinctes. Au cours de la première phase de la crise, la priorité consiste à prendre des mesures immédiates pour éviter que la crise de liquidité ne se transforme en crise de solvabilité d'une ampleur considérable (phase d'urgence). Pendant la

phase de reprise, il s'agit essentiellement de reconstruire les économies de façon rapide et durable (phase de reprise).

9. Ces deux phases appellent des mesures multidimensionnelles, ayant tout autant un caractère budgétaire que monétaire, commercial ou industriel. Face à une pandémie d'une envergure sans précédent, la solution consistant à laisser les mécanismes du marché rétablir la stabilité économique a été jugée inappropriée. Les pays mettent en œuvre des programmes de lutte contre la récession afin de minimiser les dommages subis par l'économie à moyen et à long terme. Dans la plupart d'entre eux, l'État s'emploie à minimiser les conséquences directes de la crise et devrait continuer à jouer un rôle pour façonner la reprise économique.

10. Les autorités de la concurrence peuvent apporter une contribution décisive à l'élaboration d'une réponse adéquate à la pandémie de Covid-19, à travers l'application des règles de la concurrence et la promotion de la concurrence.

11. Limiter le jeu de la concurrence et l'application du droit de la concurrence pendant une crise peut occasionner des coûts élevés. Il importe avant tout de se demander si les avantages liés à la réduction de l'application du droit de la concurrence pourraient être supérieurs à ces coûts et si les mêmes objectifs pourraient être atteints par des mesures moins restrictives ou moins anticoncurrentielles.

12. L'ampleur des interventions de l'État dans l'économie motivées par la crise du Covid 19 renforce encore la nécessité de promouvoir efficacement la concurrence. Les mesures adoptées par les pays du monde entier influent sur le fonctionnement des marchés, à l'échelle nationale et internationale. L'ampleur sans précédent de l'intervention de l'État dans l'économie peut créer des distorsions sur les marchés. Les autorités de la concurrence doivent donc promouvoir davantage la concurrence, afin de minimiser ces distorsions, de veiller au bon fonctionnement des marchés et de s'assurer que la concurrence puisse jouer un rôle essentiel en tant que moteur de la reprise économique.

13. Puisque la concurrence représente un moteur essentiel de la productivité et de la croissance économique, la politique industrielle menée pour favoriser la reprise devrait tenir compte de considérations s'y rattachant. Les autorités de la concurrence peuvent donc apporter leur concours pour définir les priorités des réformes et faire en sorte que la concurrence constitue l'une des pierres angulaires d'une reprise économique rapide.

14. Les autorités de la concurrence doivent continuer d'appliquer énergiquement le droit de la concurrence. Cette mise en œuvre pourrait même s'avérer encore plus utile en temps de crise. La crise va probablement entraîner une accentuation de la concentration sur les marchés. Certaines entreprises, en proie à des difficultés financières, vont quitter le marché, tandis que d'autres fusionneront ou feront l'objet de tentatives de rachat.

15. Par conséquent, le droit et la politique de la concurrence ne devraient pas être tenus pour des « biens de luxe politiques » dont les économies peuvent se passer en temps de crise (Crane, 2010<sup>[5]</sup>), mais pour un élément essentiel de la reprise économique. Les responsables politiques devraient considérer la concurrence comme une composante fondamentale de la productivité économique et être conscients que son absence ou le fait de la sacrifier pèsera durablement sur le bien-être social.

16. Le présent document a pour objectif d'alimenter la discussion sur la façon dont la politique et les autorités de la concurrence peuvent favoriser une reprise économique plus rapide et plus durable. Il abordera cette question en s'efforçant d'appliquer les outils traditionnels du respect du droit de la concurrence, mais aussi l'ensemble plus large des moyens d'action et des principes auxquels les autorités de la concurrence ont habituellement accès.

17. Le présent document s'organise comme suit : la section 2 décrit les enseignements pouvant être tirés des crises économiques précédentes ; la section 3 analyse la fonction de promotion de

la concurrence exercée par les autorités de la concurrence, dans le cadre des mesures publiques, de la politique industrielle, des réformes proconcurrentielles et des marchés publics ; la section 4 décrit le rôle que joue l'application du droit de la concurrence dans la reprise économique, des ententes et des accords de coopération à l'abus de position dominante et aux fusions ; et la section 5 conclut.

## 2. Enseignements des crises précédentes

### 2.1. La suspension du droit de la concurrence freine la reprise

18. Diverses études ont montré que la suspension de certaines dispositions essentielles du droit de la concurrence pouvait avoir prolongé la Crise de 1929 aux États-Unis (Crane, 2010<sup>[5]</sup>). De l'avis de certains, la crise aurait ainsi duré sept années de plus (Waller, 2004<sup>[6]</sup> ; Cole et Ohanian, 2004<sup>[7]</sup>).

19. Au début des années 1930, le *National Industrial Recovery Act* (NIRA) a été adopté par le gouvernement Roosevelt. Son objectif était de limiter la concurrence et de restreindre la production dans l'espoir de contenir les prix à un niveau raisonnable, de favoriser une hausse des salaires, de stimuler les dépenses de consommation et, partant, de doper les investissements des entreprises (Waller, 2004<sup>[6]</sup> ; Cole et Ohanian, 2004<sup>[7]</sup>).

20. Les associations professionnelles de l'industrie et du commerce ont été autorisées à définir des salaires minimum et d'autres conditions de travail par secteur. Les secteurs respectant les codes ainsi fixés seraient alors exemptés des interdictions visant les ententes, ce qui a conduit à une collusion à grande échelle<sup>7</sup>. Ils ont profité de cette exemption pour régler les prix et la production, en transformant en ententes des secteurs précédemment concurrentiels.

21. La politique menée en vertu du NIRA a continué d'avoir des répercussions même après qu'elle eut été jugée inconstitutionnelle par la Cour suprême en 1935. Les secteurs ont continué de suivre les orientations informelles énoncées dans les codes et l'application du droit par le ministère de la Justice est restée limitée jusqu'en 1938 (Waller, 2004<sup>[6]</sup>).

22. Selon les estimations, en 1935, les prix de gros étaient supérieurs de 24 % au niveau qu'ils auraient atteint dans d'autres circonstances et ils restaient plus élevés de 14 % en 1939. Les ententes sur les prix découlant de la NIRA ont alimenté l'inflation, à une époque où la production était sensiblement inférieure à la tendance, produisant un impact similaire à celui d'un choc du côté de l'offre (Romer, 1999<sup>[8]</sup>). La production réelle est restée inférieure à la tendance de 25 % (Cole et Ohanian, 2004<sup>[7]</sup>), (Taylor, 2002<sup>[9]</sup>)<sup>8</sup> et la politique menée pourrait avoir réduit la consommation et les investissements de 14 % environ par rapport à un scénario concurrentiel.

23. On peut donc dire que la suspension des règles de la concurrence prévue par le NIRA a freiné la reprise économique après la Crise de 1929. L'approche laxiste adoptée aux États-Unis à l'égard des ententes, entre 1933 et 1939, a été considérée comme étant la principale cause du ralentissement de la reprise économique sur cette période (Cole et Ohanian, 2004<sup>[7]</sup>), (Weinstein, 1982<sup>[10]</sup>).

24. Citons également, pour illustrer les conséquences négatives d'un assouplissement indu de l'application du droit de la concurrence, l'exemple du marché hawaïen des compagnies aériennes à la suite de la tragédie du 11 septembre. Une exemption temporaire de l'application de ce droit a été accordée pour permettre une rationalisation des capacités, à travers un accord de coordination des capacités entre les deux compagnies aériennes hawaïennes. Cette situation a conduit à des hausses de prix pendant les deux années qui ont suivi la période d'exonération ; voir Kamita (2010<sup>[11]</sup>) cité par Rose (2020<sup>[12]</sup>).

## 2.2. Un relâchement du contrôle des fusions en temps de crise n'améliore pas la résilience à long terme

25. La crise financière mondiale a conduit à un soutien massif des États au secteur bancaire et à une forte concentration sur certains marchés et dans certains pays (Independent Commission on Banking, 2011<sup>[13]</sup>). Une partie des conclusions tirées de cette période était que, dans l'optique d'un bon fonctionnement des marchés, la concurrence a été considérée comme faisant partie de la solution, grâce notamment à une réduction des coûts de réorientation, associés à une amélioration et à une consolidation du cadre réglementaire. La concurrence peut aussi contribuer à la stabilité financière.

26. La fusion de Lloyd's et de Halifax Bank of Scotland (HBOS) intervenue au Royaume-Uni en 2009, pendant la crise financière mondiale, est fréquemment citée pour illustrer les risques que présente le fait de renoncer à appliquer les règles de contrôle des fusions. Le Bureau de la concurrence (*Office of Fair Trading*, OFT) a estimé que cette fusion soulevait des préoccupations en matière de concurrence et l'a signalée à la Commission de la concurrence. Un nouveau critère de prise en compte de l'intérêt général lié à la « stabilité du système financier britannique » a cependant été introduit par le ministre compétent. Ce nouveau critère a été défini en raison des craintes d'effondrement de HBOS, qui était à l'époque le principal établissement de crédit hypothécaire du Royaume-Uni et un important prestataire de services de compte courant. Ce critère a permis aux pouvoirs publics d'autoriser la fusion<sup>9</sup>.

27. On considère toutefois que la fusion Lloyd's-HBOS n'a pas permis, comme prévu, d'atteindre la stabilité financière. Un renflouement ultérieur a dû être réalisé par les pouvoirs publics, entraînant de fortes dépréciations de l'action Lloyd's. Fait plus important encore, il a été constaté que la fusion avait porté atteinte à la concurrence, en donnant naissance, de façon irréversible, à un acteur puissant rivalisant avec des concurrents moins nombreux (Vickers, 2008, p. 9<sup>[14]</sup> ; Lyons, 2009, p. 39<sup>[15]</sup> ; Stephan, 2011<sup>[16]</sup>).

28. De la même manière, les fusions des grandes banques intervenues au Japon à la fin des années 90 et dans les années 2000 ont conduit à des gains d'efficacité limités et ont rarement amélioré la solidité financière des banques concernées (Harada et Ito, 2011<sup>[17]</sup>). Dans une crise qui a conduit à une érosion constante du capital par les créances douteuses et litigieuses (CDL) et le recul du cours des actions, les fusions de très grandes banques sont apparues comme un moyen de renforcer le capital en tirant parti des synergies opérationnelles et des économies d'échelle. Si certaines fusions ont véritablement cherché à réaliser des économies d'échelle, d'autres ont simplement donné la priorité au développement. En général, les données empiriques portent à croire que ces fusions n'ont pas permis de réaliser les économies d'échelle recherchées et de réduire le risque de faillite.

## 2.3. Les politiques anti-concurrentielles peuvent entraver la reprise économique

29. Pendant la crise économique des années 90, le Japon a suivi des politiques qui ont contribué à restreindre le jeu de la concurrence dans certains secteurs, par des obstacles réglementaires et à l'importation et un contrôle des prix, ou la constitution d'ententes industrielles à grande échelle (Porter et Sakakibara, 2004<sup>[18]</sup>). Les secteurs visés étaient essentiellement ceux dans lesquels le pays ne rencontrait pas le succès sur la scène internationale.

30. La récession qu'a connue le Japon dans les années 90 a mis en évidence l'importance de la concurrence pour la productivité (Kehoe et Prescott, 2007<sup>[19]</sup>). Dans ces secteurs, où la concurrence nationale était forte au Japon, les entreprises japonaises étaient performantes à l'international, signe de l'importance de la concurrence pour sortir d'une crise (Hayashi et Prescott, 2002<sup>[20]</sup> ; Porter et Sakakibara, 2004<sup>[21]</sup>). Les politiques publiques ayant pour effet de restreindre le jeu de la concurrence, associées à d'autres mesures ayant eu des répercussions

négatives sur la productivité totale des facteurs (Kehoe et Prescott, 2007<sup>[19]</sup>), ont largement contribué à prolonger la récession au Japon (Fingleton dans (UK House of Commons, 2009<sup>[22]</sup>))<sup>10</sup>.

## 2.4. Les crises peuvent plaider en faveur de réformes structurelles proconcurrentielles

31. De nombreuses réglementations sont introduites en période de bouleversements ou de crise économiques pour résoudre des problèmes à court terme, mais en s'inscrivant dans la durée. Cela montre toute l'importance de la promotion de la concurrence pour que les réglementations adoptées en temps de crise soient proconcurrentielles ou élaborées de façon à nuire le moins possible à la concurrence.

32. Prenons l'exemple de la réglementation du secteur aérien aux États-Unis, dans les années 30, au cours de la Crise de 1929. Après l'introduction d'aéronefs qui ont permis le développement des services aériens de passagers commerciaux, le secteur aérien ayant demandé à être protégé contre cette « concurrence destructrice », le Congrès américain a adopté en 1938 un texte réglementant l'entrée sur le marché, les prix et les lignes aériennes (Borenstein et Rose, 2014<sup>[23]</sup>). Le secteur n'a été davantage régi par les lois du marché qu'après la Loi sur la déréglementation des compagnies aériennes de 1978. Celle-ci a mis fin à la réglementation des prix et de l'entrée sur le marché aérien national, ce qui s'est traduit par des avantages pour les consommateurs.

33. D'une manière générale, les réformes proconcurrentielles peuvent favoriser la résilience d'un pays aux chocs économiques. Les réformes mises en œuvre en Australie dans les années 90 ont contribué à la hausse de la productivité et à la croissance, mais aussi à la résilience de l'économie à la crise financière asiatique de 1997-98. Comme l'a indiqué le ministère australien des Finances dans (Corden, 2009<sup>[24]</sup>) : « (...) *l'aptitude de l'économie australienne à s'adapter à la baisse de la demande d'exportations et du prix des produits de base provoquée par la crise asiatique illustre les avantages découlant d'une économie rendue plus réactive, souple et résiliente par des réformes micro-économiques et réglementaires et un solide cadre de politique macro-économique* ».

34. Après la crise financière mondiale de 2008-09 et dans le cadre d'un programme international d'assistance financière en 2010, la Grèce a accepté d'introduire un train de mesures global destiné à rétablir la viabilité budgétaire et de favoriser une croissance durable.

35. Plusieurs initiatives de grande envergure ont été adoptées pour réduire les obstacles à la concurrence créés par la réglementation des marchés de produits, dans les principaux secteurs de l'économie, dont l'industrie manufacturière, le commerce de détail et de gros, le tourisme et les services de construction. Ces secteurs ont été choisis pour leur capacité de contribuer au redressement de la Grèce après la crise, en raison de leur impact notable sur l'emploi ou de leur valeur ajoutée pour l'économie.

36. **Les réformes proconcurrentielles ont été entreprises avec l'aide de l'OCDE en coopération avec l'autorité grecque de la concurrence (HCC).** Trois projets d'évaluation d'impact sur la concurrence ont été lancés en 2013, 2014 et 2016, suivant la méthodologie définie dans le Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence de l'OCDE (OCDE, 2019<sup>[25]</sup>). Les projets conjoints OCDE-HCC ont conduit à plus de 700 recommandations, dont la grande majorité ont été mises en œuvre par le gouvernement grec. Les avantages économiques ont été estimés à quelque 5.2 milliards EUR, ou environ 2.5 % du PIB (OCDE, 2014<sup>[26]</sup>).

## **2.5. Les mécanismes du marché à eux seuls ne peuvent pas toujours conduire à une affectation efficace des ressources**

37. La reprise économique peut être nettement moins soutenue lorsque les entreprises « zombies »<sup>11</sup> sont maintenues en activité. Ces entreprises sont moins productives, plus endettées et dans l'incapacité d'investir. Un soutien public accordé à mauvais escient ou des prêts bancaires supplémentaires destinés à éviter un abandon de créances susceptible d'affaiblir les institutions bancaires peuvent empêcher ces entreprises de quitter le marché.

38. La forte présence d'entreprises zombies a aussi contribué à la « décennie perdue » du Japon dans les années 90. Les travaux de recherche de (Ricardo Caballero et al., 2006<sub>[27]</sub>) montrent que les banques, ne souhaitant pas comptabiliser leurs pertes, compte tenu des répercussions sur leur niveau de fonds propres réglementaires, ont accordé des prêts à ces entreprises insolubles par ailleurs.

39. Une situation analogue a été observée après la crise financière mondiale. Les travaux de (Fabiano Schivardi et al., 2017<sub>[28]</sub>) montrent – en s'appuyant sur une base de données concernant les relations entre les banques et les entreprises en Italie sur la période 2008-13 – que des banques sous-capitalisées avaient octroyé des prêts à mauvais escient, contribuant ainsi au taux de survie des entreprises zombies et à la faillite d'entreprises en bonne santé par ailleurs.

40. Les mécanismes du marché ne peuvent pas garantir que les financements iront nécessairement à des entreprises viables et efficaces confrontées à des difficultés financières temporaires. En pareilles circonstances, il peut s'avérer important de concevoir le soutien public de manière appropriée.

### Encadré 2.1. Attention aux Zombies

Des études récentes ont montré qu'avant même la pandémie en cours, de nombreuses économies avancées connaissaient déjà une forte progression des entreprises zombies, qui étaient passées de quelque 4 % des sociétés cotées au milieu des années 1980 à 15 % en 2017, selon la Banque des règlements internationaux (Banerjee et Hofmann, 2020<sup>[29]</sup>).

Les entreprises zombies ont été considérées comme un facteur potentiellement décisif de la « décennie perdue » du Japon, dans les années 90, pendant laquelle les banques, ne souhaitant pas comptabiliser leurs pertes, ont accordé des prêts à ces entreprises insolvable par ailleurs (Ricardo Caballero et al., 2006<sup>[27]</sup>). Selon ces auteurs, cela pourrait s'expliquer par la décision des banques de renouveler des prêts pour éviter d'abandonner des créances, ce qui aurait eu des répercussions sur leur niveau de fonds propres réglementaires. Selon des publications plus récentes analysées par (Banerjee et Hofmann, 2020<sup>[29]</sup>), une situation analogue a été observée après la crise financière mondiale (Storz et al., 2017<sup>[30]</sup>) et (Schivardi, Sette et Tabellini, 2017<sup>[31]</sup>). (Ricardo Caballero et al., 2006<sup>[27]</sup>) montrent que la présence d'entreprises zombies dans les années 90 a fait chuter les bénéfices, la productivité et les investissements. Ces derniers ont été inférieurs de 4 % à 36 % dans les années 90 au niveau qu'ils auraient atteint si la part des entreprises zombies était demeurée égale aux moyennes historiques. Ces conclusions ont été confirmées pour d'autres pays et sur une période plus longue par (Banerjee et Hofmann, 2018<sup>[32]</sup>).

