

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

Compte rendu de la table ronde sur la politique industrielle proconcurrentielle

Annexe au compte rendu succinct de la 142e réunion du Comité de la concurrence

12 au 14 juin 2024

Ce document établi par le Secrétariat de l'OCDE présente un compte rendu détaillé des discussions de la Table ronde sur une politique industrielle proconcurrentielle, organisée par le Comité de la concurrence le 12 juin 2024.

Pour toute question relative à ce document, veuillez prendre contact avec M. Antonio Capobianco.
[Courriel : Antonio.CAPOBIANCO@oecd.org]

JT03569786

Compte rendu de la table ronde sur la politique industrielle proconcurrentielle

1. Introduction du Président

Le 12 juin 2024, le Comité de la concurrence de l'OCDE a organisé une table ronde sur la politique industrielle proconcurrentielle présidée par M. Frédéric Jenny.

Le **Président** ouvre le débat en expliquant qu'il portera sur trois grands domaines : l'état actuel de la politique industrielle et ses interactions avec la politique de la concurrence, les principes directeurs à l'appui d'une politique industrielle proconcurrentielle, et le rôle que les autorités de la concurrence peuvent jouer dans le cadre de la politique industrielle. Le Président fait observer que les contributions de divers pays donnent à penser que les autorités de la concurrence pourraient jouer un rôle actif dans l'élaboration de la politique industrielle. Il indique qu'à l'issue de la table ronde, le troisième rapport sur l'adoption des outils de calcul par les autorités de la concurrence du projet Computational Antitrust de l'université de Stanford sera présenté, ce rapport donnant des informations détaillées sur la manière dont les autorités de la concurrence utilisent l'IA et les éléments numériques dans leurs enquêtes.

Avant d'entrer dans le détail de certaines contributions, le Président prend note du récent communiqué de presse de Reuters, intitulé « Europe's push for industrial champions seen continuing, despite the divisive Parliament poll ». Les communiqués de presse de Reuters montrent un soutien croissant en faveur de l'émergence de « champions européens », c'est-à-dire des grandes entreprises qui peuvent rivaliser avec les géants chinois et américains. D'importants financements ont été consacrés à des domaines tels que l'hydrogène, les batteries et les infrastructures infonuagiques, considérés comme essentiels au progrès technologique et à la sécurité économique. Par ailleurs, les États-Unis ont adopté la loi sur la réduction de l'inflation (Inflation Reduction Act), une initiative de 430 milliards de dollars visant à réduire les émissions de carbone alors que la Chine continue d'investir dans l'efficacité technologique. Le Président ajoute que l'Union européenne (UE) ne peut à elle seule atteindre ces objectifs. Selon Andrea Renda, directeur de la recherche au Centre for European Policy Studies, la réalisation de ces objectifs nécessite une politique industrielle solide et peut-être une certaine bienveillance à l'égard des géants européens.

Le Président annonce la participation de quatre experts à la table ronde : **Diane Coyle**, professeure à l'Institut Bennet pour les politiques publiques de l'Université de Cambridge et conseillère universitaire indépendante auprès de la Competition and Markets Authority (CMA) ; **Chiara Criscuolo**, économiste principale à la Société financière internationale et ancienne cheffe de la Division de la productivité, de l'innovation et de l'entrepreneuriat à l'OCDE ; **Bill Kovacic**, directeur du Centre du droit de la concurrence à l'Université George Washington ; et **Nathan Lane**, professeur associé d'économie à l'Université d'Oxford et co-fondateur de l'Industrial Policy Group. Le Président **ouvre** la table ronde en demandant au **Secrétariat** de présenter sa note de référence.

