

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

Synthèse des discussions de l'audition sur la concentration des marchés

**Annexe au compte-rendu succinct de la 129^e réunion du Comité de la concurrence
tenue les 6-8 juin 2018**

7 juin 2018

Ce résumé préparé par le Secrétariat de l'OCDE récapitule les conclusions principales des discussions qui ont eu lieu au cours de la 129^e réunion du Comité de la concurrence tenue le 7 juin 2018.

On trouvera d'autres documents sur le même sujet à l'adresse suivante :
www.oecd.org/daf/competition/market-concentration.htm

Pour toute question à propos de ce document, prière de contacter M. Chris PIKE.
[E-mail : chris.pike@oecd.org]

JT03456528

Synthèse des discussions de l'audition sur la concentration des marchés

par le Secrétariat

Le président ouvre l'audition de l'après-midi en indiquant que celle-ci portera exclusivement sur la concentration des marchés, sujet qui depuis quelques années suscite de nombreuses discussions au sein de la communauté universitaire et des organes qui s'occupent des politiques de la concurrence. Il précise qu'elle tournera autour d'un certain nombre de questions importantes apparues en ce domaine et comprendra deux parties. La première partie de l'audition visera à déterminer s'il existe effectivement une tendance à une plus grande concentration des marchés et examinera les méthodes utilisées pour mesurer la concentration, leur fiabilité et leur degré de corroboration par d'autres indicateurs. La seconde partie de l'audition, en revanche, se penchera sur les forces qui contribuent au renforcement de la concentration et réfléchira à ce que les autorités de la concurrence devraient faire à ce sujet.

Le président souhaite chaleureusement la bienvenue aux éminents experts qui ont été invités à participer à l'audition : M. Hiroyuki Odagiri de l'Université de Hitotsubashi, M. Jason Furman de l'École Kennedy de Harvard, Mme Chiara Criscuolo de la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation de l'OCDE, M. Josh Wright de l'Université George Mason et M. Jonathan Baker de l'American University de Washington.

Le président invite ensuite le Secrétariat de l'OCDE à poser les premiers jalons de cette audition. **Le Secrétariat** rappelle qu'il est parfois utile de connaître le degré de concentration d'un marché pour déterminer les effets potentiels d'un comportement spécifique ou d'une fusion ou l'intensité de la concurrence et aussi, par voie de conséquence, l'efficacité intrinsèque des politiques de la concurrence. Cependant, mesurer le degré de concentration d'un marché est loin d'être facile ; cela soulève un certain nombre de problèmes concrets, par exemple au sujet des unités de mesure à utiliser ou des entités à prendre en compte dans le calcul du taux de concentration. Ces problèmes peuvent être résolus sans trop de difficultés dans tel ou tel cas particulier mais posent en pratique de graves défis lorsqu'il s'agit d'évaluer le degré de concentration au niveau d'un secteur ou de l'ensemble de l'économie.

Le Secrétariat signale en outre le caractère ambigu de la relation entre la concentration ou la structure d'un marché et l'intensité de la concurrence : par exemple, l'accroissement de la concentration peut indiquer une baisse de la concurrence mais peut aussi être la preuve que la concurrence produit ses effets et que les entreprises plus efficaces réussissent à acquérir de nouvelles parts de marché. Le Secrétariat précise que le document qu'il a produit a essentiellement pour sujet les modifications de l'intensité de la concurrence repérables à une échelle plus grande, comme celle d'un secteur ou d'une économie, où se pose le problème de l'agrégation. Sa conclusion implicite est que, prise isolément, la concentration ne nous dit pas grand-chose sur le changement ou non de l'intensité de la concurrence. C'est pourquoi, outre la concentration, il est conseillé de prendre en compte divers autres indicateurs avant de se prononcer sur le changement éventuel de l'intensité de la concurrence.

Le président remercie le Secrétariat et invite M. Odagiri à présenter des données sur la situation en matière de concentration au Japon.

M. Odagiri déclare qu'il existe au Japon deux sources de données sur les taux de concentration. La première est celle des statistiques de la Commission japonaise des pratiques commerciales équitables (JFTC) recueillies et publiées depuis 1975 afin de déterminer si un secteur particulier est en situation monopolistique au sens de la loi anti-monopole japonaise. La JFTC peut, en vertu de cette loi, prendre les mesures nécessaires, y incluant ordonner une cession si elle constate qu'une entreprise est en situation monopolistique sur un marché. La loi anti-monopole japonaise énumère plusieurs critères à prendre en compte avant de décider de l'existence d'un monopole. Elle stipule également qu'il y a concentration dès lors que la part de l'entreprise en tête sur le marché (CR1) est supérieure à 50 pour cent ou que les parts combinées des deux premières entreprises (CR2) dépassent 75 pour cent. Il s'agit toutefois d'une condition nécessaire mais non suffisante : en effet, depuis 1977, date d'introduction dans la loi de la disposition visant la situation monopolistique, la JFTC n'a exigé aucune cession, y compris dans des secteurs où le critère de concentration était rempli. M. Odagiri signale que les données recueillies par la JFTC sont biaisées en faveur des industries à forte concentration et qu'elles ne couvrent pas de façon exhaustive les différents marchés. Les données de recensement recueillies depuis plus d'un siècle par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie constituent la deuxième source de données sur les taux de concentration, mais ces données n'ont été publiées que pour les années 2008 et 2010.

M. Odagiri indique qu'à son avis, les données ou statistiques relatives aux taux de concentration soulèvent trois problèmes. Le premier concerne la définition du marché, qui n'est pas toujours pertinente du point de vue des politiques de la concurrence : les données sont le plus souvent agrégées à l'échelon national, alors que dans l'optique des politiques de la concurrence, le niveau régional ou international est parfois l'échelon adéquat aux fins de l'analyse d'un secteur d'activité. En outre, le marché pertinent peut connaître des variations dans le temps, ce qui complique la mesure de la dominance. Le second problème tient à la couverture tout à fait insuffisante des données pour ce qui concerne les secteurs non manufacturiers comme le secteur des services. Enfin, la définition des entreprises utilisées dans ces données et statistiques est fortement problématique. En effet, certaines formes de propriété partielle ou commune se répandent de plus en plus et le pourtour des entreprises a tendance à s'estomper, ce qui remet en cause les unités utilisées pour calculer le taux de concentration.

M. Odagiri aborde ensuite la question de l'évolution du taux de concentration au Japon, qui s'est accru mais de façon très progressive. L'étude qu'il a réalisée sur le taux de concentration des trois premières entreprises (CR3) dans environ 2 000 secteurs d'activité entre 2008 et 2010 montre que la concentration s'est renforcée dans environ 1 000 secteurs, est demeurée inchangée dans environ 80 secteurs et a diminué dans environ 700 secteurs. Toutefois, comme elle portait sur une période très courte, cette étude ne permet pas d'identifier une tendance à long terme. M. Odagiri mentionne ensuite une étude de Doi, Honjo et Kudo sur l'évolution du CR3 entre 1991 et 2010. Cette étude fait apparaître une évolution progressive du taux de concentration, qui a d'abord baissé entre 1991 et 2000 avant d'augmenter légèrement entre 2000 et 2010. Cependant, bien que s'appuyant sur les données de concentration couvrant une période de vingt ans, cette étude ne porte que sur 109 marchés. Elle ne permet donc pas non plus d'affirmer qu'une évolution similaire s'est produite dans l'ensemble de l'économie japonaise.

M. Odagiri note qu'indépendamment de l'augmentation ou non de l'indice CR3, la question se pose de savoir si les trois premières entreprises sont restées les mêmes ou bien si des changements sont intervenus parmi ces entreprises. Pour examiner ce point, le CPRC, centre de recherche du JFTC, a réalisé conjointement avec des universitaires et des

économistes du JFTC une étude sur la mobilité (ou l'instabilité) du classement des entreprises et de leurs parts de marché respectives. Cette étude s'appuyant sur une dizaine d'indices sur la mobilité constate que, dans neuf des dix, la mobilité a augmenté plus fortement pendant la période 2001-2010 que pendant la période 1991-2000. Malgré le nombre limité de marchés pris en compte, ce travail montre que, même lorsque le taux de concentration augmente, après 2000, la mobilité du classement des entreprises s'accroît également. Dans une autre étude reposant sur un échantillon plus large, Doi, Honjo et Kudo constatent que le taux de probabilité que l'entreprise de tête change d'une année à l'autre était de 0.121, le taux de probabilité que au moins une des deux premières entreprises changent était de 0.263 et le taux de probabilité que au moins une des trois premières entreprises changent était de 0.395. Cela signifie que l'entreprise la mieux placée a changé dans environ 12 pour cent des cas, les deux premières entreprises dans 26 pour cent des cas et les trois premières entreprises dans 40 pour cent des cas. Cette seconde étude montre également que la mobilité des leaders du marché suit une courbe en U concernant la croissance de l'industrie, c'est-à-dire qu'elle est plus élevée dans les secteurs en croissance ou en déclin que dans les secteurs stables ou stagnants. Elle est aussi en général plus élevée dans les secteurs à forte intensité de R-D.