Les règles applicables aux faillites peuvent jouer un rôle, car les lois proscrivant les restructurations d'entreprise sont associées à une prédominance accrue de ces entreprises zombies. (Andrews et Petroulakis, 2017<sup>[33]</sup>) mettent en évidence le rôle des lois sur les faillites. Par conséquent, les autorités de la concurrence jugeront peut-être bon de promouvoir les règles sur les faillites qui autorisent de telles restructurations d'entreprise.

## 2.6. Les aides publiques devraient comprendre des incitations à la sortie et des stratégies en la matière

41. En février 2009, le Congrès américain a adopté un plan de redressement destiné à créer de nouveaux emplois et à sauver les emplois existants, à stimuler l'activité économique et à investir dans la croissance à long terme. Le Programme de rachat d'actifs compromis (*Troubled Assets Relief Programme*, TARP) disposait d'une enveloppe de 787 milliards USD, consacrée à hauteur de 275 milliards USD aux contrats, aides financières et prêts fédéraux. Le ministère des Finances a investi 80 milliards USD dans le secteur automobile. Une somme de 245 milliards USD a été investie pour recapitaliser les banques et autres institutions financières, dont une partie a été remboursée.

42. Le TARP est un exemple de programme destiné à favoriser la stabilité financière et la croissance économique qui justifie l'intervention de l'État. Dans le secteur automobile, General Motors a reçu 51 milliards USD ou 80 % des sommes déboursées dans le cadre du programme de financement de l'industrie automobile, le ministère américain des Finances détenant 60.8 % de ses actions. Le principe de pleine concurrence appliqué à cette participation de l'État a été mis en œuvre par ce dernier sans qu'il exerce de droit de vote sur les activités quotidiennes de l'entreprise (lequel est limité, dans tous les cas, pour les actions privilégiées) ni donne de consignes de vote aux administrateurs nommés. Le renflouement de GM a imposé des

conditions de restructuration rigoureuses aux entreprises concernées en échange du soutien de l'État.

43. L'objectif publiquement affiché du ministère des Finances était de sortir des investissements TARP « aussi vite que possible », tout en maximisant les rendements, en favorisant la stabilité financière et en minimisant les perturbations du marché. La législation TARP a imposé au gouvernement de maximiser les rendements sur les cessions d'actions, mais elle disposait d'une flexibilité intrinsèque, car elle ne fixait ni les prix, ni le processus ni le calendrier. Les pouvoirs publics se sont en partie retirés du secteur automobile en mettant en vente des actions General Motors grâce à une introduction en bourse et en remboursant les dettes de l'entreprise.

### 3. Promouvoir la concurrence pour favoriser la reprise

44. Les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle important dans les mesures multidimensionnelles prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Leur expertise du fonctionnement des marchés et le rôle essentiel de la concurrence pour garantir les conditions nécessaires à la croissance et à la reprise économiques en font des parties prenantes privilégiées dans le contexte plus large de l'action publique.

45. L'éventail des pouvoirs dévolus aux autorités de la concurrence, à savoir l'application du droit de la concurrence et la promotion de la concurrence, est pertinent au cours des différentes phases de la crise. Leur expérience de l'utilisation de l'analyse, des outils et des données économiques dans l'évaluation des effets anticoncurrentiels et l'analyse des gains d'efficience potentiels peut être mise à profit pour favoriser les conditions de la reprise.

46. Aucune recette universelle ne peut être appliquée à la participation des autorités de la concurrence au processus de reprise. Le contexte institutionnel particulier, qui varie sensiblement d'un pays à l'autre, influe sur les possibilités de promotion de la concurrence.

#### 3.1. Les avantages liés à la concurrence sont essentiels pour la reprise et la résilience

47. Une large gamme de données empiriques montre que la concurrence est porteuse de nombreux avantages aux niveaux macro- et micro-économiques. Sur le plan macro-économique, elle favorise l'utilisation optimale de ressources économiques peu abondantes, dope la croissance économique, stimule la productivité des entreprises et leur niveau de production, multiplie les opportunités commerciales et peut aider à réduire les inégalités et à créer davantage d'emplois de meilleure qualité (OCDE, 2014<sup>[34]</sup>).

48. Sur le plan micro-économique, la concurrence conduit à des prix plus avantageux, à un plus grand choix et à une qualité accrue des biens et des services. Elle accélère aussi l'adoption des nouvelles technologies et encourage l'innovation. Il en découle un cercle vertueux, car une entreprise compétitive et innovante amène ses concurrents à lutter et à innover. C'est grâce à ce mécanisme que les avantages macro-économiques stimulent la croissance, ces avantages s'accumulant au fil du temps, améliorant ainsi la prospérité à long terme.

49. Lorsque la diversité de l'innovation n'est pas préservée, les consommateurs sont plus exposés aux chocs du côté de l'offre et de la demande et ils en souffrent davantage. Ce constat est particulièrement vrai pendant ou après une pandémie. Prenant l'exemple du marché américain des respirateurs médicaux pendant la pandémie de Covid-19, Scott Morton (2020<sup>[35]</sup>) souligne l'importance de la concurrence en tant que facteur clé de qualité, de choix et d'innovation, notamment afin de préserver la diversité de l'innovation.

50. La concurrence peut favoriser une distribution plus stable des biens essentiels. Même en cas de perturbations, dans des chaînes d’approvisionnement concurrentielles, celles-ci peuvent être corrigées par l’entrée de divers concurrents. Moss et Alexander (2020<sub>[36]</sub>) ont fait valoir que la concurrence pouvait permettre d’accroître la résilience des systèmes alimentaires (dont les intrants, la transformation, la production et la distribution agricoles). Les auteurs indiquent que si des chocs comme des conditions météorologiques extrêmes, des maladies ou des conflits pèsent régulièrement sur les filières agroalimentaires, les économies où la concurrence est vive risquent moins de subir des perturbations.

### 3.2. Les autorités de la concurrence et la promotion de la concurrence

51. Les interventions des pouvoirs publics n’expliquent pas nécessairement les conséquences imprévues observées sur les marchés (comme une concentration dommageable ou des distorsions sur le marché). Les autorités de la concurrence peuvent être bien placées pour formuler des avis sur la conception de mesures de nature à favoriser la concurrence, notamment à long terme. Ce point peut revêtir une importance particulière dans le cas des renflouements d’entreprise, des programmes d’apports de fonds propres et des stratégies de sortie des mesures publiques. Le succès de la mise en œuvre des mesures de soutien public impose, en tout premier lieu, de s’assurer que le rôle de l’État est neutre du point de vue de la concurrence et que les entreprises sont soumises à des conditions de concurrence équitables.

52. En outre, moins les marchés et les économies sont concurrentiels, moins les mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la crise du Covid-19 pourraient être efficaces (Padilla, 2020<sub>[37]</sub>). Les autorités devraient garder à l’esprit que la politique budgétaire constitue un outil plus efficace pour accroître la demande globale lorsque les marchés de produits sont plus concurrentiels.

53. Un processus décisionnel satisfaisant exige que tous les coûts soient pleinement pris en compte, y compris ceux liés à la perte de concurrence. Une méconnaissance des avantages découlant de la concurrence peut indiquer que les responsables politiques n’ont pas l’intention de porter atteinte à la concurrence et que leurs actions résultent d’une ignorance de la totalité des coûts et des solutions moins anticoncurrentielles qui pourraient être avancées et qui minimiseraient les coûts de leurs décisions à long terme.

54. À l’issue d’une crise, notamment, les autorités de la concurrence devraient promouvoir l’adoption de réformes réglementaires proconcurrentielles et pouvant contribuer à accélérer la croissance économique. Les crises peuvent être l’occasion d’introduire des réformes favorables à la concurrence. Réduire les obstacles à la concurrence dans la législation et la réglementation existantes et proposées, tout en préservant les objectifs publics recherchés, peut favoriser la reprise économique.

55. La promotion de la concurrence est également essentielle pour s’assurer que l’application du droit de la concurrence demeure un outil utile au bon fonctionnement des marchés. En période de difficultés économiques, on entend souvent dire qu’assouplir l’application du droit de la concurrence, en faisant preuve d’indulgence vis-à-vis des ententes et du contrôle des fusions, pourrait permettre aux entreprises de résister davantage aux effets de la crise.

56. Un assouplissement des règles de la concurrence conduira à une réduction de l’effet disciplinant de la rivalité entre les entreprises et du mécanisme de sélection entre les sociétés efficaces et inefficaces. Les rentes tirées du pouvoir de marché seront préjudiciables à la croissance économique et aux consommateurs. L’expérience des crises précédentes montre que le fait de suspendre ou d’assouplir l’application du droit de la concurrence retarderait la reprise ainsi que le retour aux tendances de croissance antérieures à la crise.

57. Il est donc fondamental, en temps de crise, de faire connaître les avantages découlant de la concurrence et d'en informer les responsables politiques. Plus précisément, les effets induits sur le bien-être par une mise en œuvre du droit de la concurrence ou une politique de la concurrence laxistes impliquent des arbitrages difficiles entre des éléments et des variables dont la comparaison ou la prévision peut ne pas être aisée.

58. Plusieurs aspects peuvent influencer sur les décisions prises par les pouvoirs publics dans le contexte du Covid-19. D'une part, les coûts et avantages à court terme sont tangibles. Ils reviennent à des parties prenantes spécifiquement identifiables et peuvent être directement imputés à une action politique donnée. D'autre part, les coûts et avantages à long terme, même lorsqu'ils sont plus importants, sont moins visibles, moins immédiats et plus difficiles à relier à une décision spécifique. Ces circonstances peuvent orienter les incitations politiques vers une approche faisant abstraction des conséquences de l'action publique pour les structures de marché (c'est-à-dire plus favorable à l'autorisation des fusions de sauvetage, par exemple).

59. La promotion de la concurrence présente un intérêt supplémentaire pour contrebalancer la désinformation découlant de la recherche de rentes et du lobbying. L'ampleur considérable du soutien public octroyé peut conduire les entreprises à adopter des comportements opportunistes. Les entreprises peuvent, par exemple, se livrer à du lobbying pour influencer sur le cadre réglementaire afin de protéger ou d'accroître leur pouvoir de marché (Tirole, 2020<sub>[38]</sub>).

### 3.3. Le rôle de la promotion de la concurrence dans la conception du soutien public

60. L'ampleur de la crise du Covid-19 a appelé des mesures publiques sans précédent. Les interventions de l'État peuvent améliorer le bien-être social, notamment en cas de choc économique et de fléchissement de l'activité analogues à ceux créés par la crise du Covid-19. Ce point revêt une importance particulière dans cette crise, compte tenu de la profonde perturbation des chaînes d'approvisionnement et de la déconnexion entre l'offre et la demande. Les mesures prises peuvent avoir un impact sur la concurrence sur le marché. Bien qu'elles puissent réduire le pouvoir de marché (par exemple en favorisant l'entrée sur un marché), les mesures de soutien public peuvent aussi créer un pouvoir de marché et fausser la concurrence.

61. La concurrence est une dimension essentielle qu'il convient de prendre en considération dans le processus décisionnel. La conception des interventions publiques en temps de crise impose une évaluation complexe des coûts et avantages potentiels des mesures alternatives. Lorsqu'elles n'ont pas été élaborées avec soin, les mesures de soutien public peuvent fausser la concurrence et entamer l'efficacité du marché de diverses manières.

62. Le soutien public peut bouleverser la dynamique de l'entrée et de la sortie des entreprises sur le marché. Les interventions de l'État empêchant les rachats, restructurations ou sorties du marché des entreprises moins efficaces faussent le processus concurrentiel. La sortie des entreprises et leur remplacement par l'entrée et le développement d'autres sociétés sur le marché constituent un important moteur d'efficacité, de productivité et de croissance.

63. Une intervention de l'État sélective peut mettre fin à des conditions de concurrence équitables et atténuer la concurrence. Les concurrents des entreprises qui bénéficient d'un soutien public peuvent être empêchés de percevoir leur retour sur investissement, ce qui nuit aux incitations à investir. Le soutien public pourrait aussi permettre à une entreprise de se livrer à la prédation, amenant ainsi ses concurrents à quitter le marché.

64. Le soutien public peut aussi entraîner protectionnisme et distorsions du commerce international. Il peut procurer à des entreprises nationales moins efficaces des avantages indus vis-à-vis de leurs concurrents étrangers plus efficaces. D'autres pays peuvent, en réaction, s'efforcer de rétablir des conditions de concurrence équitables en octroyant eux aussi des subventions ou d'autres types de soutien à leur industrie nationale. Cela peut entraîner une

course au soutien public, qui peut créer des distorsions notables sur les marchés nationaux et internationaux.

65. L'efficacité des mesures de soutien public peut être entamée par le lobbying de groupes d'intérêt privés. Il a été démontré que ces groupes étaient capables d'influencer les responsables politiques en leur faveur dans les pays développés comme dans les économies en développement. La recherche de rentes peut avoir des effets sur la nature et la destination des subventions. Il ressort de l'analyse des faits qu'en conséquence, les politiques publiques propres à un secteur ou à une entreprise favorisent généralement les secteurs en déclin (OCDE, 2010<sup>[39]</sup>). Plusieurs études économétriques analysant les subventions accordées aux entreprises privées ont constaté que « *les processus politiques motivés par la volonté des hommes politiques d'obtenir une couverture médiatique favorable peuvent conduire à des décisions de dépenses qui induisent des coûts disproportionnés par rapport aux avantages en découlant* » (Dewatripont et Seabright, 2006<sup>[40]</sup>).

66. À la lumière de tous ces effets potentiellement distorsifs des mesures de soutien public sélectives, les considérations liées à la concurrence devraient être prises en compte dans le processus décisionnel. Cela permettra de déterminer dans de meilleures conditions si une mesure de soutien public envisagée se justifie ou non, car l'ensemble des avantages et des coûts ferait l'objet d'une évaluation plus importante.

67. Les aides d'État visant une entreprise particulière peuvent avoir des répercussions sur les décisions stratégiques de celle-ci en matière d'entrée, de sortie, de production et d'intrants. Ces répercussions et leur ampleur doivent être prises en considération lors de l'analyse des distorsions de concurrence découlant d'un soutien public sélectif.

68. L'étendue du soutien public et la situation du marché (en croissance, arrivé à maturité ou en déclin, par exemple) peuvent avoir une incidence sur l'impact potentiel de ces mesures sur la concurrence. Le type de concurrence à l'œuvre sur le marché entraînera aussi des réactions différentes de la part des concurrents, qui peuvent être plus ou moins combatifs, ou plus ou moins accommodants ; la dynamique de la concurrence sur le marché constitue donc une dimension importante dont il faut tenir compte.

69. Le rôle de promotion de la concurrence des autorités de la concurrence est donc primordial pour aborder la conception du soutien public sous l'angle de la concurrence. À l'heure actuelle, peu de pays prévoient de doter les autorités de la concurrence de pouvoirs de contrôle au regard des aides d'État. De fait, seule l'UE a autorité pour exercer un contrôle strict sur ces aides<sup>12</sup>. Néanmoins, la plupart des autorités de la concurrence ont le pouvoir de promouvoir la concurrence en émettant, à destination des pouvoirs publics, des avis sur les répercussions sur la concurrence pouvant être attendues d'une mesure de soutien donnée et sur les moyens permettant de minimiser les préoccupations en matière de concurrence qui ont été identifiées.

### ***3.3.1. Les principes de la concurrence appliqués à une analyse économique du soutien public***

70. Pour que les mesures soient correctement ciblées et efficaces, diverses conditions doivent être analysées pour pouvoir définir *quelles* entreprises ont droit à ces aides, mais aussi *comment* le soutien octroyé peut être utilisé. Une certaine sélectivité est souvent nécessaire, la défaillance du marché ne pesant pas sur toutes les entreprises avec la même intensité. De plus, le soutien public devrait être aussi ciblé que possible de manière à faire face aux conséquences spécifiques du choc du côté de l'offre/la demande provoqué par la pandémie.

71. La vaste expérience de l'UE dans ce domaine<sup>13</sup> permet de dégager les principaux points à retenir sur les principes que peuvent prendre en compte les autorités de la concurrence lorsqu'elles plaident en faveur de la concurrence en matière d'aides d'État, comme le passage,

au fil des ans, d'une approche plus formaliste à une approche davantage fondée sur les effets (Neven et Verouden, 2008<sub>[41]</sub>) (en particulier dans le Plan d'action de 2005 (COM(2005) 107 final)).

72. Pour évaluer des aides d'État, la Commission européenne procède à une « mise en balance » en tenant compte d'un ensemble de principes économiques. Il s'agit notamment (i) d'identifier l'objectif de l'aide (à quelle défaillance du marché est-elle destinée à remédier), (ii) de s'assurer que la mesure est correctement ciblée, qu'elle constitue le moyen d'action le plus adapté pour atteindre ce but (effet incitatif) et qu'elle est proportionnée<sup>14</sup>, puis (iii) de mettre en balance l'impact positif de la mesure et les distorsions de concurrence attendues. Pour que la Commission européenne obtienne les informations nécessaires pour entreprendre cette évaluation, un modèle de notification répertorie les renseignements à fournir.

73. Le caractère d'urgence du soutien public dans le contexte de la pandémie de Covid-19 en cours peut entamer la capacité de procéder à une analyse approfondie et minutieuse et peut imposer des adaptations permettant une évaluation plus opportune. Néanmoins, même dans le cas d'une évaluation simplifiée, pour s'assurer qu'il est tenu compte des distorsions de concurrence, les principes économiques ci-dessus devraient être pris en considération. L'encadrement temporaire de l'UE constitue un parfait exemple d'un tel cadre adapté à la crise du Covid-19 actuelle (Encadré 3.1).