Le **Secrétariat** présente sa note de référence et le cadre de l'examen. L'intervenant souligne la nature évolutive des politiques industrielles, qui ne sont plus nouvelles mais ont suscité un regain d'attention ces dernières années. Les pouvoirs publics recourent de plus en plus ouvertement à ces politiques, dans le but d'atteindre des objectifs plus larges que les objectifs économiques traditionnels. La note définit la politique industrielle comme un ensemble d'interventions publiques destinées à améliorer structurellement les

performances du secteur des entreprises nationales. Cette définition exclut les politiques macroéconomiques telles que les mesures budgétaires ou monétaires, qui ciblent le cycle économique plutôt que les performances structurelles. Les objectifs de la politique industrielle, auparavant axés sur la croissance économique, la productivité et la compétitivité, se sont élargis pour inclure la résilience, l'autonomie stratégique, la réduction des inégalités et le soutien aux transitions climatique et numérique. À titre d'exemple, le Secrétariat cite les remarques d'Olivier Guersent concernant la nécessité pour l'État d'intervenir davantage dans la transition écologique en raison des retards et de la procrastination des autorités.

La note examine également la relation entre concurrence et politique industrielle, en mettant en évidence deux points de recoupement essentiels. Premièrement, la concurrence peut soutenir la politique industrielle, en particulier sur les marchés concurrentiels, car les recherches de Philippe Aguilon montrent que la politique industrielle est plus efficace dans de tels environnements. Les autorités de la concurrence peuvent donner la priorité aux secteurs qui sont essentiels à la politique industrielle, en adaptant leurs stratégies d'application du droit en conséquence. Le Secrétariat cite l'exemple du contrôle des fusions, dans le cadre duquel les gains d'efficacité peuvent jouer un rôle plus important, indiquant toutefois que les autorités de la concurrence peuvent également guider la conclusion d'accords de coopération acceptables et sanctionner les comportements anticoncurrentiels. Le deuxième point concerne l'impact de la politique industrielle sur la politique de la concurrence, sujet qui fait l'objet d'un vif débat en raison des préoccupations relatives aux distorsions du marché causées par des pratiques telles que le subventionnement massif. La note fait valoir que la politique industrielle peut être conçue pour accroître ou susciter la concurrence ou du moins ne pas la réduire, en abaissant les barrières à l'entrée sur le marché ou en utilisant stratégiquement les marchés publics. En outre, la politique industrielle devrait soutenir la concurrence en ayant recours à des conditionnalités ou des garde-fous. Les conditionnalités imposent aux bénéficiaires de l'aide publique d'atteindre des résultats spécifiques, tandis que les garde-fous fixent des limites aux pratiques des entreprises pour garantir que les investissements publics ne soient pas détournés pour maximiser la valeur actionnariale au détriment d'une véritable innovation. Enfin, la politique industrielle devrait viser à remédier aux défaillances du marché et conduire aux distorsions le plus faibles possible sur celui-ci. Le Secrétariat conclut en soulignant que les principes de la concurrence devraient faire partie intégrante de la conception de la politique industrielle, en veillant à ce que les forces du marché soient mises au service d'objectifs sociaux et politiques.

2. Interaction entre politique industrielle et concurrence

Le **Président** remercie le Secrétariat et demande à **Chiara Criscuolo** de donner de plus amples informations sur l'interaction entre politique industrielle et concurrence.

Chiara Criscuolo souligne que, si l'accent a été mis en grande partie sur les interventions verticales et leurs effets de distorsion, une perspective plus large est nécessaire. Selon ce point de vue, la politique industrielle est une intervention des pouvoirs publics visant à améliorer la structure et les performances des secteurs d'activité nationaux, comme la compétitivité, la résilience et la neutralité climatique. Chiara Criscuolo souligne également l'importance de reconnaître les complémentarités entre les différents instruments d'action, tels que les aides, les subventions et les incitations fiscales, ainsi que leurs interactions avec d'autres composantes de l'administration. En outre, le document-cadre indique qu'il conviendrait d'adopter une approche axée sur la croissance en ce qui concerne les politiques industrielles, l'accent étant mis sur le rôle des politiques industrielles dans

l'amélioration de mesures telles que les incitations fiscales en faveur de la recherche-développement (R-D), les aides à la R-D et la manière dont la politique industrielle peut améliorer sa dynamique. Cela passerait à la fois par des instruments de politique industrielle, mais aussi par les autorités de la concurrence et par une réglementation favorable à la concurrence, ces facteurs jouant un rôle important dans l'augmentation de l'innovation et de la productivité.