M. Odagiri soutient que les fusions horizontales sont l'un des facteurs principaux contribuant à l'accroissement de la concentration. Évoquant une étude qu'il a consacrée à six secteurs, il cite l'exemple du taux de concentration des trois premières entreprises (CR3) dans l'industrie du ciment, qui est passé de 44.4 en 1993 à 79.6 à la suite d'une opération de fusion intervenue en 1999 après cinq fusions importantes. La question est de savoir si cette augmentation a un caractère permanent. M. Odagiri indique qu'entre l'année où ont eu lieu les fusions examinées dans son étude et 2014, dernière année pour lesquelles les données de la JFTC sont disponibles, le CR3 a diminué. Il signale également que, si l'on prend en compte les importations, le CR3 a diminué en fait de plus de cinq pour cent, ce qui montre la pression concurrentielle exercée par les importations.

Les fusions et une concentration accrue ont-elles nécessairement des effets négatifs ? M. Odagiri pense que, dans les marchés de biens homogènes, en l'absence de nouveaux entrants, la réponse est oui. Ailleurs, leurs effets sont plus ambigus et diffèrent fortement selon que le secteur concerné est un secteur en déclin souffrant de problèmes de surcapacité ou un secteur en pleine croissance. Dans les secteurs en déclin, les fusions peuvent aider à réduire les coûts et accroître le surplus social, même en cas de baisse du surplus du consommateur, en permettant aux entreprises d'éliminer les capacités excédentaires. Le résultat de l'analyse ne sera pas forcément le même selon que le surplus du consommateur ou le surplus social est ou non pris en compte. En outre, dans les secteurs en déclin, le taux de concentration peut augmenter en l'absence d'une fusion sous l'effet de la sortie du marché d'entreprises défaillantes, l'entrée de firmes nouvelles étant peu probable. Les fusions peuvent donc avoir des effets négatifs assez complexes dans les industries en déclin. En revanche, dans les secteurs en pleine croissance, l'entrée de nouvelles entreprises a plus de chances de se produire et doit être favorisée afin d'assurer la contestabilité des marchés. Le comportement des entreprises en place pour dissuader l'entrée sur ce type de marchés doit être examiné de près. Il convient en particulier de savoir comment évaluer l'acquisition de firmes nouvelles par les entreprises en place. De telles acquisitions sont problématiques pour les autorités de la concurrence car il y a de fortes chances que les firmes nouvelles soient trop petites et l'augmentation correspondante de l'indice de Hirschman-Herfindhal (IHH) insuffisante pour justifier une notification obligatoire. En outre, dans les marchés de données et de plateformes, les entreprises inventent fréquemment de nouveaux modèles commerciaux et il n'est donc pas toujours facile de déterminer si telle ou telle transaction

peut être assimilée ou non à une fusion horizontale. Cela soulève d'ailleurs la question de savoir si la procédure classique de définition du marché demeure pertinente dans ce type de situation.

M. Odagiri indique que, depuis 2000, le taux d'entrée a diminué au Japon, ce qui, pour de nombreuses raisons, est source d'inquiétudes. Des entrées ont effectivement eu lieu, en particulier dans les industries de services classiques (construction, hôtellerie ou restauration), mais seulement dans une moindre mesure dans les secteurs de fabrication.

M. Odagiri conclut en soulignant combien il importe de promouvoir, d'une part, la création et l'entrée de nouvelles entreprises et, d'autre part, l'examen attentif de chaque acquisition d'une nouvelle entreprise par une entreprise en place. De telles acquisitions peuvent favoriser la création de nouvelles entreprises dans la mesure où elles sont lucratives pour leurs initiateurs, mais elles risquent aussi de restreindre à l'avenir la concurrence sur le marché concerné.

Le président remercie M. Odagiri et demande à M. Furman s'il existe à son avis un problème de monopoles aux États-Unis.

M. Furman indique en commençant que, s'il a étudié la concentration du marché, ce n'est pas en tant que spécialiste de la lutte contre les monopoles mais dans le cadre de son travail sur le ralentissement de la croissance de la productivité et l'accroissement des inégalités. Avant de présenter son exposé qui portera sur cinq points spécifiques, M. Furman souhaite faire plusieurs remarques préliminaires. Il signale tout d'abord que le problème à résoudre aujourd'hui est de savoir si des outils antitrust entièrement nouveaux sont nécessaires ou si les outils existants devraient simplement être appliqués de façon plus vigoureuse et plus efficace. Il note ensuite que la législation antitrust des États-Unis est restée inchangée depuis plus d'un demi-siècle, alors que les pratiques auxquelles elle s'applique ont énormément évolué. Enfin, il déclare que l'augmentation de la concentration est peut-être due non seulement aux opérations de fusion et d'acquisition, mais aussi à l'existence de barrières à l'entrée résultant d'autres politiques publiques et ayant pour effet d'entraver le développement de la concurrence.

M. Furman aborde ensuite le contenu de son exposé, en indiquant qu'il passera rapidement sur le premier point, c'est-à-dire la question de savoir si la concentration du marché a augmenté, puisqu'à son avis, les données qui attestent de cette évolution sont incontestables. Diverses études portant aussi bien sur un niveau d'agrégation élevé que sur des données désagrégées font systématiquement apparaître une augmentation de la concentration. Il conviendrait donc plutôt de s'interroger sur le fait de savoir si cette concentration accrue du marché se traduit ou non par un pouvoir de marché. Le second point que M. Furman souhaite évoquer concerne précisément le fait que les données macroéconomiques confirment en grande partie l'idée que l'augmentation de la concentration est associée à un pouvoir de marché accru. Un plus grand nombre d'entreprises voient leur rendement s'accroître, ce qui constitue un indicateur de l'augmentation de leur pouvoir du marché. Alors qu'auparavant, un nombre assez peu élevé d'entreprises obtenaient un rendement sur capitaux propres de l'ordre de 20 à 30 pour cent, leur nombre parmi les entreprises couvertes par l'indice S&P 500 a aujourd'hui augmenté. Les mesures du rendement du capital sont aussi marquées par une plus grande asymétrie. Le taux de rendement des actifs sûrs a baissé, alors que le taux de rendement du capital global est demeuré stable ou a même légèrement augmenté. Cela est conforme à l'interprétation selon laquelle l'évolution économique observée reflète une augmentation du pouvoir de marché. On constate également que les investissements fixes des entreprises

ont reculé en pourcentage du PIB. Les secteurs où l'on observe la plus forte baisse de l'investissement sont en fait les mêmes que ceux où la concentration a fortement augmenté.

Le troisième point concerne la baisse du dynamisme de l'économie et, en particulier, le ralentissement de la croissance de la productivité et l'augmentation des inégalités qui peuvent résulter du recul de la concurrence et de l'accroissement concomitant des situations de rente. M. Furman juge plausible que le renforcement de la concentration a été favorable au pouvoir de marché par le biais de la création de barrières à l'entrée. En effet, alors que le taux de sortie est resté stable, les firmes nouvelles représentent un pourcentage de plus en plus faible du nombre total d'entreprises. Cela est problématique puisqu'une grande partie de l'innovation que l'on observe dans l'économie provient d'entreprises de petite taille ou bien d'entreprises plus grandes contraintes à innover sous la menace de firmes plus petites. L'acquisition de ces petites firmes à un stade précoce de leur existence élimine par conséquent en partie la concurrence future. La baisse du dynamisme de l'économie se fait également sentir au niveau de l'emploi et du marché du travail. Les taux de création et de destruction d'emplois ont diminué, de même que la migration d'emplois à l'intérieur des comtés et des États américains. Les entreprises pionnières ont continué à obtenir de bons résultats en matière d'innovation, mais le rythme de transfert de leurs innovations à d'autres entreprises s'est ralenti. Ces divers éléments montrent qu'une concentration accrue entraîne à la fois une baisse de l'investissement et, par voie de conséquence, une baisse de la productivité, et une mauvaise allocation des capitaux.

S'agissant de l'impact de la concentration sur les inégalités, M. Furman indique que le renforcement de la concentration peut accroître le pouvoir de négociation des entreprises et l'aptitude des employeurs à faire baisser les salaires et augmenter leurs profits. Il peut aussi accroître les inégalités de salaires, par exemple entre cadres et agents opérationnels.

Le quatrième point abordé par M. Furman touche à une question importante, à savoir : les progrès observés de la concentration se sont-ils produits naturellement sous l'effet de gains d'efficacité et d'évolutions particulières de l'économie, ou bien de façon artificielle sous l'effet de certaines politiques ? Les gains d'efficacité sont dans certains cas indéniables, par exemple dans le secteur du commerce de détail. Toutefois, il est vrai aussi que le droit de la concurrence n'est plus appliqué de façon aussi vigoureuse qu'auparavant. La Commission fédérale du commerce (FTC), par exemple, a largement cessé de contrôler les opérations de fusion ayant pour effet de ramener à 5, 6 ou 7 le nombre des entités en concurrence sur un marché ; elle a également réduit le nombre de ses interventions concernant d'autres fusions. M. Furman signale en outre que certaines autres politiques contribuent à entraver la concurrence et le dynamisme de l'économie. Il suffit de mentionner à cet égard le développement des restrictions foncières aux États-Unis, qui ont entraîné une déconnexion entre les coûts de construction et le prix de vente des logements, l'extension des licences professionnelles, ou encore la protection accrue de la propriété intellectuelle.