### Encadré 3.1. Exemple d'orientations – L'encadrement temporaire de l'UE

À titre d'exemple d'orientations sur les critères permettant de garantir la neutralité concurrentielle et des conditions de concurrence équitables dans le cadre des mesures de soutien public adaptées à la crise du Covid-19, citons l'encadrement temporaire des mesures visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de Covid ([https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html)) mis en place par la Commission européenne le 19 mars 2020. Il a depuis été adapté et prolongé jusqu'au 30 juin 2021 pour la plupart des mesures et jusqu'au 30 septembre 2021 pour les mesures de recapitalisation (la dernière modification datant du 13 octobre 2020).

Cet encadrement permet aux États membres d'utiliser les règles en matière d'aides d'État pour soutenir l'économie dans le cadre de l'épidémie de COVID-19, veiller à ce que tous les types d'entreprise aient accès à des liquidités suffisantes et préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la crise. Il établit la nature temporaire du soutien public et fixe des conditions pour accroître son efficacité et faire en sorte qu'il stimule l'activité économique. Cet encadrement s'applique uniquement aux entreprises viables, en fixant au 31 décembre 2019 la date limite pour les conditions à remplir – les entreprises en difficulté avant la crise (soit avant cette date) n'y ont pas droit, pas plus que celles qui seraient en mesure d'emprunter sur le marché à des conditions avantageuses. Le montant maximum des prêts – instruments de dette subordonnée (plus coûteux et d'un montant inférieur) – est directement lié à la taille de l'entreprise à concurrence de 800 000 EUR – selon qu'il s'agit d'une PME ou d'une société plus importante. Il est lié à l'importance de son activité économique, en fonction de sa masse salariale ou de son chiffre d'affaires, par exemple. La dernière modification, qui date d'octobre, a introduit une nouvelle mesure afin de permettre aux États membres de soutenir les entreprises confrontées à des pertes de chiffre d'affaires conséquentes en contribuant à une partie de leur coûts fixes non couverts.

Pour garantir la proportionnalité de l'aide, celle-ci ne doit pas aller au-delà du niveau minimum nécessaire pour assurer uniquement la viabilité du bénéficiaire ni dépasser le montant de ses fonds propres au 31 décembre 2019.

Source : (Commission européenne, 2020<sub>[42]</sub>)

74. Une mesure de soutien public risque davantage de porter atteinte à la concurrence lorsqu'elle est accordée sans qu'une défaillance du marché ait été clairement établie ou qu'elle dépasse de manière disproportionnée le montant nécessaire pour y remédier. Dans ce cas, le bénéficiaire du soutien peut détourner des ressources pour renforcer sa position sur le marché, ce qui risque de produire des effets de distorsion sur la concurrence.

75. Il peut aussi exister d'autres moyens plus adaptés, d'un meilleur rapport coût-efficacité, pour réduire ou éradiquer la défaillance du marché identifiée (comme une solution fiscale ou réglementaire). L'instrument utilisé peut aussi avoir de l'importance, certains pouvant être plus appropriés que d'autres pour remédier à des défaillances données, c'est-à-dire que la forme du soutien devrait correspondre à la nature spécifique de la défaillance du marché en question.

76. Des mesures de soutien public mal conçues et trop généreuses peuvent maintenir des entreprises non viables en activité, empêchant ainsi une affectation efficace des ressources (Andrews, Adalet McGowan et Millot, 2017<sup>[43]</sup>). La viabilité financière constitue donc un critère important au regard du destinataire du soutien public. C'est pourquoi les bénéficiaires des aides d'État doivent apporter la preuve qu'ils ne rencontraient pas de difficultés financières avant la pandémie de Covid-19. La viabilité financière devrait être analysée en déterminant si l'entreprise était viable (solvable) avant la crise, mais aussi si elle peut le rester. L'application de cette approche crée toutefois des difficultés supplémentaires, notamment parce que la crise peut conduire à une évolution des préférences des consommateurs, des technologies de production, des chaînes de valeur et des modèles économiques dans certains secteurs.

77. Les interventions de l'État ne devraient pas nécessairement être conçues pour préserver des structures de marché qui existaient avant le COVID-19, mais davantage pour promouvoir des structures concurrentielles et une croissance à long terme, ce qui peut impliquer de réaffecter des ressources et de laisser certaines entreprises quitter le marché<sup>15</sup>. Le soutien public devrait être orienté vers des entreprises viables, mais les pouvoirs publics peuvent en décider autrement pour d'importantes raisons politiques, de nature systémique, par exemple. En pareil cas, ils peuvent envisager d'imposer des conditions, pour améliorer les conditions de concurrence sur les marchés où ces entreprises sont présentes et faire en sorte qu'elles renouent avec la viabilité.

78. L'analyse de la proportionnalité du soutien public devrait être réalisée au moyen d'une analyse contrefactuelle. En général, cela consiste à comparer le scénario actuel avec celui dans lequel le Covid-19 n'est pas apparu. Les pertes supplémentaires induites par rapport à la situation contrefactuelle devraient servir de base d'attribution des aides. Dans cette évaluation, parmi les informations devant être requises des bénéficiaires potentiels du soutien figurent une description des pertes de l'entreprise déposant la demande comparées au scénario contrefactuel et une explication détaillée du calcul de ces pertes et du lien de causalité entre la pandémie, les pertes et le soutien public demandé.

79. Les perspectives du secteur concerné devraient donc être prises en considération pour déterminer quelle pourrait être la meilleure mesure, du point de vue de la concurrence. Si les mesures de soutien public sélectives peuvent être indiquées pour les secteurs dans lesquels la crise n'aura probablement qu'un effet négatif temporaire, un tel soutien peut s'avérer « plus problématique » pour ceux qui seront touchés par la crise sur le long terme (Fumagalli, Motta et Peitz, 2020<sup>[44]</sup>). Une telle approche préserverait artificiellement une industrie ou un secteur en déclin ou obsolète. Dans ce cas, les interventions de l'État pourraient plutôt se concentrer sur les mesures qui favorisent les réductions d'échelle et les restructurations (Motta et Peitz, 2020<sup>[45]</sup>).

80. La taille de l'entreprise bénéficiaire peut constituer le premier indicateur de la distorsion de concurrence potentielle. La part de marché représente une mesure utile de la taille qui, en termes de chiffre d'affaires et/ou d'emploi, peut aussi être utilisée comme variable.

81. La phase de la crise dans laquelle les aides d'État sont nécessaires peut aussi contribuer à la définition du scénario contrefactuel. Dans la phase initiale de la crise, ces aides sont probablement davantage liées aux difficultés dues au confinement. Ensuite, il peut être plus difficile de déterminer si les difficultés des entreprises sont liées au Covid-19 ou à des transformations permanentes des marchés générées par des modifications de la demande, par exemple.

82. Dans ce dernier cas, pour faciliter cet ajustement vers une viabilité de l'entreprise à long terme, la Commission européenne exige un plan de restructuration pour ce type de soutien<sup>16</sup>. Ce plan devrait prévoir des mesures adéquates, comme des cessions d'actifs ou des réductions de capacités, afin que les distorsions de concurrence provoquées par le soutien soient réduites au minimum.

**Encadré 3.2. Exemple d'analyse contrefactuelle : autorisation, par la Commission européenne, d'un dispositif d'aide destiné à indemniser les compagnies aériennes slovènes pour le préjudice causé par la fermeture de l'espace aérien (2010)**

Dans cette affaire, la Commission européenne a autorisé, par sa décision SA. 32163, un dispositif d'aide destiné à indemniser les compagnies aériennes slovènes pour le préjudice causé par la fermeture de l'espace aérien qui a suivi l'éruption du volcan Eyjafjallajökull (ci-après « le volcan ») en Islande, en avril 2010. Suivant cette décision, cet événement a conduit à l'annulation de plus de 100 000 vols (au sein de l'UE, à destination/ depuis l'UE et au-dessus de l'UE), quelque 10 millions de passagers étant dans l'impossibilité de voyager, et à l'immobilisation des appareils des compagnies aériennes slovènes pendant quelques jours.

La Commission a estimé que le préjudice réel subi par une entreprise du fait de l'éruption du volcan « devrait correspondre à la différence de chiffre d'affaires et de coûts entre ce qui s'était véritablement produit et ce qui aurait dû se produire (scénario contrefactuel). Pour réaliser une évaluation précise du préjudice subi, l'indicateur retenu (i) doit inclure les postes de produits et de coûts risquant de pâtir de l'interruption du trafic aérien ; et (ii) s'il inclut des postes de coûts qui ne risquent pas de s'en ressentir, ceux-ci ne devraient pas varier dans le scénario contrefactuel par rapport au scénario effectif (et ne devraient donc pas entrer dans l'indemnisation) ». Les entreprises ont fourni leurs comptes de résultats sur une période considérée comme une période contrefactuelle (soit l'année précédente) et ont, en utilisant la moyenne de la valeur ajoutée mensuelle, comparé cette période avec les jours pendant lesquels les compagnies aériennes n'ont pas pu exercer leur activité.

Source : SA.32163 – 2010/N - Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010.

83. Les autorités de la concurrence peuvent aussi plaider en faveur de l'inclusion d'un mécanisme de récupération dans la mesure de soutien, afin que tout soutien accordé, dont il a été établi, à une date ultérieure, qu'il était disproportionné, puisse être restitué à l'entité publique qui l'a octroyé. Ce point revêt une importance particulière sur les marchés où il existe de fortes incertitudes au moment où la mesure de soutien est proposée et conçue. Toutefois, compte tenu des effets et des incitations potentiels pouvant résulter d'une aide trop importante (conduisant des concurrents plus efficaces à sortir du marché, ou n'amenant pas le bénéficiaire à optimiser son comportement), ce mécanisme ne devrait pas être considéré comme un moyen de contourner la nécessité de procéder d'emblée à une évaluation précise lors de la conception de la mesure.

**3.3.2. Les mesures correctives destinées à atténuer les distorsions de concurrence**

84. Le cas échéant, lorsque les effets de distorsion de la concurrence l'emportent sur les effets positifs de la mesure de soutien, les autorités de la concurrence peuvent plaider pour que les bénéficiaires proposent des mesures compensatoires directement liées à la distorsion attendue et à son éradication.

85. À l'image de ce que font les autorités de la concurrence en matière d'application du droit de la concurrence et de pratique vis-à-vis des fusions, les mesures correctives peuvent être de nature structurelle (c'est-à-dire exigeant une cession d'actifs, par exemple) ou comportementale, comme les limitations des prix (destinées à empêcher le bénéficiaire de se livrer à une pratique d'exclusion, notamment en adoptant une stratégie prédatrice)<sup>17</sup>. Ces mesures sont utilisées pour tenter de réduire les obstacles à l'entrée et le pouvoir de marché. On en trouvera un exemple à l'Encadré 3.3.

### **Encadré 3.3. Exemple : recapitalisation de la Lufthansa pendant la crise du Covid-19**

Le 26 juin 2020, la Commission européenne a autorisé le projet de l'Allemagne de contribuer à hauteur de 6 milliards EUR à la recapitalisation de Deutsche Lufthansa AG (DLH), la société mère du groupe Lufthansa, en vertu de l'encadrement temporaire des aides d'État (Décision SA.57153 COVID-19 - *Aid to Lufthansa*). Cette mesure devait conduire à une prise de participation de 20 % dans le capital social de DLH et faisait partie d'un ensemble de mesures de soutien plus vaste qui comprenait également une garantie d'État sur un prêt de 3 milliards EUR que l'Allemagne projetait d'accorder à DLH à titre d'aide individuelle dans le cadre du régime allemand autorisé par la décision de la Commission du 22 mars 2020.

L'autorisation de la mesure d'aide d'État a été soumise à un certain nombre d'engagements visant à préserver l'exercice d'une concurrence effective, puisqu'il avait été établi que Lufthansa détenait un pouvoir de marché significatif sur les marchés concernés où elle exerçait ses activités. Avant la pandémie de COVID-19, ses aéroports pivots de Munich et de Francfort étaient saturés, avec pour effet qu'elle ne disposait pas de suffisamment de créneaux d'atterrissage et de décollage. Les mesures prévoyaient la cession de 24 créneaux par jour, au plus, dans les aéroports pivots de Francfort et de Munich et d'actifs supplémentaires connexes afin de permettre aux transporteurs concurrents de baser quatre avions maximum dans chacun de ces aéroports. Ces mesures devaient permettre une entrée ou un élargissement viables des activités d'autres compagnies aériennes dans ces aéroports, au bénéfice des consommateurs et d'une concurrence effective.

L'Allemagne s'est également engagée à élaborer une stratégie de sortie crédible dans un délai de 12 mois à compter de l'octroi de l'aide, à moins que l'intervention de l'État ne soit ramenée à un niveau inférieur à 25 % des fonds propres d'ici là. Si la sortie de l'État ne se concrétise pas six ans après la réception de l'aide à la recapitalisation, un plan de restructuration de DLH s'imposera. Jusqu'à la sortie complète de l'État du capital, DLH est soumis à une interdiction de dividendes et de rachats d'actions. Il existe aussi des limitations strictes de la rémunération des membres de leur direction (y compris une interdiction du versement de bonus) tant qu'au moins 75 % de la recapitalisation ne sont pas remboursés. Tant qu'au moins 75 % de la recapitalisation ne sont pas remboursés, il est en principe interdit à DLH d'acquiescer une participation supérieure à 10 % chez des concurrents ou d'autres acteurs de la même branche d'activité.

Source : Décision de la Commission européenne, SA.57153 COVID-19 - *Aid to Lufthansa*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_20\\_1179](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1179)

### **3.3.3. La conception des stratégies de sortie des mesures de soutien public**

86. Lorsque la situation économique sera stable, les pouvoirs publics devront sortir des mesures de soutien prises pendant la crise. Ces mesures peuvent créer une dépendance et il convient

d'en sortir dès que les conditions permettent aux autorités d'en tirer un prix intéressant pour les contribuables et de garantir le libre jeu de la concurrence. Dans le même temps, une conception adéquate du processus de sortie sera fondamentale pour ne pas hypothéquer la reprise économique par un retrait des mesures de soutien trop rapide et immédiat (OCDE, 2009<sup>[46]</sup>).

87. Les stratégies de sortie doivent être intégrées d'emblée dans la phase de conception de la mesure de soutien public (comme les clauses d'extinction) et l'autorité de la concurrence peut apporter son aide aux responsables politiques en s'assurant qu'un certain nombre d'éléments sont pris en compte.

88. Les principaux éléments qui présentent un intérêt pour la promotion de la concurrence au regard des stratégies de sortie concernent essentiellement la nécessité, la clarté et le retrait dès que les conditions relatives à l'octroi du soutien public ne sont plus réunies. Premièrement, l'intérêt public de la mesure devrait être clairement énoncé et expliqué avec suffisamment de détails et de transparence, afin que l'on puisse en contrôler la pertinence à intervalles réguliers. Deuxièmement, une fois que les raisons justifiant le soutien public ne sont plus présentes, celui-ci devrait être retiré. On peut à cet effet prévoir des incitations à la sortie en introduisant des sanctions.

89. Toute privatisation résultant de la sortie d'une recapitalisation devrait être entreprise en recourant à des processus ouverts, transparents et non discriminatoires et il convient de s'assurer que les éventuels problèmes de concurrence structurels (comme un pouvoir de marché excessif) ont été résolus avant la privatisation (OCDE, 2010, p. 23<sup>[47]</sup>).

#### ***3.3.4. Le cas de la recapitalisation des entreprises par l'État***

90. Comme on l'a observé pendant la crise actuelle, le soutien public peut prendre la forme de mesures de recapitalisation, c'est-à-dire d'une prise de participation de l'État partielle ou totale, conduisant à une augmentation de la participation de l'État ou au contrôle de l'entreprise. Plusieurs types d'interventions financières sont envisageables à cet effet, comme les rachats par du capital-investissement, les échanges de créances contre des titres de participation, les apports de capitaux, l'octroi de prêts publics convertis, *in fine*, en fonds propres ou des expropriations sans compensation (OCDE, 2020<sup>[48]</sup>).

### Encadré 3.4. Règles de recapitalisation – l'exemple de l'UE

En mai 2020, l'UE a modifié l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État (voir l'Encadré 3.1 pour plus de détails) pour définir les conditions dans lesquelles les États membres peuvent apporter des fonds propres et/ou du capital hybride (« mesures de recapitalisation »), ainsi que des instruments de dette subordonnée aux sociétés non financières confrontées à de graves difficultés économiques en raison de la pandémie. Compte tenu du risque de distorsion de la concurrence, les recapitalisations sont soumises à un certain nombre de conditions restrictives pour pouvoir bénéficier de cet encadrement.

Premièrement, l'encadrement s'applique uniquement aux entreprises viables, en fixant au 31 décembre 2019 la date limite pour les conditions à remplir – les entreprises en difficulté avant la crise (soit avant cette date) n'y ont pas droit, pas plus que celles qui seraient en mesure d'emprunter sur le marché à des conditions avantageuses. Deuxièmement, le bénéficiaire doit démontrer que sans ce soutien, il cesserait ses activités ou éprouverait de graves difficultés à les poursuivre (en fonction de son ratio dette/fonds propres, par exemple). Troisièmement, il doit aussi être dans « l'intérêt commun » d'intervenir ; bien que ce terme ne soit pas précisément défini, il s'agit d'éviter des difficultés sociales et une défaillance du marché découlant de pertes d'emplois significatives, la sortie du marché d'une entreprise innovante ou d'une entreprise revêtant une importance systémique ou le risque de perturbation d'un service important ». Enfin, le bénéficiaire doit être dans l'incapacité de se financer sur les marchés à des conditions abordables.

De plus, pour bénéficier de ces mesures de recapitalisation, les bénéficiaires doivent être en mesure de présenter une stratégie de sortie. Par conséquent, tous les bénéficiaires ayant obtenu une recapitalisation supérieure à 25 % des fonds propres détenus au moment de l'intervention doivent apporter la preuve de l'existence d'une stratégie de sortie de la participation de l'État. La stratégie de sortie doit comprendre un plan de poursuite de ses activités, une explication de l'utilisation des fonds investis par l'État, ainsi qu'un calendrier de versement de la rémunération et de remboursement de l'investissement de l'État. Dans le cas où six ans après la recapitalisation, la participation de l'État est supérieure à 15 % des fonds propres du bénéficiaire, un plan de restructuration conforme aux lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration doit être notifié à la Commission pour approbation.

Source : UE, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19.