En outre, Chiara Criscuolo souligne qu'il est important de procéder à des mesures dans la durée et d'en assurer la comparabilité, et qu'une coordination internationale entre les pays est nécessaire pour éviter que l'approche de la politique industrielle repose sur une logique de mesures de rétorsion, ce qui est essentiel pour atteindre des objectifs ambitieux tels que celui de la neutralité climatique. L'experte conclut en proposant cinq conseils pratiques pour minimiser les distorsions induites par la politique industrielle sur le marché : (a) conception efficace des instruments d'action, comme les incitations fiscales à l'investissement ; (b) combinaison de différents instruments, par exemple d'instruments ciblés, comme la combinaison de crédits d'impôt pour la R-D avec des instruments axés sur la demande et les marchés publics ; (c) garantie de la cohérence et de la complémentarité des différents instruments d'action, apportée notamment par l'évaluation continue des politiques et la capacité à les restructurer ; (d) gouvernance efficace, impliquant de multiples acteurs gouvernementaux, y compris les autorités de la concurrence ; et (e) collaboration entre pays et entreprises. Pour illustrer ces derniers points, l'intervenante cite l'exemple de la collaboration entre les directions générales (DG) et les pays membres de l'UE en vue de concevoir ex ante des outils à l'appui de l'innovation qui soient propices à la concurrence.

Le **Président** remercie Chiara Criscuolo et invite **Nathan Lane** à évoquer l'interface entre la politique industrielle et la politique de la concurrence.

Nathan Lane donne un aperçu de l'état actuel de la science économique en matière de politique industrielle, en faisant observer que la plupart des économistes ne s'attendaient pas à sa récente résurgence. Il introduit le concept de « nouvelle économie de la politique industrielle », qui aborde le débat sur la question de savoir si les États doivent façonner l'activité économique dans sa composition, thème controversé des sciences sociales depuis Alexander Hamilton notamment. En dépit du scepticisme légitime d'économistes comme Adam Smith, Alfred Marshall et Gary Becker, qui ont affirmé que « la meilleure politique industrielle est celle qui est complètement inexistante », l'intervenant souligne le manque de publications de substance sur la politique industrielle en économie. L'essor de la bionomie a pris les économistes au dépourvu, faute de travaux empiriques substantiels pour guider l'élaboration des politiques. Nathan Lane insiste sur l'importance de disposer d'une définition claire et fondée sur des principes de la politique industrielle, qu'il décrit comme une action des pouvoirs publics visant à transformer la structure économique en poursuivant des objectifs spécifiques. Il critique les généralisations au sujet de la politique industrielle, en soulignant que celle-ci couvre un large éventail d'actions, rendant inadéquats les jugements binaires qui la qualifient de « bonne » ou « mauvaise ».

Nathan Lane note également la prévalence croissante de la politique industrielle, en particulier dans les pays de l'OCDE, au cours des dernières décennies, une tendance qui s'est développée après 2020 dans divers pays. Il insiste sur la nécessité de disposer de données empiriques, qui commencent lentement à apparaître, et d'études de cas pour comprendre les complexités et les effets variés de la politique industrielle. Nathan Lane fait également valoir que la concurrence joue un rôle crucial mais souvent négligé dans la réussite des politiques industrielles, celle-ci impliquant souvent de fortes pressions concurrentielles. En outre, Nathan Lane insiste sur l'importance de comprendre pourquoi la politique industrielle fonctionne bien dans certains contextes, mais échoue dans d'autres,

faisant valoir qu'il conviendrait d'approfondir l'analyse pour comprendre les raisons qui expliquent l'échec ou la réussite. Il évoque les travaux d'Anne Harrison, doyenne de la Berkeley Business School, sur le rôle de la concurrence en tant que force motrice dans la politique industrielle. Il conclut en indiquant que les autorités chargées de la réglementation et de la concurrence devraient jouer un rôle important dans la conception des politiques industrielles et cite les récentes évolutions qu'ont connues les États-Unis sous l'administration Biden, où la collaboration entre les experts de la concurrence et les responsables de la politique industrielle se renforce.

Le **Président** remercie Nathan Lane et demande à l'**Union européenne (UE)** de préciser la différence entre l'efficacité de la conception des politiques et les résultats sur le marché.