Enfin, M. Furman déclare qu'une stratégie pro-concurrentielle reposant sur le marché doit s'appuyer à la fois sur une application plus vigoureuse du droit de la concurrence et sur la mise en œuvre d'un agenda plus étendu en faveur de la concurrence. Il note que, lorsque la concentration résulte de gains d'efficacité, on ne peut parler de défaillance du marché. Cependant, lorsque la concentration s'accroît sous l'effet de telle ou telle politique, il est impératif que la politique en question soit modifiée. Bien entendu, on peut prévoir que, dans certains cas, le renforcement de la concentration sera dû à la fois à des gains d'efficacité et à une orientation particulière de l'action publique. En pareils cas, une intervention inadaptée aura pour effet d'éliminer certains des avantages très importants

obtenus dans le secteur concerné, tandis qu'une réponse adéquate favorisera l'obtention de nouveaux avantages. L'une des tâches importantes du Secrétariat est donc de contribuer à identifier ce que doit être une intervention adéquate.

Le président remercie M. Furman et demande aux États-Unis si, à leur avis, une plus grande agressivité à l'égard des concentrations est aujourd'hui nécessaire dans l'application du droit de la concurrence et les politiques de la concurrence aux États-Unis.

La délégation des **États-Unis** note en commençant que les universitaires et les médias font depuis peu état d'une augmentation de la concentration dans l'ensemble de l'économie américaine. Cette augmentation apparaît principalement dans les données de recensement sectoriel. Cependant, la concentration ne suffit pas à elle seule à déterminer l'état de la concurrence; en outre, les données de recensement ne permettent pas d'inférer de l'augmentation de la concentration des éléments utiles aux fins de l'analyse de la concurrence.

Les États-Unis examinent ensuite plus précisément les données de recensement et certains des problèmes que soulèvent ces données. Ils indiquent tout d'abord que, suite à l'Accord de libre-échange nord-américain (NAFTA), le bureau de la statistique des États-Unis a commencé à publier des données sur la base du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (NAICS). Dans ce système de classification, l'économie est divisée en 24 secteurs à deux chiffres, qui sont eux-mêmes divisés en 99 sous-secteurs à trois chiffres, et 1 057 industries à six chiffres, ce dernier niveau constituant le niveau d'agrégation le plus fin. Le système NAICS a remplacé la Classification standard des industries (SIC) reposant sur un système de classification des industries manufacturières à quatre chiffres, qui avait été conçu dans les années 1930. Nombre des industries de cette dernière classification jugées précédemment fort bien ajustées aux marchés pertinents s'étaient en effet révélées couvrir un champ bien plus vaste. Deux études réalisées à la fin des années 1980, par exemple, avaient comparé le champ couvert par les industries dans la classification SIC à l'étendue des marchés pertinents, telle que définie dans les procédures relatives aux fusions engagées par le ministère de la Justice des États-Unis, et à la portée des ententes, telle que décrite dans les condamnations pour entente illicite obtenues grâce à l'action du même ministère. Pour effectuer cette comparaison, les auteurs de ces études ont calculé un « quotient commercial » en divisant le volume de l'activité commerciale du marché pertinent par le chiffre statistique correspondant à l'industrie dans la classification SIC. Nombre des quotients commerciaux ainsi obtenus se sont révélés inférieurs à un pour cent, ce qui voulait dire que l'industrie de la classification SIC était cent fois plus étendue que le marché pertinent. Les industries à quatre chiffres de la classification SIC étaient donc inadéquates pour déterminer l'intensité de la concurrence. Un problème identique est apparu avec les données de la classification NAICS. Gregory Werden et Luke Froeb, par exemple, ont comparé le volume de l'activité commerciale dans les marchés pertinents, tel qu'il ressort des procédures relatives aux fusions ouvertes par le ministère de la Justice pendant les années fiscales 2013-2015, aux industries correspondantes à six chiffres de la classification NAICS. Ils constatent que, dans 32 des 44 marchés pertinents pris en compte dans leur étude, l'industrie de la classification NAICS est cent fois plus étendue. Les quotients commerciaux qu'ils obtiennent sont encore plus faibles que ceux mentionnés dans les études des années 1980. Les États-Unis précisent que, si la situation semble s'être aggravée pendant les années 2013-2015, c'est parce que les données disponibles lors des études antérieures portaient uniquement sur le secteur manufacturier, alors que la nouvelle étude prend en compte la totalité des procédures concernant des fusions, dont beaucoup portent sur d'autres secteurs où l'incidence des marchés locaux est plus élevée.

Les États-Unis indiquent que le défaut principal des données NAICS est leur degré d'agrégation excessif, qui non seulement introduit un élément de distorsion ou de biais dans les mesures de la concentration mais, ce qui est plus grave, masque les tendances évolutives effectives de la concentration du marché. Pour illustrer ce problème, les États-Unis présentent trois exemples hypothétiques, d'un niveau de complexité croissant, permettant de comparer l'évolution de la concentration observée entre 1998 et 2018 dans des sous-secteurs à trois chiffres de la classification NAICS. Chacun de ces sous-secteurs comprend dix marchés distincts. Les forces agissant sur l'évolution de la concentration diffèrent à chaque fois : dans le premier exemple, le changement est dû principalement à des opérations de fusion, dans le second à la croissance des marchés et, dans le troisième, à la croissance des marchés et aux entrées sur les marchés. Le premier exemple montre qu'à un niveau d'agrégation excessif, de nombreuses fusions non horizontales ont sur la concentration des effets observables identiques à ceux des fusions horizontales et que les effets observés, par conséquent, ne fournissent aucune indication sur l'évolution de la concentration des marchés. Le deuxième exemple montre qu'il est possible d'observer une augmentation de la concentration au niveau des sous-secteurs en l'absence de tout changement de la concentration des marchés et de toute activité de fusion. Enfin, le troisième exemple montre qu'avec des données par trop agrégées, il est possible d'observer une augmentation de la concentration alors même que celle-ci recule dans tous les marchés de l'économie.

Les États-Unis déclarent en conclusion que, des données fiables n'étant disponibles que pour un tout petit nombre d'industries, notamment le transport aérien et le secteur bancaire, il est impossible de déterminer si la concentration du marché a augmenté de façon notable dans telle ou telle partie de l'économie américaine. Ils attirent également l'attention sur le fait que les données d'entrée englobent uniquement les employeurs, ce qui est problématique puisqu'entre 1997 et 2010, 90,8 pour cent des start-ups américaines n'étaient pas considérées comme appartenant à cette catégorie à cause de leur petite taille. Ces nouvelles start-ups ne sont donc pas prises en compte dans les données utilisées par M. Furman, malgré leur importance énorme pour l'économie américaine¹.

Réagissant à l'intervention des États-Unis, **M. Furman** précise que personne ne songerait à s'appuyer sur les données sectorielles du bureau de la statistique pour engager une procédure antitrust. Il reconnaît qu'une augmentation de la concentration peut se produire sans apparaître dans les données de recensement ou, à l'inverse, ces données peuvent suggérer une augmentation de la concentration qui, en fait, n'a pas eu lieu. Il souligne néanmoins que les études sectorielles concluant à une augmentation de la concentration sont plus nombreuses que celles qui parviennent à un verdict contraire. En outre, les études sectorielles sont bien plus pertinentes que les données sectorielles agrégées pour juger de l'évolution de la concentration. M. Furman déclare également que l'on peut déplorer ou se réjouir de l'évolution des politiques antitrust et des pratiques d'application du droit de la concurrence, mais qu'il est difficile de nier que les choses n'ont guère changé.

Les États-Unis répondent en déclarant que la concentration augmente effectivement mais sans prendre la forme d'une concentration du marché. Ils ne partagent pas non plus l'idée avancée par certains auteurs selon laquelle les fusions conglomerales seraient sources de problèmes majeurs pour l'économie. Si elles créent des problèmes, ce ne sont pas des problèmes de concurrence. Les États-Unis reconnaissent également que certaines études

¹ En 2015, on comptait aux États-Unis 24,3 millions d'entreprises start-ups, dont le volume total des ventes atteignait 1,148 milliards USD, soit un chiffre comparable au PIB du Mexique.

concluant à une augmentation de la concentration sont exactes. Cependant, ils soulignent que les données utilisées sont fréquemment des données nationales, alors que certaines fusions exigent d'être examinées au niveau local. Tel est le cas en particulier pour le secteur bancaire où la concentration au niveau local n'a pas du tout augmenté. Quant à la question de savoir si les fusions sont aujourd'hui plus nombreuses qu'autrefois, les États-Unis sont d'avis que ce chiffre n'est pas en tant que tel pertinent. Néanmoins, ils pensent que les fusions horizontales importantes sont moins nombreuses qu'elles ne l'étaient par le passé.