[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/TF\\_consolidated\\_version\\_amended\\_3\\_april\\_8\\_may\\_29\\_june\\_and\\_13\\_oct\\_2020\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_fr.pdf)

91. Un financement moins coûteux pourrait permettre à l'entreprise de déployer des stratégies commerciales plus agressives, ce qui présente un risque pour l'existence de conditions de concurrence équitables. En conséquence, l'encadrement de l'UE prévoit davantage de prescriptions que celles qui s'appliquent aux seules mesures d'apport de liquidités. De plus, la sortie ordonnée devrait être déterminée dès l'introduction de la mesure, car le soutien devrait être temporaire et entièrement remboursé dès que les conditions le permettront, c'est-à-dire peu après le redressement du secteur.

92. La participation acquise devrait être évaluée en fonction de la valorisation boursière au début de la crise, mais avant que l'aide d'État ne soit connue (ce qui influencerait sur la valorisation

boursière) (Motta et Peitz, 2020<sup>[45]</sup>). En outre, plus la durée de la participation de l'État dans l'entreprise aidée est longue, plus l'actionnariat devrait être dilué.

93. Il est établi que les pays ayant fixé des normes de gouvernance rigoureuses pour les entreprises publiques pourraient être mieux préparés à faire face aux implications des recapitalisations. Des travaux de recherche de l'OCDE ont mis en évidence une corrélation entre l'actionnariat, la gouvernance et la performance. Dans les pays où la gouvernance des entreprises publiques est stricte, d'après les indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE, les entreprises publiques ne semblent pas obtenir des performances inférieures à celles des entreprises privées (OCDE, 2020<sup>[48]</sup>).

94. Les autorités de la concurrence peuvent envisager de proposer aux responsables politiques de renforcer la gouvernance des entreprises recapitalisées pendant la crise. Ces entreprises devraient mettre en œuvre les pratiques exemplaires figurant dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (voir Encadré 3.5), afin que les distorsions de concurrence soient réduites au minimum et que la neutralité concurrentielle et l'existence de conditions de concurrence équitables soient garanties.

### Encadré 3.5. Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques

Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (les Lignes directrices) sont des recommandations adressées aux pouvoirs publics sur les moyens de s'assurer que les entreprises publiques exercent leurs activités de manière efficace, transparente et responsable.

Les Lignes directrices constituent la norme internationalement reconnue relative à la façon dont la puissance publique doit assumer sa fonction d'actionnaire afin d'éviter les pièges que représentent d'une part, un actionnariat passif, et d'autre part, un interventionnisme excessif de la part de l'État. Assurer la bonne gouvernance des entreprises publiques et veiller à ce qu'elles exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel et réglementaire sain est essentiel pour l'efficacité des marchés et la croissance économique.

Pour garantir des conditions de concurrence équitables, le cadre juridique et réglementaire devrait s'appliquer de la même manière aux entreprises publiques et à leurs concurrents privés (chapitre 3). Par conséquent, les entreprises publiques ne devraient pas être exonérées de l'application de toute législation s'appliquant aux entreprises privées, et en particulier le droit des entreprises, celui de la concurrence et celui des faillites. De plus, elles ne devraient pas bénéficier de conditions plus favorables que leurs concurrents privés, comme un accès aux financements à des taux préférentiels, des intrants à des prix inférieurs, des conditions de passation de marchés publics plus favorables, un meilleur accès aux technologies, des exonérations d'impôt ou des régimes fiscaux plus avantageux.

Autre point important dans le contexte des processus de recapitalisation, les Lignes directrices indiquent que les conseils d'administration des entreprises publiques doivent avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer leur fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction en toute autonomie. En d'autres termes, les autorités publiques ne devraient pas intervenir dans la direction de ces entreprises et laisser leurs conseils d'administration et dirigeants libres de fixer leur orientation commerciale stratégique et de réagir aux signaux du marché.

Source : OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Édition 2015, Éditions OCDE, Paris. <https://www.oecd.org/fr/publications/lignes-directrices-de-l-ocde-sur-la-gouvernance-des-entreprises-publiques-2015-9789264244221-fr.htm>.

OCDE (2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*.

OCDE (2020), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>.

### Encadré 3.6. Exemples de principaux points à retenir pour la promotion de la concurrence lors de la conception des mesures de soutien public

On trouvera ci-après des exemples de propositions que les autorités de la concurrence pourraient envisager lors de l'examen de la conception des mesures de soutien public avec les décisionnaires :

- analyser et prioriser les interventions de l'État qui pourraient mériter un discours en faveur de la concurrence. Parmi les éléments à prendre en compte pourrait figurer le montant de l'aide, la concentration du marché, le pouvoir de marché du bénéficiaire potentiel ou l'existence de sérieux obstacles à l'entrée ;
- mettre en évidence la défaillance du marché spécifique qu'il convient de corriger et préciser jusqu'à quel point la mesure est susceptible d'y parvenir ;
- plaider pour que soient recueillis des éléments attestant que les entreprises qui bénéficient d'un soutien n'étaient pas confrontées à des difficultés financières avant la pandémie de Covid-19 ;
- examiner, identifier et/ou proposer des solutions qui faussent moins la concurrence et permettent toutefois aux responsables politiques d'atteindre le même objectif ;
- plaider en faveur de l'inclusion de mécanismes de récupération pour s'assurer après coup que le soutien est proportionné ;
- lorsque le soutien public implique des distorsions de concurrence, envisager de plaider en faveur de l'instauration de conditions, comme la cession de certaines activités ou un engagement de s'abstenir d'utiliser la mesure de soutien pour se livrer à un comportement d'exclusion ;
- plaider en faveur de l'inclusion de stratégies de sortie, afin de ne pas perpétuer le soutien public plus qu'il n'est nécessaire ;
- proposer que la transparence soit faite sur le soutien et que des mécanismes d'évaluation *ex post* soient mis en place pour limiter les circonstances dans lesquelles ce soutien n'a pas de justification économique.

### 3.4. La concurrence, pierre angulaire de la politique industrielle en faveur de la reprise

95. La politique industrielle est un terme générique qui recouvre un large éventail de mesures allant de la réglementation aux mesures visant à restructurer des secteurs en déclin ou à en développer de nouveaux, en passant par les politiques de l'emploi ou la politique de la concurrence. Pour les besoins de l'analyse réalisée dans le présent document, une distinction est faite entre la politique industrielle et le soutien public d'urgence.

96. La politique industrielle ne se limite pas à remédier aux défaillances du marché et peut aussi constituer un outil essentiel pour « façonner le marché ». Les plans de relance peuvent aider les économies à *reconstruire en mieux*. Les mesures en faveur de la reprise devraient ainsi contenir des incitations à « *activer des changements, en matière d'investissements et de comportements, propres à réduire la probabilité de chocs futurs et à accroître la résilience de la société aux chocs en question lorsqu'ils surviennent* » (OCDE, 2020<sup>[49]</sup>).

97. S'agissant de la politique industrielle dans un sens plus large, la promotion de la concurrence peut jouer un rôle dans la préparation de la reprise économique afin de garantir la prospérité et la résilience futures. La concurrence est un moteur bien établi de la croissance et de la productivité (OCDE, 2014<sub>[34]</sub>). Certains faits portent à croire que les politiques industrielles sont plus efficaces lorsqu'elles sont mises en œuvre sur des marchés en proie à une certaine concurrence (Aghion et al., 2015<sub>[50]</sub>).

98. La concurrence devrait être l'une des pierres angulaires des mesures de politique industrielle soigneusement conçues, des mesures destinées à promouvoir la concurrence sur le marché – à travers une réduction des obstacles réglementaires à l'entrée, notamment – qui peuvent s'inscrire dans des programmes d'action plus vastes relevant de la politique industrielle.

99. Toutes les décisions prises dans le cadre de la politique industrielle pour favoriser la reprise économique devraient respecter la neutralité concurrentielle. De nombreuses mesures seront adoptées pour répondre aux appels à « reconstruire en mieux », afin de tirer parti de la crise pour façonner l'avenir et le faire coïncider avec les objectifs des pouvoirs publics, notamment en matière d'environnement, d'emploi, d'inclusivité ou autres aspects sociaux. Dans ces cas, les mesures adoptées devraient être neutres du point de vue de la concurrence et ne pas viser des entreprises spécifiques. Dans leur activité de conseil auprès des pouvoirs publics, les autorités de la concurrence devraient donc plaider pour que tout façonnage du marché conduisant à des marchés concurrentiels permette de continuer de cueillir les fruits de la concurrence.

100. La neutralité concurrentielle devrait compter parmi les principes d'une conception optimale de la politique industrielle. Ces principes peuvent être résumés comme suit : (i) mettre en évidence la défaillance de marché afin de concevoir la mesure appropriée, (ii) faire appel à des experts de haut niveau indépendants pour sélectionner les projets et les bénéficiaires des fonds publics, (iii) adopter une politique neutre du point de vue de la concurrence, (iv) définir des objectifs clairs, (v) entreprendre des évaluations *ex post* en prévoyant des « clauses d'extinction » pour mettre un terme à la politique le cas échéant et (vi) faire participer les investisseurs du secteur privé (Tirole, 2020<sub>[38]</sub>).

101. La promotion de la concurrence devrait donc éclairer les responsables politiques sur les principes de la neutralité concurrentielle et mettre en garde contre les mesures de politique industrielle qui sélectionnent les gagnants (Tirole, 2020<sub>[38]</sub>). La politique industrielle qui sélectionne une entreprise spécifique comme étant le champion d'un secteur donné risque d'introduire des distorsions de concurrence et des pertes d'efficacité susceptibles de freiner la reprise économique. Le processus de sélection des gagnants crée divers problèmes, dont la mise en échec de la réglementation, le protectionnisme et l'asymétrie de l'information (Tirole, 2020<sub>[38]</sub>)<sup>18</sup>.

102. La promotion de la concurrence devrait avoir pour objectif d'éviter que le protectionnisme ne persiste après la crise du Covid-19. Lorsqu'elles plaident pour la neutralité concurrentielle des interventions de l'État et de la politique industrielle, les autorités de la concurrence devraient communiquer sur les coûts induits par un isolement des entreprises nationales de la concurrence internationale (Porter, 1990<sub>[51]</sub>).

103. La communication sur les avantages de la neutralité concurrentielle devrait aussi s'attacher à démystifier des conceptions erronées solidement établies au regard des champions nationaux (OCDE, 2009<sub>[52]</sub>). On justifie souvent la création de champions nationaux par le fait que la concurrence peut conduire à des doubles emplois et empêcher les entreprises nationales de réaliser des économies d'échelle. Toutefois, la dynamique de la concurrence est essentielle pour la mise en place d'incitations à développer de meilleurs produits ou services et des

processus de production plus efficaces. Ce progrès dynamique est favorisé par les rivalités nationales et internationales.

### 3.5. Les opportunités d'évaluation de l'impact de la législation et de la réglementation sur la concurrence

104. Les crises peuvent être l'occasion d'introduire des réformes proconcurrentielles. Soucieux d'accélérer la croissance, les pays pourraient être plus réceptifs aux réformes proconcurrentielles susceptibles de doper la croissance économique.

105. Les autorités de la concurrence peuvent plaider en faveur de réformes réglementaires permettant de tirer parti des avantages de la concurrence. Les données tirées des marchés des télécommunications, par exemple, montrent que l'entrée d'un quatrième opérateur mobile en France grâce à l'attribution d'une licence 4G en 2011 a entraîné une forte diminution des prix en France. Supérieurs de 15 % aux prix en vigueur aux États-Unis, ils sont aujourd'hui inférieurs de 25 %<sup>19</sup>.

106. L'OCDE recommande aux pouvoirs publics d'identifier les politiques publiques existantes ou proposées qui restreignent indûment le jeu de la concurrence et de les réviser en adoptant des mesures plus proconcurrentielles. Le Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence de l'OCDE contient des méthodologies destinées à aider les autorités à identifier et à supprimer les obstacles réglementaires à la concurrence qui sont inutiles. Les pouvoirs publics devraient éviter de restreindre les mécanismes du marché plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs objectifs stratégiques et se demander s'il existe des mesures moins restrictives. Ils doivent absolument évaluer d'autres options, pour pouvoir prendre la décision qui risque le moins de fausser la concurrence mais permet cependant d'atteindre les objectifs publics recherchés (OCDE, 2019<sub>[25]</sub>).

107. **Cette méthodologie a incité divers pays à examiner la législation et la réglementation existantes ou proposées.** L'OCDE a lancé un certain nombre de projets dans le monde en recommandant de modifier ou d'abroger les réglementations dommageables. Ainsi, après la crise de la dette souveraine qu'a connue l'Europe à partir de 2009, l'OCDE a collaboré avec l'autorité grecque de la concurrence afin d'examiner la législation et la réglementation en vigueur dans plusieurs secteurs importants pour l'économie, comme le tourisme, les industries alimentaires, les services de construction et le commerce de détail<sup>20</sup>. L'objectif global était d'aider le pays à améliorer ses performances économiques, à créer de nouveaux emplois et à se redresser après la crise, en améliorant l'environnement des entreprises, en abaissant les coûts pour les entreprises existantes et en réduisant les obstacles à l'entrée.

#### *3.5.1. S'assurer que la réforme de la réglementation destinée à lutter contre la crise est proconcurrentielle*

108. Les règles et la réglementation mises en place pour résoudre des problèmes à court terme peuvent avoir des implications à long terme. Les responsables politiques ont des raisons légitimes et importantes (comme la sécurité et la santé) d'introduire lois, règles et réglementation.

109. Les autorités de la concurrence peuvent user de leurs pouvoirs de promotion de la concurrence pendant les processus législatifs pour faire en sorte que les distorsions de concurrence éventuelles soient dûment mises en balance avec les avantages à court terme découlant de ces objectifs législatifs (voir Encadré 3.7). Ces opportunités de promotion permettraient également de mettre en évidence d'autres règles pouvant être moins restrictives de la concurrence.

110. De plus, pendant le pic de la crise sanitaire et les périodes de confinement, d'aucuns ont pu appeler à une exemption des règles de la concurrence pour certains secteurs. Au Royaume-Uni, par exemple, celui des produits laitiers a bénéficié d'une exemption temporaire de trois mois (du 1<sup>er</sup> mai 2020 au 2 août 2020)<sup>21</sup>. Dans cet exemple, une clause d'extinction prévoyait que cette exemption s'éteigne automatiquement. Toutefois, lorsque ce type de clause ne fait partie intégrante de la conception du cadre réglementaire de l'exemption, les autorités de la concurrence peuvent juger bon de plaider pour qu'elle soit supprimée à la première occasion possible.

### Encadré 3.7. L'autorité italienne de la concurrence et le Décret sur la relance de l'économie

En juillet 2020, l'autorité italienne de la concurrence (« AGCM ») a contribué aux discussions relatives à l'arsenal de mesures destiné à relancer l'économie, en formulant un avis formel sur le Décret relatif aux « *mesures urgentes concernant la santé, le soutien à l'emploi et à l'économie, ainsi que les politiques sociales liées à l'urgence épidémiologique du COVID-19* » (« Décret sur la relance ») qui a été examiné à la Chambre des députés.

L'argument sous-jacent présenté pour les divers aspects sur lesquels se concentrait l'avis consistait à s'assurer que tout impact défavorable sur la concurrence à court terme soit pris en compte. L'AGCM a plaidé en faveur d'une stratégie de sortie, afin de ne pas compromettre les perspectives économiques à long terme. Ainsi, au sujet de la proposition de retarder appels d'offres et concessions, elle a invité le législateur à trouver le délicat équilibre entre les avantages à court terme et les coûts possibles d'une telle mesure à long terme.

Source : <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/7/S3940>

#### 3.5.2. S'atteler à la réglementation en vigueur pour la réformer

111. Sur les marchés où les préoccupations suscitées par les conditions de concurrence ont été accentuées par la crise, les autorités de la concurrence pourraient plaider en faveur d'une évaluation de l'impact des règles et de la réglementation sur la concurrence afin d'abaisser les coûts d'entrée et de développement. La réglementation proconcurrentielle destinée à réduire les obstacles à l'entrée et au développement peut atténuer les préoccupations en matière de concurrence et améliorer la compétitivité des marchés sur le moyen et le long terme. Ainsi, dans le secteur aérien, l'ITF a formulé la recommandation suivante : « *lorsque des compagnies aériennes quittent le marché, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures pour favoriser la concurrence lors de la reprise, par exemple en réservant les créneaux abandonnés à de nouveaux entrants dans les aéroports où les créneaux sont limités* » (FIT, 2020<sup>[53]</sup>).

112. Enfin, compte tenu du rôle de la concurrence en tant que principal moteur de la productivité et de la croissance, la réglementation proconcurrentielle peut faire partie d'une panoplie plus large d'outils visant à favoriser la reprise économique. Le moment pourrait donc être bien choisi, car il pourrait coïncider avec le programme d'action des pouvoirs publics et le programme législatif. On peut, à cet effet, sélectionner les secteurs dans lesquels l'autorité de la concurrence possède déjà une expérience étendue, grâce aux études de marché réalisées par le passé (voir Encadré 3.8) ou à l'application du droit de la concurrence. L'autorité de la concurrence pourrait ainsi être immédiatement en capacité de donner rapidement des avis aux pouvoirs publics et au pouvoir législatif (OCDE, 2018<sup>[54]</sup>).

### Encadré 3.8. La COFECE recommande un train de réformes pour favoriser la reprise

En octobre 2020, la COFECE a publié un document contenant 12 propositions afin de promouvoir la concurrence sur plusieurs marchés considérés comme importants pour l'économie nationale (dont l'énergie, les transports et le secteur financier) en raison de leurs vastes répercussions sur l'économie. Ce document prenait également en compte les secteurs liés aux biens de consommation dont les prix influent sur le revenu des ménages (médicaments, transport de voyageurs, etc.).

Ces propositions reposaient sur les études de marché réalisées et les avis précédemment émis par la COFECE.

À titre d'exemple, l'une des propositions consistait à faciliter l'entrée des médicaments génériques au Mexique, la COFECE recommandant ainsi un certain nombre de mesures, en se fondant sur une étude de marché menée en 2017. La Commission a ainsi recommandé que les médecins soient contraints de mentionner l'appellation générique du médicament dans leurs ordonnances afin de promouvoir la demande de génériques.

Source : <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/10/reactivacion.pdf>.