L'**UE** souligne que la politique de la concurrence et des politiques industrielles bien conçues sont complémentaires et essentielles pour renforcer la compétitivité industrielle et la croissance économique. Il n'y a pas de contradiction entre le soutien actif à l'industrie et la politique de la concurrence ; au contraire, les deux s'emploient ensemble à renforcer la résilience et l'efficacité économiques. Des marchés concurrentiels, étayés par la politique de la concurrence, stimulent l'efficacité productive et allocative, en garantissant un approvisionnement concurrentiel en intrants et en favorisant l'innovation, l'investissement et l'adoption des technologies. Les politiques industrielles renforcent encore la compétitivité, en particulier lorsque les marchés ne parviennent pas à produire des résultats efficaces par eux-mêmes, en remédiant aux inefficiences statiques et dynamiques telles que les défaillances du marché, l'absence de marchés et des pouvoirs de marché bien établis. Par exemple, la sécurité de l'approvisionnement peut aussi parfois être liée à des problèmes de mauvaise coordination et d'externalités.

Par conséquent, la politique de la concurrence et la politique industrielle sont des instruments d'action complémentaires qui peuvent favoriser la compétitivité industrielle et la croissance économique. D'un côté, les politiques industrielles peuvent remédier aux défaillances du marché afin d'améliorer le fonctionnement des marchés concurrentiels. D'un autre côté, des politiques industrielles mal conçues peuvent nuire involontairement à la concurrence. Les politiques industrielles proconcurrentielles doivent donner la priorité à l'efficacité dans deux domaines clés : l'efficacité de la conception des politiques, qui nécessite des objectifs bien définis et des outils appropriés, et l'efficacité en termes de résultats sur le marché des interventions des pouvoirs publics. Pour l'UE, l'évaluation de l'impact des politiques industrielles doit s'étendre aux effets dynamiques à long terme, en couvrant en particulier les distorsions involontaires de la concurrence et l'inefficacité des performances sur le marché. L'intervenant souligne que, dans le contexte de la mondialisation, les politiques industrielles doivent tenir compte des interdépendances mondiales, telles que les chaînes d'approvisionnement, les flux de capitaux et les relations commerciales. Les politiques qui ne font que chercher à avantager les entreprises nationales au moyen de mesures budgétaires risquent de déclencher une course mondiale aux subventions, ce qui conduirait à des réactions protectionnistes et à des résultats sous-optimaux. Au contraire, les politiques industrielles qui favorisent des avantages concurrentiels dynamiques à long terme, la sécurité économique et la cohésion régionale sont plus susceptibles d'améliorer le bien-être global.

Le **Président** remercie la délégation de l'UE pour ses commentaires sur la complémentarité des domaines et invite la **Suède** à évoquer les différents objectifs des autorités de la concurrence et l'approche que celles-ci devraient suivre.

La Suède fait valoir que ses objectifs de politique industrielle sont en phase avec ceux de la politique de la concurrence, des incohérences étant généralement observées dans la conception d'instruments spécifiques plutôt que dans les objectifs. Des instruments mal conçus peuvent nuire à la concurrence en étant inefficaces ou en créant des effets

secondaires involontaires, comme la création de barrières à l'entrée sur le marché. L'autorité suédoise de la concurrence a pour principal objectif de défendre la concurrence, en fournissant des avis d'experts sur les politiques industrielles, souvent à la demande du gouvernement, afin de signaler les problèmes de concurrence potentiels et de proposer des solutions alternatives. Bien que les avis de l'autorité suédoise de la concurrence aient généralement de l'influence, l'intervenant note que ces activités de défense de la concurrence pourraient davantage être exercées par anticipation et souligne la nécessité pour les autorités nationales de la concurrence de renforcer leur rôle, principalement en faisant respecter les règles a posteriori, mais également en renforçant leur action préventive.

Le **Président** remercie la Suède et donne la parole à la **Nouvelle-Zélande** pour qu'elle poursuive la discussion sur l'action préventive des autorités de la concurrence.