Le président note qu'il est frappant de constater que la discussion tourne en grande partie autour de la définition du marché pertinent, ainsi que sur le fait de savoir si cette notion et la conception actuelle du champ de la concurrence sont trop restrictives, compte tenu en particulier du plus grand dynamisme de l'économie d'aujourd'hui.

L'UE commence par indiquer que ses séries chronologiques portent sur une période plus courte que celles des États-Unis, et qu'elle ne dispose pas de données suffisantes sur la période qui a précédé la crise financière. Elle signale en outre que, lorsque les données ne sont pas directement disponibles et qu'il est nécessaire de les collecter en travaillant avec des fournisseurs de données, cela soulève parfois d'importants problèmes techniques supplémentaires. L'UE passe ensuite à l'examen des données qu'elle a recueillies au sujet des cinq pays les plus importants de l'UE, qui représentent conjointement plus de 50 pour cent du PIB de l'UE, à savoir l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni. L'UE a calculé le niveau de concentration dans 177 secteurs de la classification internationale SIC et déterminé le taux de concentration des quatre premières entreprises (CR4) à la fois séparément pour chaque pays, puis conjointement pour les cinq pays. Elle a également calculé l'indice de Hirschman-Herfindhal (IHH) correspondant à ces groupes de remplacement. Elle constate que, depuis 2010, le taux de concentration n'a guère changé en Europe au niveau des secteurs SIC, bien que l'on observe certains écarts entre les pays pris en compte. En France, par exemple, la concentration s'est quelque peu accrue, tandis qu'au Royaume-Uni, elle a diminué. En Italie, par contre, le taux de concentration est demeuré stable. L'UE note également que, d'une manière générale, l'augmentation de la concentration ne s'est pas produite dans les secteurs déjà fortement concentrés où il n'est pas rare en fait d'observer une baisse de la concentration.

L'UE approuve les remarques des États-Unis au sujet des problèmes méthodologiques que pose la mesure de la concentration. Toutefois, comme cela a été dit précédemment au cours de l'audition, d'autres mesures de la concurrence ou de la performance des marchés peuvent être prises en compte comme, par exemple, le taux de rentabilité. L'UE mentionne une étude bien connue de Barkai qui s'est appuyé sur les données de la comptabilité nationale pour déterminer le taux de rentabilité aux États-Unis, en indiquant que cette méthode ne peut être appliquée à l'UE à cause de l'absence de certaines données. Néanmoins, l'UE s'est efforcée, dans la mesure du possible, de calculer la part des bénéfices des entreprises en pourcentage du PIB en se servant des données des comptes nationaux de l'UE et des États-Unis. Comme on pouvait le prévoir, la crise a entraîné une baisse de la rentabilité. Toutefois, celle-ci s'est rétablie plus rapidement aux États-Unis que dans l'UE où elle est demeurée à un niveau inférieur après la crise. Ce résultat est confirmé par les travaux des économistes de la commission allemande des monopoles sur les marges des entreprises. L'estimation économétrique des marges bénéficiaires est, selon l'UE, la mesure la plus intéressante aux fins des politiques de la concurrence. De même qu'aux États-Unis, ces marges ont baissé après la crise dans l'UE, puis commencé à remonter à partir de 2014-2015. L'intérêt des marges bénéficiaires est qu'elles ne tiennent pas compte des coûts fixes. Ce que l'on constate n'est pas une simple augmentation des marges

bénéficiaires, qui serait contrebalancée par l'évolution des coûts fixes, mais une augmentation globale de la rentabilité.

Les séries chronologiques de l'UE sont également plus courtes en ce qui concerne le dynamisme des entreprises. Les tendances observées varient entre les cinq pays pris en compte dans l'étude. Les taux d'entrée et de sortie diminuent en France, tandis qu'au Royaume-Uni, on observe une augmentation du taux d'entrée. Ces taux paraissent plus stables dans les autres pays. S'agissant des écarts de revenus, l'étude de l'OCDE montre que les inégalités augmentent partout, même si les écarts sont plus importants aux États-Unis qu'en Europe, en particulier en Europe continentale. Les données relatives aux inégalités de revenus dans l'UE à 27, qui sont disponibles à partir de 2007, montrent que la situation reste dans l'ensemble stable, bien que les écarts se creusent lorsque l'on analyse uniquement les données de l'UE à 15 ou de l'UE à 5. L'UE indique que, malgré la moindre cohérence de ses données, qui couvrent une période plus courte que celles des États-Unis, il est néanmoins possible d'isoler certaines tendances. Globalement, la situation en matière de concentration semble plus stable en Europe. Les marges et la profitabilité ont augmenté en Europe, mais moins rapidement qu'aux États-Unis, et les inégalités de revenus, en dépit de leur augmentation, sont restées plus stables.

L'UE souhaite en conclusion examiner sous deux angles différents les conséquences que l'on peut tirer des tendances observées quant à l'attitude à adopter à l'égard des fusions. Dans une perspective *ex post*, tout d'abord, ce qui prime essentiellement est de réussir à identifier la cause de l'augmentation du pouvoir de marché et surtout d'établir si une application par trop laxiste du droit de la concurrence a joué un rôle à cet égard, ou bien s'il existe d'autres explications plausibles comme, par exemple, l'émergence de « superstars » du numérique sous l'effet de la mondialisation et/ou de la numérisation. Bien que de nombreuses études *ex post* montrent que les fusions conduisent à une augmentation des prix, et non à des économies de coûts, ces questions sont encore vivement débattues et la discussion sur les causes de l'augmentation de la concentration du marché est loin d'être achevée. Dans une perspective *ex ante*, ensuite, le point clé est de réussir à anticiper les conséquences possibles d'une très forte augmentation des marges des grandes entreprises pour la concurrence. Dans une première analyse schématique d'une fusion, on examine généralement des facteurs tels que le taux de concentration (parts de marché), l'intensité de la concurrence (ratios de diversion) et le pouvoir de marché (marges bénéficiaires élevées). Plus les marges des parties à la fusion sont élevées, plus il est probable que les mesures classiques des parts de marché conduiront à sous-estimer les effets de l'opération sur la concurrence. Par conséquent, lors de l'examen des fusions, une prudence et une vigilance plus grandes s'imposent au sujet des données qui témoignent d'une augmentation de la concentration, en particulier les marges bénéficiaires. On peut aussi évidemment considérer que, lorsque les marges sont plus élevées, les autorités de la concurrence devraient mettre plus fortement l'accent sur l'examen des facteurs ayant pu contribuer à l'augmentation de ces marges. Cette remarque vaut également pour les enquêtes antitrust.

Enfin, l'UE insiste sur le fait que le contrôle des fusions doit être conçu comme un important moyen d'empêcher l'acquisition d'un pouvoir de marché à l'avenir, ainsi que la poursuite de l'augmentation de la concentration. La concurrence potentielle devrait donc, elle aussi, faire l'objet d'un soigneux examen dans les affaires concrètes de fusion, car il est essentiel d'accorder toute l'attention nécessaire à l'ensemble des facteurs susceptibles de peser sur la concurrence dans les marchés où la concentration est plus forte.

Le président remercie l'UE pour son exposé et note que les résultats présentés sont quelque peu inconclusifs : il ne semble guère y avoir d'augmentation de la concentration, alors que

les marges ont nettement augmenté. Le président rappelle que l'on suppose généralement l'existence d'un lien de causalité direct entre l'augmentation de la concentration et l'augmentation des marges bénéficiaires. Pourtant, les données de l'UE semblent indiquer que ce lien n'est pas aussi évident et qu'une autre explication est à rechercher.

Le Royaume-Uni note que l'idée selon laquelle le droit de la concurrence est insuffisamment appliqué et que des profits excessifs sont réalisés dans certains secteurs est aujourd'hui répandue. En ce qui concerne l'utilité des grandes mesures de la concentration, il reconnaît qu'il existe effectivement une inadéquation entre le niveau d'agrégation des données et ce sur quoi les autorités de la concurrence concentrent leur attention. Ces autorités privilégient en effet l'examen des marchés pertinents. Lorsque ces marchés sont définis de manière appropriée, on observe généralement un lien entre la concentration et le pouvoir de marché. Dans certains cas, l'augmentation de la part de marché ne se traduit pas par un pouvoir de marché, mais il s'agit justement d'exceptions à cette règle. Le Royaume-Uni reconnaît également que les données agrégées au niveau sectoriel peuvent englober de nombreux marchés antitrust. Mais ces données fournissent uniquement des chiffres à valeur descriptive pour tel ou tel secteur, sans qu'on puisse leur conférer une signification particulière. Néanmoins, elles peuvent aider à attirer l'attention des autorités de la concurrence sur les aspects justifiant un examen plus approfondi.