### 3.6. L'utilité de l'ouverture des marchés publics à la concurrence

113. Les dépenses publiques et les investissements d'infrastructure constituent un moteur essentiel de la reprise (Hepburn et al., 2020<sup>[55]</sup>). Dans ce contexte, les processus d'appel d'offres et de passation des marchés publics sont fondamentaux pour veiller au bon emploi des deniers publics.

114. Les appels d'offres permettent aux entités publiques d'obtenir les biens, services et travaux les plus appropriés au meilleur rapport qualité-prix (optimisation des dépenses). Dans un rapport de 2018, l'OCDE a estimé que les appels d'offres lancés par l'Institut mexicain de la sécurité sociale (*Instituto Mexicano del Seguro Social*, IMSS) lui ont permis d'obtenir un prix inférieur de 12 % environ à celui obtenu par adjudication directe ou par des appels d'offres restreints à quelques fournisseurs (OCDE, 2018<sup>[56]</sup>).

115. Après la crise, les gouvernements peuvent décider de promouvoir la production et l'accumulation de stocks de biens essentiels. Puisque les entreprises privées peuvent n'être guère incitées à renforcer leurs capacités et à constituer des réserves pour se préparer à des événements analogues à cette pandémie, les pouvoirs publics peuvent être contraints de favoriser l'accumulation de stocks d'urgence. C'est particulièrement vrai pour les biens qui peuvent être considérés comme essentiels, comme dans le secteur de la santé (produits pharmaceutiques et matériel médical, par exemple). Les pouvoirs publics peuvent ainsi décider de constituer de telles réserves auprès du secteur privé.

116. Les autorités de la concurrence peuvent plaider en faveur de processus d'appel d'offres permettant d'accumuler des stocks en urgence. Cela permettra d'éviter que cette affectation des réserves ne mette fin à des conditions de concurrence équitables pour les entreprises en s'assurant que ce processus s'effectue au prix du marché (Motta et Peitz, 2020<sup>[57]</sup>).

117. Même en cas d'urgence, les autorités devraient recourir à l'adjudication directe uniquement lorsque certaines conditions sont réunies (OCDE, 2020<sup>[58]</sup>), par exemple quand il n'existe qu'un seul fournisseur possible ou, lorsqu'il existe plusieurs fournisseurs potentiels,

quand les contraintes de temps ne permettent pas de lancer des appels d'offres ou d'accélérer les procédures de mise en concurrence simplifiées.

118. Les autorités de la concurrence devraient renforcer encore leur coopération avec d'autres entités publiques et leurs activités de promotion auprès de celles-ci, et plus particulièrement auprès des organismes d'approvisionnement public. La *Procurement Collusion Strike Force* (force d'intervention contre la collusion dans les marchés publics) du ministère de la Justice, récemment créée aux États-Unis, constitue un exemple de ce type de coopération, qui contribue à protéger les chaînes d'approvisionnement essentielles et les processus de passation des marchés publics contre les soumissions concertées pendant la crise du Covid-19 (Encadré 3.9).

### Encadré 3.9. Activités menées par la *Procurement Collusion Strike Force* du ministère de la Justice pour lutter contre la pandémie de Covid-19

En novembre 2019, le ministère américain de la Justice a créé la *Procurement Collusion Strike Force* (PCSF), un partenariat interinstitutionnel destiné à lutter contre les violations du droit de la concurrence dans les marchés publics, les aides financières publiques ou le financement des programmes publics.

Pendant les premiers mois de la pandémie de Covid-19, la PCSF a élaboré et dispensé des formations sur la pandémie visant à remédier aux risques accrus de collusion sur la base des procédures rigoureuses de passation des marchés publics. Elle a notamment conçu des formations à destination des équipes chargées de la gestion des contrats au sein de l'organisme fédéral de gestion des situations d'urgence (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA) et du Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (*Center for Disease Control and Prevention*, CDC) afin de protéger ces chaînes d'approvisionnement et les processus de passation de marchés publics essentiels contre la collusion et la fraude.

La PCSF a aussi coopéré avec d'autres organismes publics pour lutter contre les types de fraude et de collusion liés au Covid-19. Au cours des prochains mois, elle prévoit de continuer d'enquêter activement sur les cas d'entente sur les prix, de soumissions concertées et de répartition des marchés visant des acheteurs publics, notamment dans un contexte d'apparition de types de collusion propres au Covid-19. La PCSF a l'intention de suivre activement de nouvelles pistes et d'ouvrir des enquêtes supplémentaires en utilisant toute la gamme des outils dont dispose le gouvernement fédéral en matière civile et pénale, comme les pouvoirs de poursuivre en dommages-intérêts triples et de demander des comptes aux entreprises et aux particuliers qui portent atteinte à la concurrence dans les dépenses publiques.

Source : <https://www.justice.gov/atr/blog/justice-department-s-procurement-collusion-strike-force-caps-successful-inaugural-year>

## 4. Appliquer le droit de la concurrence pour favoriser la reprise

119. Les marchés internationaux ont subi des chocs considérables du côté de l'offre et de la demande, marqués par de fortes perturbations des chaînes de valeur. De nombreux marchés ont connu des hausses de prix et les entreprises se sont efforcées de coopérer pour surmonter ces perturbations, en mettant en place des accords le long de la chaîne de valeur.

120. L'inadéquation initiale entre l'offre et la demande observée pour plusieurs produits essentiels a conduit à des allégations de pratiques de prix abusifs. De nombreuses autorités de la concurrence ont prévenu qu'elles interviendraient en cas de besoin (OCDE, 2020<sub>[59]</sub>). Elles ont éprouvé des difficultés substantielles à distinguer les pratiques de tarification légitimes de celles qui ne le sont pas et à déterminer comment remédier au mieux à ces dernières. Certaines autorités de la concurrence peuvent connaître des abus de position dominante, d'autres non. Il s'agit d'affaires difficiles, dans lesquelles la constitution du dossier prend du temps. Les autorités de la concurrence ont envisagé d'autres options, comme les règles relatives à la protection des consommateurs ou au gonflement des prix.

121. De nombreuses autorités de la concurrence ont réaffirmé que la surveillance des ententes et des pratiques anticoncurrentielles demeurait une priorité. Divers types de coopération entre concurrents pourraient toutefois entrer dans certaines catégories de collaboration licite et proconcurrentielle (OCDE, 2020<sub>[60]</sub> ; OCDE, 2020<sub>[61]</sub>). Les mesures prises par les autorités de la concurrence ont été très tôt coordonnées au sein de réseaux comme le RIC ou le REC (RIC, 2020<sub>[62]</sub>)<sup>22</sup>. Certains accords de coopération entre concurrents ont été expressément autorisés ou l'enquête s'y rapportant n'a plus été considérée comme une priorité (OCDE, 2020, p. 4<sub>[61]</sub>). C'est le cas des accords visant à permettre le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement et de distribution, à procurer un service essentiel (« coopération comme réponse ») ou à apporter une réponse innovante à la crise, comme les investissements conjoints dans des projets de R-D relatifs au développement de vaccins et de médicaments (« coopération innovante »).

122. La crise conduira vraisemblablement à un accroissement de la concentration sur les marchés. Certaines entreprises seront confrontées à des difficultés financières et quitteront le marché, et d'autres fusionneront ou feront l'objet de tentatives de rachat. Les fusions peuvent cependant modifier de façon irrévocable la structure du marché, notamment lorsqu'il existe d'importants obstacles à l'entrée, en produisant des effets à long terme.

123. Enfin, les autorités de la concurrence sont bien armées pour prendre pleinement en considération les conditions de marché inhérentes à la crise économique actuelle. Autrement dit, l'application du droit de la concurrence peut tenir compte des défaillances de marché et autres conditions de marché qui sont spécifiques à la crise économique en cours.

#### 4.1. Choix relatifs à l'établissement des priorités

124. Les autorités de la concurrence peuvent contribuer de façon notable à la reprise économique en réorientant les moyens de contrôle vers les marchés et les secteurs stratégiques qui sont, selon elles, au cœur du processus de reprise. S'ils peuvent varier d'un pays à l'autre, certains domaines peuvent mériter un examen plus attentif, de manière à éviter toute aggravation des conséquences de la crise et à stimuler la productivité et la croissance.

125. Les autorités de la concurrence pourraient souhaiter se concentrer sur une première catégorie de secteurs, c'est-à-dire ceux qui ont été fortement impliqués dans la réponse à la crise (en raison, par exemple, d'une brusque hausse de la demande ou d'une perturbation des chaînes d'approvisionnement) et dont le passé est marqué par la constitution d'ententes ou autres comportements anticoncurrentiels ou par des phénomènes de concentration. Alexander (2020<sub>[63]</sub>) mentionne les secteurs suivants pour les États-Unis : les hôpitaux, les produits pharmaceutiques, l'assurance santé, la fabrication de dispositifs et équipements médicaux, l'agriculture et les plateformes numériques.

126. Les secteurs où la coopération entre concurrents est apparue en réponse à la crise devraient faire l'objet d'une surveillance plus stricte dès que la situation évoluera. Lorsque les autorités de la concurrence se rendent compte qu'il est nécessaire d'autoriser les pratiques de coopération entre concurrents ou de ne plus leur appliquer le droit de la concurrence en priorité

de manière à apporter rapidement une réponse aux fortes perturbations de la chaîne d'approvisionnement, ces secteurs devraient figurer parmi les priorités (Rose, 2020, p. 6<sub>[12]</sub>).

127. Les marchés numériques peuvent aussi mériter d'être priorisés. Les plateformes numériques ont compté parmi les rares gagnants de la crise. Ainsi, le montant total des dépenses effectuées en ligne aux États-Unis ressortait en hausse de 76 % en glissement annuel au mois de mai dernier (Adobe Analytics, 2020<sub>[64]</sub>). Par conséquent, le pouvoir de marché de certaines de ces entreprises, qui suscitait déjà des préoccupations en matière de concurrence sur certains marchés, pourrait continuer de croître et justifier une surveillance de la part des autorités de la concurrence. L'autorité italienne de la concurrence, par exemple, a donné la priorité à l'application du droit de la concurrence dans le commerce électronique et les services numériques, les mesures de confinement ayant conduit à une croissance remarquable dans un pays traditionnellement caractérisé par une confiance limitée à l'égard des paiements en ligne<sup>23</sup>.

128. Les secteurs qui sont en mesure de générer des retombées positives sur le bien-être social et d'atténuer l'accentuation de la pauvreté et des inégalités pourraient aussi être priorisés. L'autorité espagnole de la concurrence, par exemple, a revu ses priorités pour répondre à l'évolution des besoins sociaux et améliorer l'efficacité de son action. Elle a notamment redoublé d'efforts dans des secteurs spécifiques jugés sensibles, comme les « *produits sanitaires, le secteur financier ou les services funéraires* »<sup>24</sup>. On peut également citer, à titre d'exemple, la concurrence sur le marché du travail (OCDE, 2020<sub>[65]</sub>), à un moment où les taux d'emploi accusent de fortes baisses et la part des revenus provenant du travail se situe à un niveau historiquement bas (OCDE, 2020<sub>[66]</sub>). Ce secteur a été inscrit parmi les priorités, notamment, par les autorités péruvienne<sup>25</sup> et américaine, qui ont estimé que la pandémie pourrait être l'occasion, pour les employeurs, de se livrer à des comportements anticoncurrentiels sur les marchés du travail. Aux États-Unis, le ministère de la Justice et la FTC ont publié un communiqué commun, dans lequel ils déclarent :

*qu'ils protégeront la concurrence pour les travailleurs qui sont en première ligne de la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) aux États-Unis, en s'assurant que ceux qui tentent de tirer parti de la pandémie pour se livrer à des comportements anticoncurrentiels sur les marchés du travail respectent le droit de la concurrence (...) Parmi ces comportements figurent, par exemple, les accords visant à supprimer ou à éliminer la concurrence au regard de la rémunération, des avantages, des heures de travail et d'autres conditions de travail, ainsi que de l'engagement, de la sollicitation, du recrutement ou de la fidélisation des travailleurs*<sup>26</sup>.

129. La priorisation pourrait concerner les secteurs ayant trait à la durabilité et à la transition écologique, à l'innovation et au progrès technologique, en tenant compte des priorités de chaque économie. Ainsi, l'autorité italienne de la concurrence a récemment conclu une enquête sur un cas d'abus de position dominante dans la gestion des déchets issus des produits en matières plastiques, conformément à l'objectif des pouvoirs publics d'assurer la transition vers une économie verte<sup>27</sup>.

130. D'autres secteurs pourraient également être priorisés, tels les marchés d'infrastructures, comme les télécommunications, l'énergie ou les transports. Ces secteurs produisent des effets d'entraînement à l'échelle macroéconomique qui peuvent donc aussi constituer, dans certains pays, des moteurs de la reprise économique. D'autres approches de la priorisation peuvent s'employer à poursuivre d'autres objectifs sociétaux, en se concentrant sur les secteurs susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur certaines catégories de consommateurs vulnérables ou des segments de la population qui pourraient avoir été plus gravement touchés par la crise, comme les femmes ou les minorités ethniques<sup>28</sup>.

## 4.2. Accords de coopération et ententes de crise

131. La coopération entre entreprises privées a été considérée comme l'un des moyens permettant d'apporter des solutions rapides aux chocs de l'offre et de la demande provoqués par la crise du Covid-19. Même si la concurrence représente traditionnellement le meilleur remède contre les problèmes de pénurie et d'excédent de capacités, des conséquences négatives peuvent, dans le même temps, peser sur l'économie et sur l'ensemble des acteurs économiques (Jenny, 2020<sub>[67]</sub>).

132. Les autorités de la concurrence ont bien précisé qu'elles veilleraient à ce que la coopération ne se transforme pas en restrictions caractérisées, comme des ententes sur les prix. Elles ont aussi clairement fait entendre que toute coopération impliquant une coordination ou des discussions sur les prix, les coûts et les salaires futurs ne risquait guère d'être licite ou justifiée par des effets proconcurrentiels (OCDE, 2020<sub>[61]</sub>).

133. Le fait que les autorités de la concurrence appliquent énergiquement le droit de la concurrence n'implique pas que leur analyse fera abstraction de la situation actuelle du marché. Lorsqu'elles utilisent le cadre analytique traditionnel de l'application du droit de la concurrence, les autorités prennent dûment en considération les conditions du marché difficiles créées par la conjoncture en raison de la pandémie et examinent les gains d'efficacité pouvant découler de tels accords.

134. De nombreuses autorités de la concurrence ont mis en évidence des critères communs essentiels analogues applicables à la coopération licite entre concurrents pendant la crise du Covid-19 (OCDE, 2020<sub>[61]</sub>). Ces critères sont notamment les suivants : i) nécessité et indispensabilité de l'accord de coopération afin de remédier à une défaillance particulière du marché due à la crise du Covid-19, ii) un impact positif de la coopération sur les consommateurs et iii) une limite dans le temps strictement définie.

135. Si ces orientations ont été d'une grande utilité en pleine crise, des critères similaires pourraient aussi avoir leur importance pour stimuler la reprise économique.

136. Les autorités de la concurrence doivent rester attentives aux retombées indésirables de la coopération de crise autorisée. Les préoccupations soulevées au regard de la concurrence par les ramifications des accords de coopération semblent avoir été limitées jusqu'à présent, mais il est trop tôt pour se prononcer. Plus la coopération est étroite, plus le risque de voir les concurrents en abuser est élevé, notamment lorsque les circonstances ayant justifié cette coopération ne seront plus réunies (Alexander, 2020<sub>[63]</sub> ; Rose, 2020, p. 6<sub>[12]</sub>).

137. On peut s'attendre à une progression des appels en faveur d'une réduction des surcapacités au moyen des ententes de crise. De telles demandes ont été formulées au lendemain de la crise financière mondiale, par exemple dans le cadre de la transformation de la viande bovine en Irlande. Dans ce contexte, la Commission européenne a indiqué que dans des circonstances exceptionnelles, ce type d'accord, bien que contraire par objet à ses dispositions sur les accords anticoncurrentiels, pourrait être accepté à condition d'être indispensable à l'obtention d'avantages proconcurrentiels<sup>29</sup>.

138. Les demandes d'autorisation des ententes de crise doivent être considérées avec scepticisme et prudence (OCDE, 2011<sub>[68]</sub>). Elles ne peuvent être examinées que lorsqu'un certain nombre de conditions très strictes ont été réunies. La première condition est que les avantages proconcurrentiels (gains d'efficacité) doivent l'emporter sur les dommages occasionnés à la concurrence<sup>30</sup>. La deuxième tient à la question de savoir si l'accord est indispensable pour obtenir les avantages, et notamment si les mécanismes du marché ne peuvent pas éliminer les surcapacités excédentaires structurelles et à long terme<sup>31</sup>. De plus, il ne doit pas exister d'autre moyen moins anticoncurrentiel d'atteindre la même efficacité, à l'image, par exemple, d'une fusion conduisant à une part de marché inférieure à celle découlant

de l'accord de restructuration industrielle. Troisièmement, les parties à l'accord devraient démontrer que les consommateurs reçoivent une juste part des avantages et que ces derniers l'emportent sur les préjudices causés par la restriction du jeu de la concurrence. Plus la concurrence est réduite, plus les gains d'efficacité doivent être importants.

139. Pendant la crise, les échanges d'informations entre les concurrents devraient être réduits au strict minimum nécessaire pour atteindre l'objectif recherché, en termes de champ d'application et de durée (OCDE, 2010<sub>[69]</sub>). On peut ainsi citer, pendant celle du Covid-19, l'exemple de l'Office fédéral des ententes (*Bundeskartellamt*) allemand, qui a accordé une exemption à la coopération pratiquée dans le secteur automobile, mais a limité le champ des informations échangées aux données indispensables pour restructurer le secteur pendant un an environ (Encadré 4.1).

#### Encadré 4.1. Exemption de la coopération destinée à surmonter la crise du secteur automobile allemand

Le 9 juin 2020, l'Office fédéral des ententes (*Bundeskartellamt*) a annoncé avoir accordé une exemption à l'application du droit de la concurrence pour un accord de coopération conclu entre différents constructeurs automobiles afin de permettre une restructuration du secteur en raison de la pandémie de Covid-19.