La **Nouvelle-Zélande** mentionne l'influence de l'OCDE dans l'élaboration de ses lignes directrices pour l'évaluation d'impact sur la concurrence. L'intervenant évoque également le rôle des autorités de la concurrence, soulignant que si elles ont hésité dans le passé à prendre des mesures par anticipation, elles sont devenues plus actives ces dernières années. L'autorité néo-zélandaise de la concurrence a mis en œuvre des mesures proactives et réactives. Les lignes directrices pour l'évaluation d'impact sur la concurrence représentent un effort d'action a priori. Ces lignes directrices constituent une ressource simple et accessible à laquelle les organismes publics peuvent se référer, des conseils plus détaillés pouvant être demandés à l'autorité de la concurrence si nécessaire. La délégation met également l'accent sur le programme d'études de marché de l'autorité, qui peut être considéré à la fois comme réactif et proactif. Bien que les études de marché soient généralement lancées en réponse à des problèmes de concurrence perçus, elles sont proactives en ce sens qu'elles aboutissent à des recommandations à l'intention du gouvernement. Des études antérieures ont porté sur des secteurs tels que les combustibles, les produits alimentaires et les matériaux de construction, et de nombreuses recommandations ont été adoptées par le gouvernement.

En outre, la Nouvelle-Zélande indique que son autorité travaille actuellement à une étude de marché sur les services bancaires aux particuliers. L'intervenant évoque le rôle de l'autorité dans la politique industrielle, en particulier dans la réglementation du marché de l'alimentation et du secteur des paiements de faible montant. Après avoir initialement ciblé la réduction des commissions d'interchange, l'agence s'emploie désormais à ouvrir le réseau de paiement interbancaire afin de renforcer la concurrence. En conclusion, la Nouvelle-Zélande souligne que ses actions restent axées sur la promotion de la concurrence et que ses efforts ont jusqu'à présent été couronnés de succès.

Le **Président** remercie la Nouvelle-Zélande et donne la parole au **BIAC**.

Le **BIAC** constate que ses points de vue concordent avec la note de référence du Secrétariat de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne l'idée selon laquelle des politiques industrielles bien conçues peuvent favoriser la concurrence. Le BIAC souligne que la politique de la concurrence et l'application des règles de concurrence peuvent compléter la politique industrielle, mais note qu'il peut être difficile de déterminer si une politique industrielle risque d'être anticoncurrentielle. La principale préoccupation du BIAC concerne les politiques industrielles qui sont discriminatoires ou faussent la dynamique du marché, en particulier celles dont les objectifs protectionnistes sont en contradiction avec les principes traditionnels du droit de la concurrence. L'intervenant souligne que cette tension devient problématique lorsque les politiques industrielles ne tiennent pas compte des principes économiques, du bien-être des consommateurs ou de la concurrence libre et loyale entre les entreprises.

Le BIAC mentionne également les difficultés rencontrées par les autorités de la concurrence lorsque les gouvernements leur demandent de prendre en compte des facteurs liés à la politique industrielle dans l'application du droit de la concurrence, et souligne l'importance de maintenir le principe de neutralité, comme l'a fait la Suède. Le BIAC met en garde contre cette partialité qui pourrait affaiblir l'influence des autorités de la concurrence et décourager les investissements à long terme dans leurs performances. En outre, le BIAC exhorte les autorités de la concurrence à jouer un rôle consultatif auprès de leurs administrations respectives, en veillant à ce que les nouvelles initiatives réglementaires soient conformes à la politique de la concurrence. Il plaide en faveur d'un engagement proactif pour prévenir les politiques anticoncurrentielles, en insistant sur la nécessité d'assurer la neutralité concurrentielle. Le BIAC recommande également que l'OCDE élabore des lignes directrices sur les pratiques et des tableaux de bord utiles aux autorités et qu'elle garantisse la sécurité juridique. Enfin, le BIAC appelle à un renforcement de la coopération entre les autorités, notant que la confiance mutuelle fondée sur le respect des systèmes juridiques des autres parties est cruciale. Un manque de clarté sur les principaux éléments du processus décisionnel pourrait saper la sécurité juridique et fausser les incitations à l'investissement et à l'innovation.

Le **Président** remercie le BIAC et donne la parole à la **France**.