S'agissant de la concentration, le Royaume-Uni déclare ne pas avoir observé de changements majeurs pendant les dix dernières années. En ce qui concerne les marges et la rentabilité, le Royaume-Uni partage le point de vue exprimé précédemment par l'UE sur le fait que ces indicateurs, bien qu'intéressants, sont difficiles à mesurer. Il n'est donc pas étonnant que la mesure de la rentabilité suscite d'intenses discussions de méthode. Le Royaume-Uni reconnaît également être fort intéressé à tenter de comprendre l'évolution de l'augmentation des bénéfices que constatent diverses études. En ce qui concerne les taux d'entrée et de sortie, bien que les données soient fortement agrégées, il apparaît tout à fait clairement que le taux d'entrée a baissé de façon significative après la crise financière et n'a ensuite augmenté que très légèrement. Le taux de sortie a, quant à lui, lentement diminué grâce à l'injection de crédit bon marché dans l'économie après la crise, qui a permis le maintien sur le marché d'entreprises qui, autrement, en seraient sorties. Le Royaume-Uni indique que l'examen de l'évolution de la concentration et du taux de sortie pendant la période 2010-2014 fait apparaître une corrélation positive mais pas particulièrement marquée. On pourrait en déduire que, là où la concentration augmente, la profitabilité augmente également, en favorisant l'entrée sur le marché. Cependant, il est également possible de soutenir un argument contraire sur la causalité à cet égard.

Le Royaume-Uni aborde ensuite la question des conséquences des évolutions susmentionnées pour les politiques de la concurrence. En ce qui concerne premièrement la division des tâches, le Royaume-Uni est d'avis qu'un rôle de premier plan doit revenir à l'université, car nombre des problèmes qui se posent sont des problèmes de méthodologie et requièrent un travail approfondi sur les données. Deuxièmement, il est nécessaire de poursuivre la réflexion au sujet de l'application insuffisante du droit de la concurrence eu égard aux fusions. Le Royaume-Uni signale qu'il a mené un exercice de réflexion approfondi sur l'évaluation *ex post* des fusions. Ce travail, qui portait essentiellement sur les mesures correctrices, lui a permis d'identifier deux domaines d'investigation particuliers. Le premier consistait à déterminer si les mesures correctrices imposées dans des affaires de fusion et, en particulier, les mesures correctrices ambitieuses et complexes de type comportemental ou autre impliquant par exemple le détachement de certains actifs ont effectivement produit les résultats escomptés. Il s'agissait, autrement dit, de déterminer la pertinence des décisions prises il y a plusieurs années dans diverses affaires de fusion.

Le second domaine d'investigation portait sur l'approche utilisée au regard des fusions horizontales pour évaluer les possibilités d'entrée sur le marché et d'expansion de firmes rivales. Il s'agissait également de déterminer si cette approche était adéquate. Pour ce faire, l'autorité de la concurrence et des marchés du Royaume-Uni (CMA) a sélectionné un échantillon de huit opérations de fusion approuvées par elle pendant les dix dernières années en anticipant l'entrée sur le marché et l'expansion de firmes rivales. La CMA a examiné les éléments essentiels ayant motivé sa décision dans chaque cas et passé en revue les données publiques et privées existantes afin de déterminer si ses attentes en matière d'entrée sur le marché et d'expansion des entreprises s'étaient effectivement réalisées. L'analyse *ex post* a montré que, dans quatre des huit fusions, la décision de la CMA était sans doute inappropriée, ce qui semblait indiquer de sa part un optimisme souvent excessif quant aux possibilités d'entrée sur le marché et d'expansion de firmes rivales.

Un autre domaine sur lequel la CMA a reçu de nombreux commentaires est celui des acquisitions d'entreprises start-ups par des plateformes numériques. Ces transactions sont intéressantes car elles n'impliquent pas nécessairement le même marché pertinent. Cependant, dans le cas d'autres acquisitions comme *Facebook/Instagram*, *Google/Waze* ou *Booking.com/Kayak*, il est apparu après-coup que les marchés étaient fortement concentrés et que les nouvelles entreprises occupaient une position importante sur le marché. Le problème que posent ces transactions tient essentiellement au fait qu'il est difficile de cerner ce que serait une hypothèse contrefactuelle. Facebook, par exemple, a contribué une grande partie de ses technologies, de ses connaissances et de son personnel à Instagram et il est donc difficile de savoir à quoi aurait pu ressembler Instagram sans cet apport. Il s'agit là d'un domaine de grand intérêt, où les interventions sont demeurées très limitées et qui oblige à se demander si l'approche actuelle est la bonne ou si elle devrait être repensée. Le domaine des fusions verticales est également un domaine où les interventions restent limitées et où la même question se pose au sujet de l'approche actuelle.

Le Royaume-Uni mentionne en conclusion le document publié récemment par l'OCDE sous le titre *Inequality : A hidden cost of market power*, en signalant qu'il aborde certaines des questions évoquées au cours de l'audition. Il soulève ensuite la question de savoir si les autorités de la concurrence doivent s'appuyer sur le consommateur moyen, ou bien si certains aspects relatifs aux consommateurs vulnérables entrent dans la définition du marché et doivent donc être pris en compte. Enfin, le Royaume-Uni se déclare tout à fait intéressé par les questions soulevées par la propriété commune, tendance qui se développe depuis deux ou trois ans.

Le président remercie le Royaume-Uni et invite Mme Criscuolo à fournir des éclaircissements sur les facteurs à l'origine de l'augmentation de la concentration ou de l'augmentation des marges.

Mme Chiara Criscuolo commence par indiquer que les résultats qu'elle présente font partie d'un travail qui est loin d'être achevé et s'inscrivent dans une étude de plus grande ampleur de l'OCDE sur la productivité et la dynamique des entreprises. Cette étude vise à répondre à plusieurs questions, notamment celle de savoir si la transformation numérique explique certaines des évolutions observées, si certaines différences significatives entre le secteur manufacturier et les services pourraient expliquer le rôle de la mondialisation à cet égard, et dans quelle mesure les changements intervenus en matière de productivité et d'innovation au niveau des entreprises expliquent les tendances observées. La plupart des résultats proviennent de l'UE et d'autres pays de l'OCDE, mais non des États-Unis. Mme Criscuolo souligne que certains des éléments présentés diffèrent de ce que l'on avait pu observer précédemment dans l'UE.

Mme Criscuolo indique que les données utilisées dans l'étude remontent jusqu'à 2010 et, dans certains cas, jusqu'à 2005. Les résultats portent sur 11 pays qui incluent, outre des membres de l'UE, le Japon et l'Australie. L'étude montre que la part des dix entreprises du premier percentile les plus importantes en termes de taille et de production brute a régulièrement augmenté au cours des années 2000, et ce constat reste vrai aussi bien sur la base de la production brute, de la valeur ajoutée ou de l'emploi. La bonne nouvelle est que les entreprises dont la production brute est la plus élevée sont aussi celles qui affichent la meilleure productivité. D'autre part, les données relatives aux marges bénéficiaires tirées de la base de données commerciales ORBIS, qui couvrent 26 pays, font apparaître une augmentation régulière des marges, principalement du fait des entreprises aux marges bénéficiaires les plus fortes. Mme Criscuolo précise que les données qu'elle présente proviennent de pays considérés comme représentatifs par l'OCDE. On observe, par exemple, une augmentation de 10 pour cent en Allemagne, en Belgique, au Danemark et en Espagne. Cette augmentation est beaucoup plus faible en Finlande (0.4 pour cent), en Suède (0.2 pour cent) et au Royaume-Uni (0.5 pour cent). Malgré les différences manifestes d'augmentation entre les pays analysés, la tendance globale est à l'augmentation des marges bénéficiaires.

Observe-t-on une évolution comparable dans les secteurs numériques ? Mme Criscuolo précise que, pour pouvoir qualifier un secteur d'activité de secteur à forte intensité numérique, il est nécessaire de prendre en compte de nombreux aspects de la transformation numérique comme l'investissement de fond dans les TIC, les compétences en matière de TIC, l'utilisation de la robotique et les ventes en ligne. L'OCDE s'appuie sur un ensemble d'indicateurs clés pour répartir les secteurs en « secteurs à forte intensité numérique » et « secteurs où la composante numérique est moindre ». La comparaison des premiers avec les seconds révèle un écart lié au numérique en termes de marges bénéficiaires. Cet écart existait déjà au début des années 2000 où l'on observait une différence d'environ 10 pour cent entre les secteurs à forte intensité numérique et les secteurs à moindre composante numérique ; il atteignait même environ 30 pour cent si l'on basait la comparaison uniquement sur les premiers secteurs à forte intensité numérique. La comparaison des marges bénéficiaires de 2013-2014 avec celles du début des années 2000 fait apparaître une légère augmentation au niveau des secteurs à forte intensité numérique et une augmentation substantielle au niveau des premiers secteurs à forte intensité numérique. Elle montre également que les services numériques, et non la production numérique, ont bénéficié de l'augmentation la plus importante.