L'Association allemande du secteur automobile (VDA) a soumis à l'Office fédéral des ententes une proposition de dispositif-cadre destinée à relancer la production automobile et la restructuration des fournisseurs, ainsi qu'un guide des pratiques exemplaires permettant de faire face à cet approvisionnement limité. Ce dispositif prévoyait la mise en place de groupes de parties prenantes, afin d'échanger des informations à ces fins et l'Office fédéral des ententes a été invité à définir les limites légales de la collaboration.

L'Office fédéral des ententes a appliqué dans la pratique les critères communs essentiels définis dans la déclaration du Groupe de pilotage du RIC (2020<sub>[62]</sub>). Premièrement, il a souligné que le champ des informations échangées serait limité aux données « *indispensables à la restructuration* » (critère de l'indispensabilité). Deuxièmement, l'Office fédéral des ententes a noté en outre qu'il était important d'éviter les dommages économiques résultant d'un retardement du redémarrage des processus de production pour les fournisseurs et les constructeurs (critère du bien-être des consommateurs). Troisièmement, il a limité dans le temps le processus de restructuration, une première réunion des parties prenantes devant se tenir avant la fin 2020 et le processus devant s'achever avant la fin 2021.

Il est à noter que la participation au dispositif et le respect du guide des pratiques exemplaires sont facultatifs pour les intervenants de ce secteur et que les acteurs qui n'y souscrivent pas ne doivent pas être désavantagés. En outre, tout échange de données serait soumis à l'obligation de confidentialité et limité à un nombre restreint de personnes au sein des entreprises participantes, qui sont exclues des négociations d'achat avec les fournisseurs. Les données sont échangées sous forme agrégée, notamment lorsqu'elles concernent les volumes et les prix par unité.

Source : Bundeskartellamt, *Crisis management measures in the automotive industry - Bundeskartellamt supports the German Association of the Automotive Industry (VDA) in developing framework conditions under competition law aspects*, 9 juin 2020,

[https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2020/09\\_06\\_2020\\_VDA.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2020/09_06_2020_VDA.html).

Parr, *Germany exempts cooperation in automotive industry due to COVID-19*, 9 juin 2020, <https://app.parr-global.com/intelligence/view/prime-3050669>.

140. Pour faire face à l'incertitude liée aux changements structurels intervenus sur les marchés après la crise, les autorités de la concurrence pourraient choisir de limiter la durée de l'exemption et de suivre la situation de façon régulière. Cette approche a été adoptée par l'autorité britannique de la concurrence au sujet de l'accord établissant une entreprise commune transatlantique (*Atlantic Joint Business Agreement*) relatif aux liaisons aériennes entre le Royaume-Uni et les États-Unis, puisque « *la CMA ne peut pas être certaine que son appréciation des préoccupations en matière de concurrence, et de toute mesure corrective susceptible de les apaiser, rende dûment compte de l'état de la concurrence post-pandémie à plus long terme* »<sup>32</sup>.

### Encadré 4.2. Mesures provisoires de l'accord établissant une entreprise commune transatlantique

Le 11 octobre 2018, l'autorité britannique de la concurrence et des marchés (*Competition and Markets Authority*, CMA) a lancé une enquête sur l'accord établissant une entreprise commune transatlantique (*Atlantic Joint Business Agreement*, AJBA), afin de déterminer s'il restreignait le jeu de la concurrence au sens du Chapitre I, Interdiction, de la Loi sur la concurrence (*Competition Act*) de 1998 et de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cet accord conclu par cinq compagnies aériennes (American Airlines, Aer Lingus, British Airways, Iberia et Finnair) avait pour objectif de limiter la concurrence sur les liaisons aériennes entre le Royaume-Uni et les États-Unis. La CMA a mis en évidence des préoccupations potentielles concernant les liaisons entre Londres et Boston, Chicago, Dallas, Miami et Philadelphie. Les engagements pris concernaient notamment la mise à disposition de certains créneaux et d'autres mesures ont été proposés par les parties sur dix années au plus.

Toutefois, compte tenu des difficultés à prévoir l'impact de la crise sur le secteur aérien transatlantique, la CMA a décidé de refuser les engagements à long terme, et de poursuivre son enquête et d'imposer des mesures provisoires afin de prolonger le *statu quo* (c'est-à-dire le régime d'engagements précédemment négocié avec la Commission européenne) jusqu'en mars 2024. La CMA se réserve le droit d'achever son enquête et de mettre en œuvre des mesures correctives à plus long terme avant cette échéance « *une fois que le secteur sera en phase de redressement* ».

Source : Communiqué de presse, *CMA acts to protect competition on UK-US airline routes*, 17 septembre 2020, <https://www.gov.uk/government/news/cma-acts-to-protect-competition-on-uk-us-airline-routes>.

141. Il faut continuer de renforcer les outils de détection des ententes pour faire face à la montée du risque de création d'ententes en temps de crise et, après la crise, pendant la phase de reprise. Compte tenu des dommages économiques résultant des ententes, les outils de dissuasion et de détection des ententes sont essentiels pour préserver le libre jeu de la concurrence sur les marchés. Parmi ceux-ci, des ressources pourraient être investies, par exemple, dans des outils comme la clémence et l'alerte professionnelle afin de renforcer leur efficacité. Si de nombreux pays sont déjà pourvus de programmes de clémence, les programmes d'alerte professionnelle ne sont pas encore très répandus et constituent un bon moyen complémentaire pour obtenir des informations auprès d'initiés<sup>33</sup>.

### 4.3. Abus de position dominante

142. L'accroissement de la concentration du marché compte parmi les conséquences les plus problématiques de la pandémie en cours du point de vue de la politique de la concurrence. Dans un contexte de diminution des possibilités d'entrée et de la viabilité des entreprises en raison d'une contraction de la demande, les entreprises en bonne santé vont profiter de l'occasion pour gagner des parts de marché.

143. Certaines entreprises occupant déjà une position dominante, des plateformes numériques, en particulier, se sont développées pendant la crise. Le montant total des dépenses effectuées en ligne aux États-Unis, par exemple, ressortait en hausse de 76 % en glissement annuel au mois de mai dernier (Adobe Analytics, 2020<sub>[64]</sub>). C'est pourquoi il importe d'autant

plus que les autorités de la concurrence surveillent ces marchés pour éviter tout abus de position dominante pendant, mais aussi après la crise.

144. Les autorités de la concurrence devront s'assurer que les stratégies d'adaptation adoptées par les entreprises pour résister aux chocs sévères du côté de l'offre et de la demande ne se transforment pas en stratégies destinées à exploiter les consommateurs. La situation la plus problématique est celle des hausses de prix, généralement dues à une pénurie d'intrants ou à une progression de la demande. Ces tout derniers mois, beaucoup ont attendu des autorités de la concurrence qu'elles atténuent ce phénomène, en s'attendant aux pratiques de prix abusifs, dans les pays où cela est possible, ou en recourant à des mécanismes de limitation des pratiques de gonflement des prix ou de négociation restrictive.

145. Dans les pays où le droit de la concurrence interdit les prix excessifs, deux types de difficultés se présentent habituellement : établir que l'entreprise en question dispose d'un pouvoir de marché suffisant (position dominante, par exemple) et démontrer l'existence d'un abus (OCDE, 2011<sup>[70]</sup>). Cela n'est pas facile en temps normal et peut donc s'avérer encore plus difficile en période de crise. D'une part, la crise peut conduire à la création d'un pouvoir de marché temporaire (pouvoir de marché inattendu) que l'on peut avoir du mal à démontrer par des outils d'analyse traditionnels. D'autre part, il peut être très compliqué d'établir qu'un prix est excessif (OCDE, 2018<sup>[71]</sup>). Ainsi, une différence de prix entre les périodes précédant et suivant le début de la crise pourrait bien se justifier par une hausse des coûts ou par l'évolution de l'offre et de la demande et fournir le signal de marché nécessaire pour encourager l'entrée sur le marché et un ajustement efficace de l'offre.

146. Les autorités de la concurrence devraient donc se demander si le fait de se saisir d'une affaire d'abus de position dominante est nécessaire, proportionné et efficace (OCDE, 2020<sup>[59]</sup>). Les analyses coûts-avantages devraient tenir compte de la durée et de la complexité de ce type d'affaires, qui mobilisent en outre des ressources considérables.

147. Les autorités de la concurrence doivent être attentives aux abus de position dominante à des fins d'exclusion et réagir vite en cas de besoin. En temps de crise, de nombreuses entreprises peuvent quitter le marché, entraînant ainsi un renforcement du pouvoir de marché de celles qui s'y maintiennent. D'autres peuvent s'affaiblir sur le plan financier. Les entreprises qui se sont constitué un trésor de guerre peuvent profiter de la fragilité de leurs concurrents et le risque de voir des pratiques d'exclusion, comme une éviction par les prix ou autres stratégies à des fins d'exclusion, s'accroître. Cela pourrait nécessiter de recourir davantage à des mesures provisoires sur les marchés qui évoluent rapidement en raison de la crise, afin d'éviter que la concurrence ne subisse des dommages irréparables.

148. Ces mesures provisoires pourraient permettre d'intervenir rapidement et d'éviter de saper l'efficacité de la décision définitive. Elles pourraient être utiles lorsque l'objectif consiste à remédier à une hausse de prix soudaine ou temporaire. En particulier, en temps de crise, avant que l'autorité de la concurrence ne prenne une décision, la structure du marché pourrait avoir totalement changé et les concurrents avoir été évincés du marché.

### Encadré 4.3. La réglementation des prix pendant la crise

Au lieu de se saisir d'une affaire d'abus de position dominante, les autorités peuvent recourir à la réglementation des prix. Néanmoins, une telle réponse de la part des pouvoirs publics est indiquée uniquement lorsque le marché ne semble pas devoir se corriger de lui-même à court terme. À long terme et pour faciliter la reprise économique, la réglementation par les prix risque de réduire les incitations à accroître la production, en retardant l'entrée de nouvelles entreprises ou la réorientation de la production, ce qui conduirait à une progression de l'offre et à une baisse des prix dans le temps (Bulow et Klemperer, 2012<sup>[72]</sup>).

Le contrôle des prix ne devrait être utilisé qu'à titre exceptionnel, en étant restreint aux produits essentiels touchés par la crise, et sa durée être limitée dans le temps, en restant en place uniquement tant que cela est strictement nécessaire.

Dans l'idéal, la réglementation des prix devrait être associée à d'autres mesures qui s'attaquent à la cause du problème et pas uniquement aux symptômes (comme les subventions à la production). Lorsqu'un contrôle des prix est introduit dans un contexte d'excédent de la demande, le rationnement peut néanmoins être inévitable. Au Royaume-Uni, par exemple, au début de la crise sanitaire, les consommateurs ont constitué des stocks de papier hygiénique, vidant ainsi les rayons des supermarchés. Ces derniers ont dû rationner le nombre de rouleaux pouvant être achetés par chaque consommateur.

Le contrôle des prix peut aussi conduire à une pénurie encore plus marquée de l'offre dans les pays qui y recourent lorsque d'autres pays ou différentes régions au sein d'un même pays appliquent des mesures diverses. En l'absence d'autres garanties, les biens peuvent finir par être redirigés des régions soumises à un contrôle des prix, où les prix sont plus bas, vers des pays ou des régions pratiquant les prix du marché, où les prix sont plus élevés, entraînant ainsi une nouvelle pénurie de l'offre.

Sources : (Bulow et Klemperer, 2012<sup>[72]</sup>) et *Exploitative pricing in the time of COVID-19*, OECD 2020

## 4.4. Contrôle des fusions

149. Si les récessions ne sont que temporaires, les fusions ont des implications structurelles à long terme. L'action des pouvoirs publics doit être tournée vers l'avenir, en tenant compte du moyen et du long terme, et ne pas se focaliser uniquement sur les circonstances et les effets à court terme. Il convient donc de s'intéresser aux aspects fondamentaux du secteur et des entreprises qui peuvent tenter de fusionner. Grâce aux fusions, la structure de marché peut s'adapter à un nouvel équilibre concurrentiel à court terme, mais tout effet anticoncurrentiel en découlant s'inscrit sur le long terme. Ce qui peut apparaître comme une solution rapide peut induire des coûts à long terme. Un processus d'ajustement plus lent, mais sans concentration du marché, peut permettre aux consommateurs de profiter des avantages de la concurrence en allant vers ce nouvel équilibre. De plus, « rien ne garantit que les fusions conduiraient au maintien des entreprises les plus efficaces » (Fumagalli, Motta et Peitz, 2020<sup>[44]</sup>).

150. Assouplir le contrôle des fusions dans des secteurs où la crise produit uniquement des effets négatifs temporaires pourrait entraîner des pertes de compétition irréversibles (Fumagalli, Motta et Peitz, 2020<sup>[44]</sup>). Bien souvent, les avantages présumés à court terme d'un tel assouplissement ne se réalisent pas, car les fusions anticoncurrentielles réduisent les

incitations des entreprises à accroître la production (et l'emploi). En conséquence, bien que les consommateurs subissent des prix moins compétitifs pendant des années, à la suite de fusions anticoncurrentielles, il se pourrait bien que les avantages présumés à court terme ne se matérialisent même pas (Encadré 4.4). De plus, des marchés moins concurrentiels pourraient faire obstacle à une reprise rapide et durable.

151. Mettre strictement en œuvre le contrôle des fusions dans le contexte d'une crise peut être encore plus utile lorsque la fusion crée ou renforce une entreprise susceptible de devenir systémique (Shapiro, 2009<sup>[73]</sup>). Lorsqu'elle y est parvenue, l'entreprise peut être mieux placée pour bénéficier d'un soutien public, compte tenu de cette nature systémique, ce qui peut entraîner de nouvelles distorsions de concurrence.

#### Encadré 4.4. Contrôle des fusions : considérations à court et à long terme

Dans le contexte de la crise financière de 2008, le rachat de HBOS par Lloyds TSB a été autorisé par le ministre britannique compétent pour des motifs d'intérêt public liés à la stabilité du secteur bancaire du pays, même si le Bureau de la concurrence (*Office of Fair Trading*) estimait que cette opération conduirait à une réduction substantielle de la concurrence sur plusieurs marchés pertinents. La considération liée à la stabilité financière a été introduite en modifiant la Loi britannique sur les entreprises pour mettre spécifiquement en place la base juridique nécessaire à l'autorisation de cette opération.

Le problème à court terme consistant à empêcher la faillite de HBOS a conduit, à long terme, à une forte concentration des services bancaires, et notamment à la création d'un duopole dans le secteur bancaire des PME en Écosse. Si en raison de la crise économique de 2008, le marché n'aurait été en mesure d'accueillir que deux acteurs, la décision n'aurait pas eu d'effets anticoncurrentiels à long terme. Puisque ce n'est pas le cas, les consommateurs ont été sacrifiés à long terme pour obtenir un sursis politique à court terme. Celui-ci aurait pu l'être en recourant à des solutions moins anticoncurrentielles, comme des aides d'État ou une prise de contrôle temporaire de l'État (Zenger 2012), ou au principe de la conditionnalité.

La contribution de la fusion à la stabilité financière n'a eu qu'un temps, car la nouvelle entité a dû faire l'objet d'un nouveau renflouement en 2009. En outre, comme l'a indiqué la Commission européenne dans son évaluation de ce deuxième renflouement en vertu de l'encadrement des aides d'État de l'UE (N428/2009 – Plan de restructuration de Lloyds Banking Group), la fusion a créé des distorsions de concurrence en autorisant l'entité issue de la fusion à accroître sensiblement ses parts de marché et en éliminant un concurrent sur certains segments du marché, qui étaient déjà concentrés. Pour s'assurer que l'aide serait autorisée, Lloyds/HBOS s'est engagé à prendre certaines mesures structurelles sur le marché de détail britannique afin de remédier à cette distorsion de concurrence.

Source : Zenger 2012.

152. Une entreprise possédant des actifs de valeur peut être capable de se restructurer, de se réorganiser et de mettre en œuvre une nouvelle stratégie, si elle reste indépendante, et au final d'apparaître comme un véritable concurrent. De récents travaux de recherche, ainsi que la montée des préoccupations suscitées par un accroissement de la concentration et des marges portent à croire qu'en réalité, l'approche adoptée au regard du contrôle des fusions a peut-être été trop laxiste (OCDE, 2018<sup>[74]</sup>).

153. Les phénomènes de concentration ont peut-être plus de chances de se produire en temps de crise, en raison des contraintes de liquidité subies par certains acteurs du marché. L'incertitude entourant la pandémie pourrait accroître la réticence des créanciers à prêter aux entreprises, y compris aux jeunes pousses. La connaissance imparfaite qu'ont les créanciers de la capacité des entreprises de se redresser et de rembourser les prêts peut exacerber les difficultés auxquelles seront confrontées beaucoup de sociétés pour obtenir des financements. Celles qui se sont constitué un trésor de guerre seront mieux placées pour acquérir d'autres entités. Nombre d'entre elles pourraient être des entreprises qui détiennent un pouvoir de marché.

154. Il convient donc d'éviter d'assouplir les normes juridiques applicables au contrôle des fusions. En particulier, à un moment où un certain nombre de marchés sont exposés à des risques de concentration accrue et où l'argument de l'entreprise défaillante pourrait être davantage mis en avant, il faut continuer d'appliquer des critères rigoureux à ces marchés. Le rachat d'entreprises confrontées à des difficultés pendant la phase de reprise peut se faire au prix d'un affaiblissement permanent de la concurrence sur le marché, entraînant des pertes d'efficacité statiques et dynamiques significatives. Cela peut susciter des préoccupations particulières dans les secteurs marqués par une forte concentration et par d'importants obstacles à l'entrée (Fumagalli, Motta et Peitz, 2020<sup>[44]</sup>) et *OECD Merger Control in the Time of Covid-19*<sup>34</sup>.

#### Encadré 4.5. Regain d'intérêt pour l'argument de l'entreprise défaillante en temps de crise

Alors que l'activité redémarre et que l'ensemble des effets économiques de la pandémie se diffusent dans toute l'économie, on peut s'attendre à une augmentation du nombre d'entreprises en difficulté et de cas dans lequel l'argument de l'entreprise défaillante est invoqué dans le contexte du contrôle des fusions.