La France présente la politique industrielle proconcurrentielle du pays, qui vise à renforcer la compétitivité et à garantir une autonomie stratégique dans l'intérêt de la souveraineté industrielle. Cette politique s'aligne sur les efforts de l'UE et répond aux crises qui se sont récemment succédées, telles que la pandémie de COVID-19, la guerre en Ukraine et la crise climatique. La France a également adopté une approche duale, avec des politiques industrielles verticales et horizontales. Les politiques verticales se concentrent sur les aides directes, telles que les subventions, et comprennent des initiatives telles que le plan « France 2030 », doté de 54 milliards EUR, qui cible les secteurs à forte croissance tels que les semi-conducteurs, les biotechnologies et l'hydrogène. Parallèlement, les politiques horizontales créent un environnement favorable à toutes les entreprises en soutenant la recherche, la formation de la main-d'œuvre et l'amélioration de la fiscalité, de la réglementation, du financement et des infrastructures. L'intervenant souligne l'importance de trouver un équilibre entre la politique de la concurrence et la politique industrielle, en notant que des études économiques, comme celles de Philippe Aguilon, montrent que les politiques industrielles les plus efficaces favorisent la concurrence dans les secteurs stratégiques. La concurrence encourage l'innovation, l'accès au marché et les compétences. L'UE tient compte de cette dynamique, en autorisant certaines dérogations aux règles de concurrence dans des conditions spécifiques. L'autorité française de la concurrence joue un rôle crucial dans la protection de la concurrence, notamment en empêchant les abus de position dominante, en intégrant des considérations de concurrence dans ses analyses et en assurant un équilibre concurrentiel, comme le montrent de récentes études sur les marchés de l'hydrogène. En conclusion, la France plaide en faveur d'une politique industrielle proconcurrentielle et de l'encouragement de l'innovation au service d'une économie dynamique et résiliente.

Le **Président** remercie la France pour sa contribution. Il donne ensuite la parole à la **Professeure Diane Coyle** pour évoquer les principes qui pourraient régir l'élaboration d'une politique industrielle favorable à la concurrence.

Diane Coyle souligne l'importance du débat actuel sur la politique industrielle, en particulier au regard de deux transformations structurelles majeures : la transition vers un système énergétique neutre en carbone et la révolution numérique en cours. Ces évolutions sont en train de remodeler les marchés et d'en créer de nouveaux, par exemple le marché de l'IA générative. L'intervenante souligne la nécessité pour les pouvoirs publics et les

entreprises de coordonner leurs politiques et leurs actions, car les décisions prises aujourd'hui auront des conséquences à long terme du fait que les résultats économiques dépendent du chemin emprunté. Pour les autorités de la concurrence, cela signifie que même les décisions courantes, comme celles prises dans le cadre des enquêtes sur les fusions, façonnent le marché et peuvent avoir des effets durables. À titre d'exemple, Diane Coyle cite la décision prise en 2009 par la Competition Commission du Royaume-Uni de bloquer une coentreprise de radiodiffuseurs britanniques, qui a finalement permis à Netflix de dominer le marché de la radiodiffusion au Royaume-Uni. Diane Coyle fait valoir que les décisions des autorités de la concurrence ne sont pas purement techniques mais prennent de plus en plus en compte des considérations stratégiques qui vont au-delà du bien-être des consommateurs, comme la sécurité nationale, la protection de la vie privée et les normes environnementales. Ces facteurs impliquent des chevauchements entre la politique de la concurrence et la politique industrielle. L'intervenante mentionne que certaines interventions de politique industrielle, comme les dépenses publiques de R-D, peuvent être favorables à la concurrence, tandis que d'autres, comme les subventions à des entreprises spécifiques, peuvent fausser les marchés. Dans le cadre de l'établissement de normes technologiques, il peut être souhaitable que les autorités de la concurrence reconsidèrent leur opposition traditionnelle à des pratiques telles que l'échange d'informations entre entreprises, car les normes peuvent promouvoir la concurrence et l'innovation. L'experte compare des exemples historiques, tels que la concurrence entre VHS et Betamax, et la norme de téléphonie mobile GSM, qui a créé un marché mondial et fait baisser les prix. Elle fait également observer que si certaines autorités de la concurrence commencent à se saisir de questions comme l'innovation et les écosystèmes, nombre d'entre elles n'ont jamais abordé ces complexités auparavant. Dans un contexte de mutations technologiques rapides et d'importantes économies d'échelle, les évaluations au cas par cas peuvent ne pas suffire à garantir des résultats positifs. Deux questions non résolues sont soulevées : premièrement, comment parvenir à une coordination efficace des politiques entre les autorités chargées de l'industrie et les autorités de la concurrence, en particulier lorsque leurs objectifs sont contradictoires ; et deuxièmement, comment concilier l'indépendance des autorités de la concurrence et les décisions politiques et stratégiques dans le contexte des défis technologiques et concurrentiels.