Des marges bénéficiaires élevées n'impliquent pas nécessairement un pouvoir de marché et l'analyse économique, par conséquent, cherche à déterminer si l'évolution de la productivité et l'innovation expliquent ces marges. Les résultats obtenus peuvent être interprétés comme positifs ou négatifs, selon le point de vue où l'on se place. Il est positif, par exemple, de constater que les entreprises pionnières en matière de productivité, en particulier les entreprises de services TIC, sont celles qui obtiennent les gains de productivité les plus importants par rapport aux autres firmes présentes sur le marché. La différence et l'accroissement de l'écart de productivité d'une année sur l'autre sont bien plus importants dans les services TIC et non-TIC. Un autre résultat positif tient au fait que les entreprises à la productivité la plus élevée affichent aussi les marges bénéficiaires les plus hautes et la plus forte augmentation de ces marges. Sous un angle plus négatif, la comparaison des entreprises sur la base du niveau des marges bénéficiaires montre que les écarts en termes de productivité sont bien moins importants et n'ont guère augmenté dans le temps.

Mme Criscuolo explique comment, pour rendre compte de l'écart des marges bénéficiaires, l'étude a examiné plusieurs aspects de la transformation numérique, comme l'intensité de l'emploi en TIC, l'achat de services TIC, les ventes en ligne et l'investissement dans les TIC. Les résultats montrent qu'il existe un écart numérique positif au regard de tous les aspects examinés, à l'exception des ventes en ligne où la pression de la concurrence en faveur du maintien des marges à un niveau peu élevé est sans doute plus importante. La productivité et les actifs incorporels (par exemple le stock de brevets des entreprises) expliquent seulement en partie l'écart des marges bénéficiaires.

Mme Criscuolo évoque ensuite les données de la fin des années 1990 et du début des années 2000 sur le dynamisme des entreprises, qui font apparaître un recul à cet égard dans un ensemble de pays, ce recul étant particulièrement marqué dans les secteurs numériques. En outre, comme indiqué précédemment par la délégation du Royaume-Uni, on observe une forte augmentation du nombre de fusions et d'acquisitions dans les secteurs numériques, surtout si l'on tient compte des prises de participations minoritaires. Les firmes numériques acquièrent à la fois des entreprises à forte intensité numérique et des entreprises à moindre composante numérique. L'étude de l'OCDE constate en outre que l'acquisition de firmes numériques par des firmes non numériques est de plus en plus fréquente. Cette évolution, qui n'est pas sans incidences sur l'évaluation des fusions verticales, pourra avoir d'importantes conséquences sur le plan de la productivité, de la diffusion et de l'innovation. Enfin mais non des moindres, l'étude de l'OCDE montre que le capital-risque des entreprises joue un rôle de plus en plus important dans les fusions numériques.

Le président remercie Mme Criscuolo et déclare que, bien qu'elle semble avoir certains effets sur le niveau des marges, la numérisation n'explique pas entièrement les augmentations observées.

L'Allemagne indique en commençant que la Commission des monopoles est une commission d'experts indépendante jouant un rôle consultatif auprès du gouvernement et de la législature dans le domaine des politiques et de la réglementation de la concurrence. Depuis 1976, la commission produit tous les deux ans un rapport sur la concentration des entreprises. Ce rapport, qui est remis au gouvernement, est également accessible au public. Le rapport le plus récent analyse trois aspects de la concentration des entreprises en Allemagne : les cent premières entreprises de l'économie allemande, l'évolution de la concentration trans-sectorielle et des marges bénéficiaires depuis la crise économique, et le rôle des liens indirects entre entreprises vis-à-vis des investisseurs institutionnels. Depuis son tout premier rapport, la Commission des monopoles recense les cent premières entreprises de l'économie allemande afin de juger de l'état de la concentration macro-économique. Elle s'appuie pour ce faire sur plusieurs indicateurs. L'un est la part représentée par ces cent entreprises dans la valeur ajoutée produite par l'ensemble des entreprises en Allemagne. En 2016, cette part était tombée à moins de 15 pour cent. Outre cette tendance à la baisse observée dans tous les rapports de la commission, d'autres indicateurs mesurant l'actionnariat croisé et les liens en termes de personnel entre les cent premières entreprises semblent confirmer ce recul de la concentration globale. Pour analyser l'évolution de la concentration des entreprises entre secteurs, la commission s'est servie de l'indice de Hirschman-Herfindhal (IHH) pour les différents secteurs de l'économie allemande. Elle ne constate aucune augmentation de la concentration entre 2011 et 2016. Elle note cependant que le taux élevé de la concentration observé dans un secteur est plus souvent corrélé au poids économique propre de ce secteur qu'à l'évolution du taux de concentration moyen.

L'Allemagne ajoute être préoccupée par l'évolution des marges bénéficiaires du point de vue des politiques de la concurrence, car la taille moyenne du marché des entreprises allemandes a augmenté dans le sillage de la crise et dépasse depuis 2015 le niveau d'avant la crise. Bien que la Commission des monopoles n'observe pas une tendance croissante à la concentration globale des entreprises, le fait que les marges bénéficiaires augmentent en moyenne contredit l'impression d'un développement constant de la concurrence en Allemagne.

Le président remercie l'Allemagne et note que, s'agissant des instruments dont se servent aujourd'hui les autorités de la concurrence, l'idée semble prévaloir qu'il n'est pas nécessaire de les changer radicalement. Il souligne également que le Royaume-Uni et l'UE s'interrogent tous deux, premièrement, sur le fait de savoir si, dans leurs activités de contrôle des fusions, les autorités de la concurrence n'ont pas fait preuve d'un optimisme excessif quant aux capacités de développement des nouveaux entrants et des firmes rivales et à leur aptitude à contenir le pouvoir de marché des entités issues d'une opération de fusion et, deuxièmement, sur l'opportunité de réactiver l'intérêt pour l'évaluation des fusions verticales.

M. Wright prend ensuite la parole en commençant par indiquer qu'il partage tout à fait le point de vue de M. Werden sur l'utilité des mesures de la concentration globale pour éclairer l'élaboration des politiques. Cela ne signifie pas que les études consacrées aux mesures de la concentration globale ne peuvent contribuer utilement à la compréhension de ce qui se passe dans les grands secteurs. Néanmoins, les politiques antitrust tirent leur force du soubassement analytique sur lesquels elles reposent, qui doit lui-même s'appuyer sur de solides données microéconomiques. M. Wright est d'avis que l'analyse de la concurrence doit rejeter la tentation de déplacer la focalisation essentielle sur les marchés au profit d'autre chose, car il en résulterait une grave perte de la rigueur analytique dont ont fait preuve les institutions antitrust pendant les vingt à trente dernières années.

M. Wright note également que, dans le débat en cours sur l'augmentation de la concentration des entreprises, ont été émises un certain nombre d'affirmations qui demandent à être examinées séparément. On affirme tout d'abord que l'augmentation de la concentration est à l'origine d'une augmentation du pouvoir de marché et qu'elle a entraîné aussi, par conséquent, une baisse de la concurrence. On prétend également qu'il est possible de tirer de l'évolution des taux de concentration globale des inférences au sujet des piètres performances économiques et de ce qui se passe sur les marchés. Enfin, on soutient que l'augmentation de la concentration et la baisse des performances économiques sont imputables à une application par trop laxiste du droit de la concurrence. Étant donné la gravité de ces affirmations, il serait nécessaire de vérifier leur pertinence avant de décider du mode de réponse le mieux adapté. Autrement dit, il est impératif à ce stade que les autorités de la concurrence acquièrent des connaissances plus précises et attendent avant d'agir de disposer d'une compréhension approfondie des facteurs en jeu.

M. Wright signale ensuite que de nombreuses études s'appuyant sur diverses mesures de la concentration globale font apparaître au moins une certaine augmentation au regard de ces mesures. L'augmentation de la concentration, évidemment, peut avoir toutes sortes d'effets sur le bien-être : elle peut se traduire par une baisse ou un accroissement de la concurrence. De nombreux travaux tentent de déterminer ce qui peut se produire sous l'impact de ces changements, notamment les études sur les marges bénéficiaires qui ont été mentionnées précédemment au cours de l'audition.

En ce qui concerne le laxisme imputé aux autorités de la concurrence des États-Unis dans l'application de la législation et les enquêtes antitrust, le fait est qu'avec le temps, le cœur

de leur activité s'est déplacé des marchés relativement moins concentrés vers les marchés à plus forte concentration. Les marchés présentant un indice IHH inférieur à 1 800, par exemple, ne sont guère soumis à examen. Bien que l'on ne puisse exclure qu'un certain laxisme dans l'application du droit de la concurrence ait contribué à l'évolution de la concentration et à certains effets négatifs comme l'augmentation des marges bénéficiaires, M. Wright souligne qu'il importe d'examiner les données disponibles pour vérifier l'exactitude des propositions avancées à ce sujet. Comme il pense qu'elles sont inexactes, il ne lui paraît pas inutile de rappeler ce qu'il est possible d'inférer ou non des données existantes. Tout d'abord, l'écart entre les mesures de la concentration globale et les marchés de produits en cause n'est pas simplement un problème théorique : il s'agit aussi d'un problème tout à fait pratique. Même si l'on admet que la concentration globale a augmenté de manière significative, la question pertinente du point de vue de l'analyse de la concurrence est de déterminer si l'intensité de la concurrence a changé dans le temps. Les mesures de la concentration globale ne permettent pas de répondre à cette question et, malheureusement, c'est sur elles que l'on s'appuie trop souvent pour soutenir que les changements observés sont significatifs du point de vue des politiques. On constate, par exemple, qu'à un niveau agrégé pour les différents secteurs, le taux de concentration des cinquante premières entreprises (CR-50) a augmenté de 30 pour cent en 2007 par rapport à 1997. Cependant, la part de marché moyenne des entreprises atteint seulement 0.6 pour cent. M. Wright considère par conséquent que les mesures globales obscurcissent la réalité au niveau du marché, car elles ne rendent pas compte de la dynamique concurrentielle entre les entreprises ; en outre, les marchés de produits sont souvent des marchés locaux et les marchés géographiques des marchés de faible amplitude.