On s'accord généralement à penser qu'un tel argument devrait être accepté uniquement lorsque trois conditions cumulatives sont remplies :

- (i) à défaut d'une fusion, l'entreprise défaillante serait, dans un proche avenir, contrainte de quitter le marché en raison de ses difficultés financières ;
- (ii) il n'existe pas d'autre alternative de rachat moins dommageable pour la concurrence que la concentration notifiée ;
- (iii) si la concentration n'était pas réalisée, les actifs de l'entreprise défaillante disparaîtraient inévitablement du marché.

Puisque la part de marché et les actifs de la cible seraient intégralement acquis par un concurrent (l'acquéreur), il semble nécessaire que ces prescriptions strictes soient remplies pour exclure l'existence d'une solution moins restrictive. La doctrine de l'entreprise défaillante est propre à chaque affaire et porte sur des difficultés financières non transitoires qui contraindraient l'entreprise à quitter le marché dans un proche avenir.

Source : OCDE (2020), *Merger Control in the Time of Covid-19* ; OCDE (2009) *The Failing Firm Defence*, <http://www.oecd.org/daf/competition/mergers/45810821.pdf>.

155. Lorsque les arguments de l'entreprise défaillante sont sincères et démontrables, les autorités de la concurrence devraient recourir à des procédures d'examen accéléré. Cela ne va pas sans risque, car des enquêtes plus rapides risquent de ne pas prendre en considération les

effets anticoncurrentiels qui peuvent ne pas être immédiatement visibles et qui auraient nécessité une enquête ou une analyse plus poussée. Les autorités jugeront peut-être bon de réaliser une analyse préliminaire pour déterminer si les critères relatifs à l'entreprise défaillante sont remplis, ainsi que l'ampleur possible ou probable des effets sur le bien-être des consommateurs. Si ces derniers sont probablement faibles, il peut être judicieux d'envisager d'accélérer la procédure.

#### Encadré 4.6. Accélérer les procédures d'examen des fusions en temps de crise

Exemple d'une affaire européenne pendant la crise financière mondiale - BNP Paribas/Fortis

Dans cette affaire bancaire, l'opération a été autorisée dans les 25 jours ouvrés suivant sa notification, même si elle soulevait des préoccupations en matière de concurrence et exigeait des mesures correctives.

L'affaire concernait le rachat des filiales belges et luxembourgeoises de Fortis Holding par BNP Paribas, la plus grande banque française. La Commission a exprimé des inquiétudes au sujet de la délivrance des cartes de crédit en Belgique et au Luxembourg, où l'entité issue de la fusion serait devenue le principal acteur du marché. Pour apaiser ces inquiétudes, BNP a proposé de céder l'intégralité de son activité belge de cartes de crédit.

Source : [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5384\\_20081203\\_20212\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5384_20081203_20212_en.pdf)

## 5. Conclusions

156. Le droit et la politique de la concurrence ne devraient pas être tenus pour des « biens de luxe politiques » dont les économies peuvent se passer en temps de crise. La concurrence est un élément essentiel de la reprise économique, comme le montrent clairement les enseignements des crises économiques précédentes.

157. Les interventions des pouvoirs publics destinées à atténuer la profonde récession causée par la pandémie de Covid-19 ont atteint un niveau sans précédent. La promotion de la concurrence a rarement été plus importante et elle peut aider les autorités à prendre de meilleures décisions, car les interventions des pouvoirs publics n'expliquent pas nécessairement les conséquences imprévues observées sur les marchés. Un processus décisionnel satisfaisant exige que tous les coûts soient pleinement pris en compte, y compris ceux liés à la perte de concurrence.

158. Les autorités de la concurrence peuvent apporter leur contribution grâce à leur exceptionnelle palette de compétences, en plaidant en faveur de la concurrence et en informant les pouvoirs publics et les autorités de réglementation sur les avantages de la concurrence.

159. Les autorités de la concurrence devraient prendre part au processus d'évaluation des coûts de toute mesure de soutien public au regard de la concurrence. Lorsque leurs ressources le permettent, elles devraient contribuer à la conception des mesures publiques et formuler des avis en vue de minimiser les distorsions de concurrence potentielles. Les principes de la concurrence devraient aussi éclairer la conception des mesures relevant de la politique industrielle afin de « reconstruire en mieux ».

160. Dans leur rôle de promotion de la concurrence, les autorités de la concurrence peuvent aussi proposer des réformes structurelles proconcurrentielles. Elles peuvent émettre

des avis et des recommandations sur la législation et la réglementation à destination des pouvoirs publics. Elles peuvent aussi plaider en faveur de la mise en place de processus d'appels d'offres permettant de renforcer les capacités et d'accumuler des stocks de biens essentiels, et de satisfaire aux besoins d'infrastructures durant la phase de reprise.

161. Les autorités de la concurrence peuvent soutenir la reprise économique en réorientant les moyens de contrôle vers les marchés et les secteurs stratégiques jugés importants pour le processus de reprise. Parmi les secteurs qui pourraient être prioritaires figurent, par exemple, ceux qui ont été fortement impliqués dans la réponse à la crise ou ceux qui peuvent avoir des retombées positives sur le bien-être social.

162. Les autorités de la concurrence doivent établir des priorités avec soin afin que leurs mesures d'application du droit de la concurrence contribuent à la dynamique de la reprise économique. Elles devraient prendre dûment en compte la situation économique sur les marchés, mais appliquer strictement les règles de la concurrence pour assurer leur bon fonctionnement à long terme.

163. Les autorités de la concurrence peuvent ainsi apporter une contribution importante à la rapidité et à la durabilité de la reprise économique.

## Notes de fin

<sup>1</sup> Selon ce rapport, « l'application de cette approche à d'autres économies laisse supposer que les répercussions des fermetures d'entreprises pourraient faire baisser la production de 15 % ou plus dans l'ensemble des économies avancées et dans les grandes économies de marché émergentes après la pleine mise en œuvre des mesures de confinement. Dans l'économie médiane, la production reculerait d'un quart. »

<sup>2</sup> Selon l'IATA, le trafic aérien « passagers » exprimé en passagers-kilomètres payants a chuté de 75 % en août en glissement annuel (citation tirée de (OCDE, 2020<sub>[4]</sub>).

<sup>3</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/us-small-business-recovery-after-the-covid-19-crisis>.

<sup>4</sup> Selon les prévisions de la Banque mondiale, l'activité économique mondiale devrait se contracter de 5.2 % cette année ; voir les Perspectives économiques mondiales, juin 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii/>.

<sup>5</sup> On trouvera de plus amples informations sur certains pays dans l'outil de suivi des politiques des différents pays sur le COVID-19 élaboré par l'OCDE, disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.

<sup>6</sup> FMI, Moniteur des finances publiques, octobre 2020.

<sup>7</sup> Citant Ellis Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly* (1966), Spencer Weber Wallace indique que le « ministre de l'Intérieur et chef de la Direction des travaux publics pendant la période du *National Recovery Act*, s'est plaint qu'entre juin 1935 et mars 1936, sa Direction avait reçu des offres identiques pour des projets publics à 257 reprises ».

<sup>8</sup> Waller (2004<sub>[6]</sub>) cite l'exemple du ministère de l'Intérieur, qui avait reçu des sociétés sidérurgiques des offres identiques à 257 reprises entre juin 1935 et mars 1936, offres qui étaient supérieures de 50 % aux prix de l'acier à l'étranger.

<sup>9</sup> Pour de plus amples informations sur l'introduction du critère de stabilité financière, voir (OCDE, 2017, p. 25<sub>[78]</sub>).

<sup>10</sup> Les conclusions de Kehoe et Prescott renvoient à une compilation d'études relatives à douze grandes crises (Allemagne, Canada, États-Unis, France et Royaume-Uni dans l'entre-deux-guerres ; Argentine, Brésil, Mexique et Chili dans les années 80 ; Nouvelle-Zélande et Suisse au début des années 1970 ; et Argentine, de nouveau, pendant la profonde crise amorcée en 1998. Elles renvoient également à trois périodes de récession — en Italie, pendant l'entre-deux-guerres, et en Finlande et au Japon dans les années 90.

<sup>11</sup> Les entreprises à faible productivité qui seraient habituellement contraintes de quitter le marché ou de se restructurer sur un marché concurrentiel (Andrews, Adalet McGowan et Millot, 2017<sub>[43]</sub>).

<sup>12</sup> Une aide d'État est définie comme un avantage conféré, sous quelque forme que ce soit, de manière sélective, à une entreprise par des autorités publiques nationales : [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html).

<sup>13</sup> Le système de l'UE relatif au contrôle des aides d'État constitue un formidable exemple de dispositif global de contrôle des aides d'État. À l'inverse de l'OMC, par exemple, le contrôle exercé par l'UE dans ce domaine porte non seulement sur les biens, mais aussi sur les services. Toutes les formes d'aides d'État soumises à une obligation de notification *ex ante* doivent être autorisées par la Commission avant d'être mises en œuvre. Dans la pratique, la Commission ne mène pas d'analyse détaillée des effets positifs et négatifs de chaque aide – près de 95 % des mesures d'aide d'État accordées dans l'UE (Tableau de bord 2019 de l'UE relatif aux aides d'État) sont couverts par des exemptions en bloc

prévoyant une compatibilité automatique de certaines mesures d'aides dès lors que les conditions d'exemption sont remplies.

<sup>14</sup> Ce qui signifie que l'objectif ne peut pas être atteint avec un soutien public moindre et qu'aucune mesure moins distortive ne permet d'atteindre le même objectif.

<sup>15</sup> OCDE (2020), *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery – Note by Italy*, DAF/COMP/WD(2020)78.

<sup>16</sup> Communication de la Commission, Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, 2014/C 249/01, paragraphe 45 et suivants : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=GA).

<sup>17</sup> Il convient toutefois de les mettre en œuvre avec soin, car selon certaines données, les interdictions des pratiques de pilotage des prix adoptées par la Commission européenne dans le cadre des mesures correctives comportementales appliquées dans certaines affaires liées aux aides accordées aux banques néerlandaises dans le cadre du contrôle des aides d'État concernant un grand nombre des établissements de crédit hypothécaire ont conduit le marché néerlandais du crédit hypothécaire à un équilibre fondé sur une entente en matière de pilotage des prix (Dijkstra et Schinkel, 2019<sup>[84]</sup>).

<sup>18</sup> Selon Tirole, 2020<sup>[37]</sup>, « un mélange d'arrogance, de mise en échec de la réglementation, de protectionnisme et d'informations incomplètes » a conduit à de nombreuses expériences malheureuses en matière de « sélection des gagnants ».

<sup>19</sup> Thomas Philippon, dans l'ouvrage *The Great Reversal - How America Gave Up on Free Markets* (2019).

<sup>20</sup> Les autres secteurs concernés par les projets étaient les matériaux de construction, le commerce de gros, l'industrie manufacturière, le commerce en ligne et les médias. On trouvera davantage d'informations à ce sujet à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/daf/competition/greece-competition-assessment-project.htm>.

<sup>21</sup> The Competition Act 1998 (Dairy Produce) (Coronavirus) (Public Policy Exclusion) Order 2020.

<sup>22</sup> (Alexander, 2020<sup>[63]</sup> ; Schinkel et D'Ailly, 2020<sup>[77]</sup>) a mis en garde contre le risque que l'accent mis dans ces annonces sur ce qui est autorisé, plutôt que sur ce qui est proscrit, puisse être interprété à tort comme une approche plus indulgente vis-à-vis des ententes. En dépit d'un message clair, les autorités de la concurrence devraient définir sans ambiguïté les limites de la coopération entre concurrents autorisée et des autres comportements et opérations présentant un intérêt du point de vue de la concurrence (Alexander, 2020<sup>[63]</sup>).

<sup>23</sup> OCDE (2020), *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery – Note by Italy*, DAF/COMP/WD(2020)78.

<sup>24</sup> OCDE (2020), *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery – Note by Spain*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)81/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)81/en/pdf), p. 4.

<sup>25</sup> Indecopi, *Informational Guidelines about Anticompetitive Agreements among Companies in Labor Markets*, juin 2020, <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/4753518/Informational+Guidelines+-+Anticompetitive+Agreements+in+Labor+Markets/>.

<sup>26</sup> Communiqué de presse, *Justice Department and Federal Trade Commission Jointly Issue Statement on COVID-19 and Competition in U.S. Labor Markets*, 13 avril 2020, <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-and-federal-trade-commission-jointly-issue-statement-covid-19-and>.

<sup>27</sup> OCDE (2020), *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery – Note by Italy*, DAF/COMP/WD(2020)78 ; affaire n° A531 - RICICLO IMBALLAGGI PRIMARI/CONDOTTE ABUSIVE COREPLA, décision définitive disponible à l'adresse suivante : [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A531\\_chiusura%20istrutt%20+%20sanzione.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A531_chiusura%20istrutt%20+%20sanzione.pdf). Voir également le communiqué de presse du 10 novembre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2020/11/A531>.

<sup>28</sup> Nations Unies, Note de synthèse : L'impact de la COVID-19 sur les femmes, 9 avril 2020, [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/note\\_de\\_synthese\\_-\\_l'impact\\_de\\_la\\_covid-19\\_sur\\_les\\_femmes\\_et\\_les\\_filles.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/note_de_synthese_-_l'impact_de_la_covid-19_sur_les_femmes_et_les_filles.pdf) ; ONU Femmes, *COVID-19 and its economic toll on women: The story behind the numbers*, 16 septembre 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women> ; Kim Parker, Juliana Menasce Horowitz et Anna Brown, *About Half of Lower-Income Americans Report Household Job or Wage Loss Due to COVID-19*, Pew Research Center, 21 avril 2020, <https://www.pewsocialtrends.org/2020/04/21/about-half-of-lower-income-americans-report-household-job-or-wage-loss-due-to-covid-19/> ; Mark Hugo Lopez, Lee Rainie et Abby Budiman, *Financial and health impacts of COVID-19 vary widely by race and ethnicity*, Pew Research Center, 5 mai 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/05/05/financial-and-health-impacts-of-covid-19-vary-widely-by-race-and-ethnicity/>.

<sup>29</sup> OCDE (2011), *Crisis Cartels – Note by the European Union*, <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48948847.pdf>, p. 110.

<sup>30</sup> Par exemple, s'il supprime uniquement les capacités inefficaces dans le secteur ou s'il permet aux acteurs qui restent sur le marché de se faire concurrence pour gagner des parts de marché précédemment détenues par ceux qui l'ont quitté.

<sup>31</sup> Ce « type de défaillance du marché liée à des surcapacités, bien que rare, pourrait se manifester dans des situations particulières de structures de marché stables, transparentes et symétriques et lorsqu'il est coûteux, pour les entreprises, de renoncer à des capacités ». Ces problèmes de surcapacités à long terme pourraient surgir dans des secteurs en déclin en raison, par exemple, d'évolutions technologiques sur le marché ou dans des secteurs où les entreprises ont fortement surinvesti pendant une période prolongée.

<sup>32</sup> Communiqué de presse, *CMA acts to protect competition on UK-US airline routes*, 17 septembre 2020, <https://www.gov.uk/government/news/cma-acts-to-protect-competition-on-uk-us-airline-routes>.

<sup>33</sup> Plusieurs pays ont déjà introduit de tels systèmes ces toutes dernières années, comme l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, le Royaume-Uni, à l'instar de l'Union européenne (OCDE, 2019<sub>[103]</sub>).

<sup>34</sup> <http://www.oecd.org/competition/Merger-control-in-the-time-of-COVID-19.pdf>.

## Bibliographie

- Adobe Analytics (2020), *Digital Economy Index*, <https://www.adobe.com/experience-cloud/digital-insights/digital-economy-index.html> (consulté le 25 novembre 2020). [64]
- Aghion, P. et al. (2015), « Industrial Policy and Competition », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 7/4, pp. 1-32, <http://dx.doi.org/10.1257/mac.20120103>. [50]
- Ahlqvist, V., A. Claici et S. Tizik (2020), « How to Estimate the COVID-19 Damages? », *European State Aid Law Quarterly*, vol. vol. 19/n° 2, pp. pp. 150-160, <http://dx.doi.org/10.21552/estal/2020/2/6>. [90]
- Alexander, L. (2020), *Designing an Effective Pandemic Response that Minimizes Lasting Harm to Competition - American Antitrust Institute*, American Antitrust Institute, <https://www.antitrustinstitute.org/work-product/designing-an-effective-pandemic-response-that-minimizes-lasting-harm-to-competition/> (consulté le 14 novembre 2020). [63]
- Andrews, D., M. Adalet McGowan et V. Millot (2017), « Confronting the zombies: Policies for productivity revival », *OECD Economic Policy Papers*, n° 21, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f14fd801-en>. [43]
- Andrews, D. et F. Petroulakis (2017), « Breaking the Shackles : Zombie Firms, Weak Banks and Depressed Restructuring in Europe », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1433, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0815ce0c-en>. [33]
- Banerjee, R. et B. Hofmann (2020), *Corporate zombies: Anatomy and life cycle*, <http://www.bis.org> (consulté le 22 novembre 2020). [29]
- Banerjee, R. et B. Hofmann (2018), *The rise of zombie firms: causes and consequences 1*. [32]
- Barrero, J. et N. Bloom (2020), *Economic Uncertainty and the Recovery*, [http://www.policyuncertainty.com/twitter\\_uncert.html](http://www.policyuncertainty.com/twitter_uncert.html) (consulté le 22 novembre 2020). [89]
- Bernanke, B. (2009), *Essays on the Great Depression*, Princeton University Press. [88]
- Borenstein, S. et N. Rose (2014), *Chapter 2 How Airline Markets Work ... or Do They? Regulatory Reform in the Airline Industry*, University of Chicago Press. [23]
- Bourlès, R. et al. (2013), « Do Product Market Regulations In Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence For Oecd Countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. vol. 95/n° 5, pp. pp. 1750-1768, [http://dx.doi.org/10.1162/rest\\_a\\_00338](http://dx.doi.org/10.1162/rest_a_00338). [87]
- Boyer, M. (s.d.), *Competition, Open Social Democracy, and the COVID-19 Pandemic*, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-> (consulté le 22 novembre 2020). [86]