Le **Président** remercie Mme Diane Coyle d'avoir expliqué comment les décisions en matière de concurrence peuvent avoir des conséquences sur la politique industrielle, et réciproquement. Il se tourne ensuite vers le **Professeur Bill Kovacic** pour examiner les principes régissant la conception d'une politique industrielle favorable à la concurrence.

Le **Professeur Bill Kovacic** explique le rôle des autorités de la concurrence dans les discussions sur la politique industrielle, en s'appuyant sur sa grande expérience de secteurs spécifiques. Cette expérience s'appuie sur des études de cas et des études de marché, qui se sont révélées précieuses pour comprendre comment diverses politiques publiques façonnent les secteurs et les entreprises. L'intervenant met en avant son expérience au sein de la Competition and Markets Authority dont les études de marché ne se limitent pas aux comportements anticoncurrentiels traditionnels, mais examinent également les initiatives publiques et privées au sens large. Un message essentiel à retenir est le suivant : les autorités chargées de la politique industrielle doivent intégrer la politique de la concurrence dans leurs cadres. Le Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE fournit une structure utile à cet effet, en encourageant les autorités à prendre en compte les objectifs des initiatives, les moyens choisis pour atteindre ces objectifs et la proportionnalité entre les moyens et les fins. Il est important de noter que les autorités devraient évaluer les effets réels de leurs initiatives pour s'assurer que la compétitivité est encouragée. Bill Kovacic donne l'exemple de la NASA, qui a financé SpaceX en tant qu'alternative concurrentielle au seul fournisseur de services de lancement de grande

envergure, United Launch Alliance, dans les années 2000. Sans ce financement, SpaceX ne serait pas devenue le premier fournisseur mondial de services de lancement. Le financement par la DARPA de startups dans le secteur des drones est également cité comme une mesure favorable à la concurrence.

Toutefois, le professeur Bill Kovacic prévient qu'encourager les agents publics à prendre des risques pour promouvoir de nouveaux entrants peut impliquer des échecs, qui sont inévitables en matière d'innovation. Les secteurs publics craignent souvent l'échec, mais la réussite en matière d'innovation implique de tolérer des revers occasionnels. Un autre exemple à méditer est celui de l'essor rapide de l'énergie nucléaire après la Seconde Guerre mondiale, qui a illustré les risques d'une progression trop rapide de la technologie sans développement, mise à l'essai et absorption des compétences nécessaires. En conclusion, le professeur Bill Kovacic avertit que les conseils donnés aux autorités publiques peuvent ne pas être bien reçus, comme lorsque la Federal Trade Commission (FTC) a signalé le coût élevé des contrôles des importations dans le secteur sidérurgique américain dans les années 1980. Il existe également un risque que les conditionnalités et les garde-fous imposés aux bénéficiaires de fonds publics soient annulés en raison de l'influence politique. En outre, les mécanismes d'innovation non transparents, comme la DARPA, peuvent ne pas être aussi acceptables dans le secteur civil, où la tolérance à l'échec est moindre et où la demande de transparence est plus forte.

Le **Président** remercie le professeur Bill Kovacic pour les conseils qu'il a prodigués en faveur d'une vision stratégique à long terme, qui n'est pas nécessairement la vision traditionnelle de l'analyse de la concurrence. Le Président invite ensuite l'**Italie** à évoquer l'approche de l'intervention publique.