M. Wright précise que, s'il est vrai que la perspective étroite des marchés antitrust ne permet pas de saisir les évolutions en cours à une échelle plus vaste, elle constitue pour les autorités de la concurrence un moyen d'exploiter les atouts qu'offre la microéconomie pour acquérir une meilleure compréhension des marchés et ajuster les politiques en conséquence. Opter pour une plus grande distance à l'égard des marchés, comme par un effet de zoom arrière, c'est risquer de mettre en danger la cohérence intellectuelle des politiques de la concurrence. La focalisation sur les marchés n'interdit pas aux autorités de la concurrence d'examiner certaines questions de plus grande portée, mais elle contribue à maintenir un lien étroit entre l'analyse de la concurrence et l'organisation industrielle. Libre ensuite aux autorités de la concurrence de mettre en relation la microéconomie et les grandes questions.

M. Wright mentionne ensuite plusieurs études économiques. Il remarque que les études reposant sur des mesures de la concentration globale souffrent fréquemment d'une certaine endogénéité et d'un manque de précision. Elles n'accordent pas le sérieux voulu à l'analyse des inférences causales et mettent souvent les politiques sur la mauvaise voie. M. Wright appelle par conséquent à faire preuve de prudence dans l'utilisation de ces études pour en déduire l'intensité de la concurrence ou l'opportunité d'une adaptation des politiques de la concurrence.

M. Wright signale dans ce contexte que l'étude de Kwoka est fréquemment citée à l'appui d'une augmentation de la concentration qui aurait eu certaines conséquences négatives. Cette étude, malgré sa très grande richesse, souffre d'un certain nombre de limitations qui ont été analysées par Vita et Osinski, deux économistes de la FTC. Comme le montrent ces auteurs, les deux tiers de l'échantillon utilisé concernent uniquement trois secteurs : le secteur pétrolier, le transport aérien et l'édition de revues. En outre, à partir de 2000, seules sept opérations de fusion sont analysées, dont une seulement pouvait raisonnablement prêter à discussion comme exemple de trop grande clémence de la part de l'autorité de la concurrence (à savoir potentiellement une erreur de type II). Cependant, les erreurs types

dans l'estimation de l'augmentation moyenne des prix n'étant pas indiquées, il est difficile de déterminer si les effets rapportés sont statistiquement différents de zéro.

M. Wright note que, malgré l'intérêt qu'elles présentent pour l'analyse de fusions particulières et leur importante contribution aux connaissances économiques globales, les études comme celle de Kwoka n'apportent pas d'éléments qui permettraient de répondre aux questions de fond. Il affirme, par conséquent, que nous ne savons toujours pas si les politiques en matière de fusions devraient être renforcées, assouplies ou laissées en l'état. Les deux sources de données systématiques pour l'évaluation de l'efficacité de ces politiques sont : les études de niveau agrégé et les études *ex post* sur les fusions. Ayant précédemment montré que les études agrégées souffrent de graves limitations en termes de mesure, d'endogénéité et de précision, M. Wright souhaite maintenant examiner les études *ex post* sur les fusions.

Les études *ex post* fournissent des informations sur la dynamique concurrentielle à l'intérieur d'un marché et sur les résultats obtenus dans un cas particulier. M. Wright note toutefois que les évaluations individuelles d'opérations de fusion ne présentent qu'un intérêt limité dans une perspective générale et, comme le montre l'étude de Dennis Carlton, n'offrent guère d'éléments pertinents aux fins de l'évaluation des politiques relatives aux fusions. La méthode employée dans les études *ex post* pourrait néanmoins être améliorée et affinée pour faire en sorte que ces études deviennent effectivement sources d'informations pertinentes pour les politiques – et pas uniquement d'informations sur la situation dans un marché avant et après une fusion. Outre l'intérêt de ces informations pour l'évaluation des politiques, il serait également nécessaire de réexaminer les prévisions des autorités de la concurrence. Il est probable, cependant, que les autorités de la concurrence seront réticentes à partager et publier leurs prévisions internes au sujet des opérations de fusion qu'elles ont évaluées, à reconnaître éventuellement leurs erreurs ou à travailler avec des acteurs extérieurs, par exemple des universitaires. M. Wright souligne pourtant la nécessité d'élargir l'idée que nous nous faisons d'une évaluation *ex post* bien conçue et de commencer à évaluer les politiques et pas uniquement les conséquences de fusions particulières.

M. Baker attire tout d'abord l'attention sur ce qui constitue aujourd'hui à son avis le paradoxe essentiel des politiques de la concurrence aux États-Unis, à savoir la coexistence surprenante du pouvoir de marché et de normes et institutions antitrust étendues et solidement établies. Il indique aux participants que les tendances économiques récentes doivent être comprises comme l'expression d'une augmentation du pouvoir de marché aux États-Unis et non comme le simple reflet d'un accroissement des économies d'échelle. C'est pourquoi son exposé se focalise sur le pouvoir de marché et non sur la concentration du marché en tant que telle. M. Baker pense que neuf facteurs expliquent la croissance du pouvoir de marché aux États-Unis pendant le dernier quart de siècle. Aucun de ces facteurs n'a joué à lui seul un rôle vraiment décisif mais, si on les envisage conjointement, ils permettent de brosser un tableau convaincant de cette évolution.

Les trois premiers facteurs sont les suivants : la dissuasion insuffisante des pratiques de coordination, les fusions anticoncurrentielles entre firmes rivales et les pratiques d'éviction anticoncurrentielles. Il note que le ministère de la Justice américain continue, année après année, à détecter régulièrement des ententes mais que les sanctions imposées sont apparemment insuffisantes pour dissuader efficacement la collusion entre entreprises. Plusieurs études empiriques ont montré que les fusions horizontales dommageables sont trop nombreuses ; en outre, plusieurs arrêts rendus par la Cour suprême depuis les années 1970 ont fortement assoupli le cadre juridique, en légalisant de fait dans certains

cas des pratiques potentielles d'éviction. Un problème différent, bien qu'apparenté, est lié au manque de dissuasion des restrictions verticales. M. Baker note que, selon certaines études, les données économiques concernant l'impact des accords verticaux sur la concurrence plaident contre l'intervention des autorités de la concurrence. Cependant, la plupart de ces études sont à son avis sans intérêt pour les politiques antitrust, car elles ne prennent pas en compte les accords de ce type dans les marchés oligopolistiques, sur lesquels portent l'essentiel des interventions des autorités de la concurrence. En outre, certaines données montrent que les accords verticaux favorisent en fait fréquemment les comportements d'entente.

Le quatrième facteur mentionné par M. Baker est la durabilité du pouvoir de marché : les marchés ne s'auto-corrigent pas toujours d'eux-mêmes, et les données montrent que les ententes et les monopoles se maintiennent pendant une longue période. Cinquièmement, la participation de plus en plus fréquente d'investisseurs financiers diversifiés au capital de firmes concurrentes semble aussi être une source de pouvoir de marché dans l'ensemble de l'industrie américaine. Sixièmement, les contraintes gouvernementales qui pèsent sur la concurrence se sont accrues au cours de la dernière décennie aux États-Unis. Le champ d'application des brevets, par exemple, a été nettement élargi et, en conséquence, un trop grand nombre de brevets ont été délivrés après un examen inadéquat. On peut également citer à cet égard le développement des licences professionnelles, du lobbying et d'autres activités politiques de recherche de rente, qui visent à réduire la concurrence à laquelle les entreprises sont exposées et à accroître leurs bénéfices supraconcurrentiels.

Septièmement, on a vu apparaître des plateformes dominantes dans le domaine des technologies de l'information, qui doivent leur position à la combinaison de divers facteurs et sont probablement à l'abri de la concurrence sur certains de leurs marchés les plus importants. Huitièmement, les oligopoles sont maintenant courants, et la concertation s'accroît dans de nombreux secteurs. Les données relatives à trois secteurs – transport aérien, industrie brassicole et secteur hospitalier – montrent de façon particulièrement probante que l'augmentation de la concentration permet aux entreprises d'exercer un plus grand pouvoir de marché. M. Baker est d'avis que les données portant sur l'ensemble de l'économie, qui indiquent seulement de légères augmentations de la concentration, sont moins fiables que les données tirées des études sectorielles. La raison en est que les études à l'échelle de l'économie reposent fréquemment sur des marchés de produits étendus (nationaux), alors qu'il serait préférable d'examiner les problèmes de concurrence au niveau de marchés plus restreints (régionaux ou locaux). Certaines données reposant sur de vastes agrégats nationaux sont compatibles avec une augmentation globale de la concentration, mais elles pourraient aussi refléter un contexte multimarchés accru qui, en tant que tel, pourrait susciter des inquiétudes sur l'existence de pratiques de coordination. En outre, d'après certaines données récentes, la concentration s'accroît dans de nombreux marchés de l'emploi aux États-Unis. Cela permet potentiellement aux entreprises de faire baisser les salaires, ce qui constitue également une forme d'exercice d'un pouvoir de marché.