- Bulow, J. et P. Klemperer (2012), « Regulated prices, rent seeking, and consumer surplus », [72]  
*Journal of Political Economy*, vol. 120/1, pp. 160-186, <http://dx.doi.org/10.1086/665416>.
- Caballero, R., T. Hoshi et A. Kashyap (2006), « Zombie Lending and Depressed Restructuring in [85]  
 Japan », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.889727>.
- Caffarra, C., C. Crawford et T. Valetti (2020), « 'How tech rolls': Potential competition and [111]  
 'reverse' killer acquisitions, VOX, CEPR Policy Portal », <https://voxeu.org/content/how-tech-rolls-potential-competition-and-reverse-killer-acquisitions> (consulté le 22 novembre 2020).
- Cole, H. et L. Ohanian (2004), « New deal policies and the persistence of the Great Depression: A [7]  
 general equilibrium analysis », *Journal of Political Economy*, vol. 112/4, pp. 779-816,  
<http://dx.doi.org/10.1086/421169>.
- Commission européenne (2020), « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à [42]  
 soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 : La flambée de  
 COVID-19, ses conséquences sur l'économie et la nécessité de prendre des mesures  
 temporaires », *Communication de la Commission*.
- Corden, S. (2009), *Australia's National Competition Policy: Possible Implications for Mexico* \*. [24]
- Crane, D. (2010), « Did We Avoid Historical Failures of Antitrust Enforcement During the 2008- [5]  
 2009 Financial Crisis? », *Antitrust Law Journal*, vol. 77/1, pp. 219-228.
- Dewatripont, M. et P. Seabright (2006), *Wasteful Public Spending and State Aid Control, TSE*, [40]  
<https://www.tse-fr.eu/articles/wasteful-public-spending-and-state-aid-control> (consulté le  
 22 novembre 2020).
- Didier, T. et al. (2020), « Hibernation: Keeping firms afloat during the COVID-19 crisis », VOX [3]  
*CEPR Policy*, <https://voxeu.org/article/keeping-firms-afloat-during-covid-19-crisis> (consulté  
 le 22 novembre 2020).
- Dijkstra, M. et M. Schinkel (2019), « State-Aided Price Coordination in the Dutch Mortgage [84]  
 Market », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3338875>.
- Dyck, A., A. Morse et L. Zingales (2010), « Who Blows the Whistle on Corporate Fraud? », [110]  
*The Journal of Finance*, vol. vol. 65/n° 6, pp. pp. 2213-2253, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6261.2010.01614.x>.
- Égert, B. et I. Wanner (2016), « Réglementation dans les secteurs des services et leur impact sur [83]  
 les industries en aval : la version 2013 de l'indicateur REGIMPACT de l'OCDE », *Documents  
 de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1303, Éditions OCDE,  
 Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlwz7kz39q8-en>.
- Fabiano Schivardi, B. et al. (2017), *Credit Misallocation During the European Financial Crisis* [28]  
*Credit Misallocation During the European Financial Crisis* \*.
- Federico, G. et al. (2019), « Antitrust and Innovation: Welcoming and Protecting Disruption », [112]  
*NBER Working Paper Series*, <http://www.nber.org/papers/w26005.ack> (consulté le  
 23 novembre 2020).
- FIT (2020), « Covid-19 Transport Brief - Restoring air connectivity under policies to mitigate [53]  
 climate change ».

- Fumagalli, C., M. Motta et M. Peitz (2020), *Which Role for State Aid and Merger Control During and After the Covid Crisis?*, <http://www.crctr224.de> (consulté le 22 novembre 2020). [44]
- Harada, K. et T. Ito (2011), « Did Mergers Help Japanese Mega-Banks Avoid Failure? Analysis of the Distance to Default of Banks », *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 25/1, pp. 1-22, <http://dx.doi.org/10.3386/w14518>. [17]
- Hayashi, F. et E. Prescott (2002), « The 1990s in Japan: A Lost Decade », *Review of Economic Dynamics*, vol. 5/1, pp. 206-235, <http://dx.doi.org/10.1006/redy.2001.0149>. [20]
- Hepburn, C. et al. (2020), « Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36/suppl. 1, pp. S359-S381, <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/graa015>. [55]
- Independent Commission on Banking (2011), , <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120827143059/http://bankingcommission.independent.gov.uk/> (consulté le 28 novembre 2020). [13]
- Jenny, F. (2020), « Competition law and health crisis », *Concurrences*, vol. n° 2, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en> (consulté le 26 novembre 2020). [67]
- Kamita, R. (2010), « Analyzing the effects of temporary antitrust immunity: The Aloha-Hawaiian immunity agreement », *Journal of Law and Economics*, vol. 53/2, pp. 239-261, <http://dx.doi.org/10.1086/600081>. [11]
- Kehoe, T. et E. Prescott (2007), « Great Depressions of the Twentieth Century », dans *Great Depression in the Twentieth Century*, <http://www.greatdepressionsbook.com>. (consulté le 19 novembre 2020). [19]
- Kirkpatrick, D. et J. Bradley (2020), « U.K. Paid \$20 Million for New Coronavirus Tests. They Didn't Work. - The New York Times », *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/04/16/world/europe/coronavirus-antibody-test-uk.html?smid=tw-share> (consulté le 21 novembre 2020). [82]
- Laprévôte, F. (2014), « Abandon All Hope, ye Who Enter Here? Efficiencies in European Merger Control: A Few Lessons from Recent Decisional Practice - Antitrust Writing Awards 2015 », <http://awa2015.concurrences.com/articles-awards/academic-articles-awards/article/abandon-all-hope-ye-who-enter-here-efficiencies-in-european-merger-control-a> (consulté le 23 novembre 2020). [81]
- Lyons, B. (2009), « Competition Policy, Bailouts, and the Economic Crisis », *Competition Policy International*, vol. 5/2, pp. 25-48, <https://core.ac.uk/download/pdf/2775042.pdf> (consulté le 12 novembre 2020). [15]
- Mazzucato, M. (2020), « Avoiding a Climate Lockdown », *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/radical-green-overhaul-to-avoid-climate-lockdown-by-mariana-mazzucato-2020-09> (consulté le 27 novembre 2020). [80]
- Mazzucato, M., R. Kattel et J. Ryan-Collins (2020), « Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 20/2, pp. 421-437, <http://dx.doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>. [105]

- Moss, D. et L. Alexander (2020), « When COVID-19 is the Symptom and Not the Disease: Consolidation, Competition, and Breakdowns in Food Supply Chains », *American Antitrust Institute*, <https://www.antitrustinstitute.org/work-product/when-covid-19-is-the-symptom-and-not-the-disease-consolidation-competition-and-breakdowns-in-food-supply-chains/> (consulté le 22 novembre 2020). [36]
- Motta, M. et M. Peitz (2020), « EU recovery fund: An opportunity for change », *VOX CEPR Policy Portal*, <https://voxeu.org/article/eu-recovery-fund-opportunity-change> (consulté le 20 novembre 2020). [57]
- Motta, M. et M. Peitz (2020), *State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles*, Springer, <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-020-0902-4>. [45]
- Neven, D. et V. Verouden (2008), *Towards a more refined economic approach in State aid control Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control*. [41]
- OCDE (2020), *Competition in Labour Markets*, <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-labour-markets-2020.pdf> (consulté le 25 novembre 2020). [65]
- OCDE (2020), *Co-operation between competitors in the time of COVID-19*, <https://www.oecd.org/competition/Co-operation-between-competitors-in-the-time-of-COVID-19.pdf> (consulté le 14 novembre 2020). [61]
- OCDE (2020), « Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses », <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/corporate-sector-vulnerabilities-during-the-covid-19-outbreak-a6e670ea/> (consulté le 22 novembre 2020). [2]
- OCDE (2020), « COVID-19 and the aviation industry - OCDE », [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137\\_137248-fyhlosbu89&title=COVID-19-and-the-aviation-industry](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137248-fyhlosbu89&title=COVID-19-and-the-aviation-industry) (consulté le 24 novembre 2020). [4]
- OCDE (2020), *COVID-19: Competition and emergency procurement*, <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf> (consulté le 20 novembre 2020). [58]
- OCDE (2020), *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/> (consulté le 22 novembre 2020). [1]
- OCDE (2020), *Exploitative pricing in the time of COVID-19*, <https://www.oecd.org/daf/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf> (consulté le 20 novembre 2020). [59]
- OCDE (2020), *Les réponses de la politique de la concurrence de l'OCDE face au COVID-19*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/les-reponses-de-la-politique-de-la-concurrence-de-l-ocde-face-au-covid-19-9348166d/> (consulté le 14 novembre 2020). [60]
- OCDE (2020), *Merger Control in Dynamic Markets*. [98]
- OCDE (2020), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 : Crise du COVID-19 et protection des travailleurs*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b1547de3-fr>. [66]

- OCDE (2020), *Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-coaboa96/> (consulté le 21 novembre 2020). [79]
- OCDE (2020), *Reconstruire en mieux : Pour une reprise durable et résiliente après le COVID-19 - OCDE*, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134704-kv1705hj2](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134704-kv1705hj2) (consulté le 30 novembre 2020). [49]
- OCDE (2020), *Regards sur l'éducation 2020 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7adde83a-fr>. [94]
- OCDE (2020), « Start-ups, Killer Acquisitions ». [93]
- OCDE (2020), *The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights*, OCDE, <https://www.oecd.org/fr/publications/the-2018-edition-of-the-oecd-pmr-indicators-and-database-methodological-improvements-and-policy-insights-2cfb622f-en.htm> (consulté le 25 novembre 2020). [92]
- OCDE (2020), « The COVID-19 crisis and state ownership in the economy: Issues and policy considerations », <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-covid-19-crisis-and-state-ownership-in-the-economy-issues-and-policy-considerations-ce417c46/> (consulté le 22 novembre 2020). [48]
- OCDE (2019), « Comité de la concurrence - Examen de la Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables [OECD/LEGAL/0294], Rapport du Secrétariat ». [103]
- OCDE (2019), *Competition Assessment Toolkit*, <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm> (consulté le 30 novembre 2020). [25]
- OCDE (2019), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019 : L'avenir du travail*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b7e9e205-fr>. [96]
- OCDE (2018), *Fighting Bid Rigging in IMSS Procurement: Impact of OECD Recommendations*, <http://www.oecd.org/daf/competition/IMSS-procurement-impact-OECD-recommendations2018-ENG.pdf> (consulté le 20 novembre 2020). [56]
- OCDE (2018), « Industrial Policy and the Promotion of Domestic Industry - Latin American and Caribbean Competition Forum », <http://www.oecd.org/competition/latinamerica/programmeanddocuments.htm>. <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF> (consulté le 23 novembre 2020). [100]
- OCDE (2018), « Market concentration », <http://www.oecd.org/daf/competition/market-concentration.htm> (consulté le 1 décembre 2020). [74]
- OCDE (2018), *OECD Market Studies Guide for Competition Authorities 2018*, <http://www.oecd.org/daf/competition/market-studies-guide-for-competition-authorities.htm> (consulté le 30 novembre 2020). [54]
- OCDE (2018), *Prix excessifs sur les marchés pharmaceutiques - OCDE*, <http://www.oecd.org/daf/competition/excessive-pricing-in-pharmaceuticals.htm> (consulté le 1 décembre 2020). [71]

- OCDE (2017), *OECD COMPETITION ASSESSMENT TOOLKIT*. [97]
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [95]
- OCDE (2014), *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*, <http://oe.cd/J3> (consulté le 30 novembre 2020). [34]
- OCDE (2014), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*, OECD Competition Assessment Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264206090-en>. [26]
- OCDE (2011), *Crisis Cartels*, <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48948847.pdf>. [68]
- OCDE (2011), *Excessive Prices*, <https://www.oecd.org/competition/abuse/49604207.pdf>. [70]
- OCDE (2010), *Competition, State Aids and Subsidies 2010*, <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48070736.pdf> (consulté le 22 novembre 2020). [39]
- OCDE (2010), *Exit Strategies*, <http://www.oecd.org/fr/concurrence/> (consulté le 27 novembre 2020). [47]
- OCDE (2010), *Information Exchanges Between Competitors under Competition Law*, <http://www.oecd.org/competition/cartels/48379006.pdf>. [69]
- OCDE (2009), *Competition Policy, Industrial Policy and National Champions*, <http://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf> (consulté le 1 décembre 2020). [52]
- OCDE (2009), *The Financial Crisis Reform and Exit Strategies*, OCDE, <http://www.sourceoecd.org/finance/9789264073012www.sourceoecd.org/governance/9789264073012www.sourceoecd.org/9789264073012> (consulté le 30 novembre 2020). [46]
- OCDE (s.d.), . [104]
- OCDE (s.d.), *Equity injections and unforeseen state ownership of enterprises during the COVID-19 crisis*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/equity-injections-and-unforeseen-state-ownership-of-enterprises-during-the-covid-19-crisis-3bdb26fo/> (consulté le 22 novembre 2020). [102]
- OCDE (s.d.), *Indicators of Product Market Regulation - OECD*, <http://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> (consulté le 24 novembre 2020). [101]
- OCDE, N. (2017), *Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2017\)22/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2017)22/en/pdf) (consulté le 12 novembre 2020). [78]
- OFT (2007), *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT A report prepared for the OFT by Deloitte*. [91]
- Padilla, J. (2020), « A Keynesian antitrust response to the COVID-19 crisis », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 8/2, pp. 302-304, <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jnao24>. [37]
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations Harvard Business Review*. [51]

- Porter, M. et M. Sakakibara (2004), *Competition in Japan*. [18]
- Porter, M. et M. Sakakibara (2004), « Competition in Japan », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18/1, pp. 27-50, [21]  
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533004773563421> (consulté le 27 novembre 2020).
- RIC (2020), *International Competition Network Steering Group Statement: Competition during and after the COVID-19 Pandemic*, [62]  
<https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement-April2020.pdf> (consulté le 14 novembre 2020).
- Ricardo Caballero, B. et al. (2006), « Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan », [27]  
*American Economic Review*, vol. 98/5, pp. 1943-1977,  
<http://dx.doi.org/10.1257/aer.98.5.1943>.
- Romer, C. (1999), « Why Did Prices Rise in the 1930s? », *The Journal of Economic History*, [8]  
vol. 59/1, pp. 167-199, <http://dx.doi.org/10.1017/S0022050700022336>.
- Rose, N. (2020), « Will Competition Be Another COVID-19 Casualty? », *The Hamilton Project* [12]  
15,  
[https://www.hamiltonproject.org/papers/will\\_competition\\_be\\_another\\_covid\\_19\\_casualty](https://www.hamiltonproject.org/papers/will_competition_be_another_covid_19_casualty).
- Schinkel, M. et A. D'Ailly (2020), « Corona Crisis Cartels: Sense and Sensibility », *Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper No. 2020-03*, [77]  
<https://ssrn.com/abstract=3623154> (consulté le 14 novembre 2020).
- Schivardi, F., E. Sette et G. Tabellini (2017), « Credit misallocation during the European financial crisis », <https://www.bis.org/publ/work669.htm> (consulté le 22 novembre 2020). [31]
- Scott Morton, F. (2020), « Innovation incentives in a pandemic », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 8/2, pp. 309-312, <http://dx.doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa017>. [35]
- Seldeslachts, J., J. Clougherty et P. Barros (2009), « Settle for now but block for tomorrow: The deterrence effects of merger policy tools », *Journal of Law and Economics*, vol. 52/3, [106]  
pp. 607-634, <http://dx.doi.org/10.1086/596038>.
- Shapiro, C. (2018), « Antitrust in a time of populism ☆ », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 61, pp. 714-748, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2018.01.001>. [107]
- Shapiro, C. (2009), « Competition Policy in Distressed Industries », *ABA Antitrust Symposium: Competition as Public Policy*, <https://www.justice.gov/atr/speech/competition-policy-distressed-industries>. [73]
- Shelanski, H. (2010), « Enforcing Competition during an Economic Crisis », *Antitrust Law Journal*, vol. 77/1, pp. 229-245, <https://www.jstor.org/stable/23075595> (consulté le 21 novembre 2020). [108]
- Stephan, A. (2011), « Did Lloyds/HBOS Mark the Failure of an Enduring Economics Based System of Merger Regulation? », *Northern Ireland Legal Quarterly*, [16]  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1931007>.
- Stiglitz, J., J. Lin et C. Monga (2013), « The Rejuvenation of Industrial Policy », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 6628, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-6628>. [76]

- Storz, M. et al. (2017), « Working Paper Series Do we want these two to tango? On zombie firms and stressed banks in Europe », <http://dx.doi.org/10.2866/020370>. [30]
- Taylor, J. (2002), « The output effects of government sponsored cartels during the New Deal », *Journal of Industrial Economics*, vol. 50/1, pp. 1-10, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-6451.00164>. [9]
- Tirole, J. (2020), *Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age* \*. [38]
- UK CMA (2014), *Market investigation references*, <http://www.offt.gov.uk/Business/Legal/Enterprise/publications.htm> (consulté le 25 novembre 2020). [99]
- UK House of Commons (2009), *House of Commons - Regulatory Reform Committee - Written Evidence*, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmdereg/329/329we12.htm> (consulté le 28 novembre 2020). [22]
- Vickers, J. (2008), « The Financial Crisis and Competition Policy: Some Economics », *Global Competition Policy*, vol. 1, [https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/od358061e11f2708ad9d62634c6c4oad/Vickers-Dec-08\\_1\\_.pdf](https://www.competitionpolicyinternational.com/assets/od358061e11f2708ad9d62634c6c4oad/Vickers-Dec-08_1_.pdf) (consulté le 12 novembre 2020). [14]
- Volpin, C. (2020), « Sustainability as a Quality Dimension of Competition: Protecting Our Future (Selves) », <https://www.competitionpolicyinternational.com/sustainability-as-a-quality-dimension-of-competition-protecting-our-future-selves/> (consulté le 23 novembre 2020). [75]
- Waller, S. (2004), « The Antitrust Legacy of Thurman Arnold », *St. John's Law Review*, vol. 78/3, pp. 569-613, <https://ssrn.com/abstract=648203>. [6]
- Weinstein, M. (1982), « Recovery and Redistribution Under the Nira. par Michael M. Weinstein. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1980. pp. xv +171. \$36.50. », *Business History Review*, vol. 56/3, pp. 453-454, <http://dx.doi.org/10.2307/3114653>. [10]
- Yeoh, P. (2014), « Whistleblowing: motivations, corporate self-regulation, and the law », *International Journal of Law and Management*, vol. 56/6, pp. 459-474, <http://dx.doi.org/10.1108/ijlma-06-2013-0027>. [109]