Dernier facteur et non des moindres : le dynamisme de l'économie américaine est en recul. L'augmentation du pouvoir de marché est l'explication la plus probable de diverses tendances à long terme comme le ralentissement de l'investissement des entreprises, l'augmentation des bénéfices en pourcentage du PIB, la baisse du rythme d'expansion des entreprises lorsque leur productivité augmente, le taux décroissant de création d'entreprises, ainsi que l'écart croissant de rentabilité comptable entre les firmes les plus et les moins rentables.

M. Baker indique qu'il interprète les données existantes comme l'expression du pouvoir de marché. Cette interprétation lui paraît plus convaincante que l'explication rassurante la plus vraisemblable, à savoir l'augmentation des économies d'échelle et du rendement temporaire des premières entreprises due à l'adoption des technologies de l'information dans des marchés concurrentiels. Cette explication paraît à première vue plausible car il est probable que la taille efficiente des entreprises a augmenté avec le temps dans de nombreux secteurs, en partie à cause des coûts fixes élevés de l'investissement dans les technologies de l'information, des effets de réseau, de l'étendue accrue des marchés géographiques et de la baisse des obstacles aux échanges internationaux. Cela voudrait dire que la taille des entreprises, la concentration et les marges de coûts augmentent y compris dans les marchés concurrentiels. De plus, les premières entreprises ayant investi dans les nouvelles technologies de l'information pourraient en tirer une rente substantielle. Toutefois, cette rente ne pourrait qu'être temporaire là où la dynamique de la concurrence fait sentir ses effets, puisque les firmes rivales décideraient d'investir à leur tour.

Pour M. Baker, cette explication n'est pas convaincante. Six des neuf facteurs susceptibles de contribuer à l'augmentation du pouvoir de marché décrits plus haut ne sont pas conciliables avec cette explication en apparence plus rassurante, à savoir : la dissuasion insuffisante des pratiques de coordination anticoncurrentielles, les fusions et les pratiques d'éviction, la durabilité du pouvoir de marché, l'augmentation de la participation commune au capital de firmes rivales, qui atténue la concurrence, et l'accroissement des contraintes gouvernementales qui pèsent sur la concurrence.

M. Baker note que certaines des données attestant d'un recul du dynamisme économique seraient compatibles avec cette seconde explication, ainsi qu'avec l'augmentation du pouvoir de marché. Tel n'est pas le cas cependant pour d'autres aspects de cette perte de dynamisme, car cette explication présuppose que l'augmentation des bénéfices est due à un dynamisme croissant des marchés s'accompagnant de taux d'entrée, d'investissement et de faillite d'entreprises plus élevés. Les données montrent en fait le contraire : un recul du taux d'entrée, une baisse du taux d'expansion et un ralentissement de l'investissement des entreprises. En outre, la concomitance de fortes valorisations boursières et du faible taux des obligations d'entreprises semble indiquer que, sur les marchés financiers, les flux de bénéfices des sociétés sont perçus comme présentant moins de risques qu'auparavant, alors que, dans un contexte de dynamisme accru des marchés, une perception inverse devrait prévaloir.

En conclusion, M. Baker réaffirme que le pouvoir de marché a augmenté dans l'économie américaine, ce que confirme l'évolution de la concentration du marché dans divers secteurs. Il souligne néanmoins que les données relatives à la concentration dans l'ensemble de l'économie ne sont pas suffisamment fiables pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions sur l'évolution globale du pouvoir de marché. Pour remédier aux problèmes suscités par l'augmentation du pouvoir de marché, il est nécessaire que les États-Unis renforcent la réglementation et les institutions antitrust, ainsi que l'application effective du droit de la concurrence. M. Baker ajoute que les mesures correctrices de type structurel sont les mieux aptes à remédier à certains problèmes de concurrence, en particulier en cas de fusion, car elles permettent de réduire la concentration ou d'empêcher qu'elle augmente. Enfin, M. Baker souligne que le renforcement de l'application des normes économiques est aussi un moyen de réduire le risque de préjudices non économiques, point qu'il n'a pas abordé dans son exposé mais qui est également important.

Le président demande à M. Baker s'il approuve les propositions du type de celles mises en avant par Shapiro, Hovenkamp et Salop, qui visent à renforcer la place accordée aux présomptions dans le contrôle des opérations de fusion.

M. Baker répond par l'affirmative. Il ajoute qu'à son avis, la réglementation antitrust devrait également être renforcée sur d'autres points, mais la discussion à ce sujet excéderait les limites de la présente audition.

Le président demande au BIAC de donner son avis sur le contenu de la discussion jusqu'ici.

Le BIAC déclare tout d'abord que le débat sur la concentration du marché lui semble reposer sur une erreur de terminologie quant à la définition du marché. Il note que la discussion s'est focalisée sur la concentration du marché sans guère prêter attention au marché de produit pertinent, alors que les autorités de la concurrence exigeraient que ce marché soit défini dans une procédure antitrust. Il est impossible de parler de concentration du marché sans commencer par définir le marché. En l'absence de ce préalable, l'analyse de la concurrence ne dira pas grand-chose sur la concentration du marché ou le pouvoir de marché. Le BIAC fait valoir ensuite qu'au cours des deux dernières décennies, les outils et techniques mis au point pour l'identification des marchés de produits pertinents ont été fortement affinés, que ce soit en économie, en droit ou dans les lignes directrices, et que la littérature récente ne semble pas les remettre en cause.

Le BIAC indique que, dans un marché de produit défini de manière adéquate, l'emploi de présomptions est entièrement justifié, car cela permet de distinguer les situations où des effets anticoncurrentiels sont extrêmement peu probables des situations où l'on peut s'attendre à voir apparaître de tels effets. Les présomptions, bien entendu, ne constituent qu'un point de départ. En cas d'effets anticoncurrentiels probables, une évaluation supplémentaire, ainsi qu'une soigneuse analyse des données, restent nécessaires, car l'utilisation de présomptions n'est pas sans danger.

Le BIAC note que l'aspect le plus troublant de la discussion qui vient d'avoir lieu est l'idée qu'il existerait un lien causal entre l'augmentation de la concentration économique ou de la concentration du marché et l'application insuffisante du droit de la concurrence. Premièrement, les tentatives d'identification de manquements à cet égard portent sur des cas tout à fait particuliers. Deuxièmement, il existe des cas d'augmentation de la concentration du marché pour lesquels on ne connaît aucune explication simple. Le BIAC rappelle qu'au cours de l'audition ont été mentionnées plusieurs études sur l'augmentation de la concentration dans le secteur hospitalier où l'indice de Hirschman-Herfindhal (IHH) est supérieur à 3 200. Il souligne que cet indice porte sur l'échelon national, alors que, comme on le sait, le marché des hôpitaux est un marché local. Le BIAC évoque ensuite le bilan des activités de contrôle de la FTC eu égard aux fusions d'hôpitaux. Il serait difficile à son avis d'accuser la FTC de laxisme dans l'application du droit de la concurrence car, pendant les vingt dernières années, elle a contesté pratiquement toutes les opérations de fusion d'hôpitaux dans un même État. Bien qu'elle n'ait pas toujours obtenu gain de cause, le fait est qu'elle a contesté ces fusions. La BIAC juge cet exemple tout à fait intéressant, l'augmentation de la concentration étant due à l'existence de plans de santé nationaux qui favorisent la concentration du marché à l'échelon national. Toutefois, cela ne nous informe guère sur la dynamique de la concurrence dans tel ou tel marché local.

Le BIAC reconnaît pour finir que l'on observe aujourd'hui certains signes inquiétants, tant du point de vue du dynamisme de l'économie que de la répartition des revenus. Cependant, il n'est pas juste à son avis de conclure à l'existence d'un lien de causalité entre ces

tendances et certaines insuffisances dans l'application du droit de la concurrence. Il recommande aux autorités de la concurrence de continuer à définir les marchés de produits pertinents et à faire usage de présomptions structurelles. Lorsqu'apparaît quelque chose d'illégal par présomption, ces autorités doivent tester leurs hypothèses sur la base des données.

Le président remercie le BIAC pour son intervention énergique et note qu'il n'a pas mentionné la proposition avancée plus tôt au cours de l'audition, à savoir que les autorités de la concurrence réexaminent les prévisions formulées à l'occasion de fusions antérieures, afin de déterminer la validité de ces prévisions ou l'opportunité de réfléchir à des améliorations à cet égard. Des évaluations *ex post* paraissent souhaitables. Le président souligne l'intérêt des discussions et remercie l'ensemble des experts.