L'**Italie** souligne que ces conflits peuvent survenir lorsque les interventions des pouvoirs publics sont en contradiction avec le droit de la concurrence. La délégation fait également observer que l'autorité italienne de la concurrence est non seulement réactive, mais qu'elle a adopté une démarche proactive, grâce à un mécanisme juridique mis en place en 2009, lui imposant de produire un rapport annuel détaillant les obstacles réglementaires existants qui doivent être supprimés. En principe, le parlement devrait mettre en œuvre ces recommandations en adoptant une loi annuelle visant à améliorer la concurrence. Cependant, l'intervenant souligne que, dans les premières années, ce processus n'a pas été suivi. Après 2010, le parlement italien n'a adopté des lois pour mettre en œuvre ces recommandations en faveur de la concurrence que deux fois. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont entraîné une évolution importante, les conséquences économiques ayant été de grande ampleur pour l'Italie et d'autres pays européens. Dans le cadre de la réponse de l'UE à la crise, l'Italie a adopté un Plan national pour la reprise et la résilience. Ce plan, élaboré en coordination avec la Commission européenne, conditionnait la réception des fonds pour la reprise de l'UE à l'adoption par le parlement italien d'une loi annuelle sur la concurrence. Depuis lors, le parlement s'est montré plus réceptif aux recommandations, adoptant annuellement une loi sur la concurrence au plus tard le 31 décembre de chaque année. La délégation italienne se montre optimiste quant au fait que le parlement et le gouvernement italiens maintiendront la pratique consistant à adopter des lois annuelles sur la concurrence, même après la fin du Plan.

Le **Président** remercie l'Italie d'avoir expliqué le cadre juridique et d'avoir cité des exemples de coopération entre responsables de l'élaboration des politiques et autorités chargées de la concurrence. Il se tourne ensuite vers la délégation de l'UE pour l'interroger sur sa contribution à la politique industrielle et sur la manière dont ses instruments contribuent à la concurrence et sont utiles à la politique industrielle.

L'UE présente le rôle des politiques industrielles proconcurrentielles en Europe, en particulier dans le contexte des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC). Ces

initiatives visent à soutenir l'innovation et l'adoption des technologies, par exemple dans des domaines comme la transformation numérique et la décarbonation. Les PIIEC ont été utilisés dans des secteurs clés, notamment les technologies de pointe pour les batteries, la microélectronique, l'informatique en nuage, l'hydrogène et les produits pharmaceutiques, et représentent une montée en puissance importante de l'UE en matière de coordination des politiques industrielles nationales. À titre d'exemple, 22 États membres ont été associés aux 10 PIIEC approuvés à ce jour. L'approbation des PIIEC par la Commission européenne est un élément essentiel de leur conception. Ces règles garantissent que les aides publiques remédient aux défaillances du marché en évitant d'évincer l'investissement privé. Pour garantir une utilisation efficiente des fonds publics, les appels d'offres concurrentiels sont également une option, et des évaluations sont menées pour s'assurer que le soutien est limité au minimum nécessaire. En outre, des efforts sont déployés pour empêcher toute distorsion de la concurrence sur le marché intérieur, des engagements étant requis pour garantir des retombées transfrontières positives. Enfin, la délégation de l'UE évoque l'importance de concevoir les politiques industrielles dans une perspective à l'échelle de l'UE, compte tenu du caractère intégré du marché unique de l'UE. Les instruments d'action de l'UE tels que les PIIEC et les règles relatives aux aides d'État sont essentiels pour relever les défis économiques communs tout en préservant une concurrence loyale entre les États membres.

Le **Président** remercie la délégation de l'UE et évoque trois considérations spécifiques : l'accent mis sur les technologies émergentes sans déterminer à l'avance qui seront les gagnants, l'élimination systématique des entreprises peu performantes tout au long du processus, et la collaboration avec les entreprises pour améliorer ou remplacer l'initiative publique. Il mentionne ensuite le cas de la **Corée**, où la Commission coréenne de la concurrence (KFTC, Korea Fair Trade Commission) a joué un rôle proactif dans l'élaboration d'une réglementation favorable à la concurrence en collaboration avec les ministères techniques. Par exemple, en s'appuyant sur la loi de 2013 sur le développement du secteur de la distribution, la KFTC peut intervenir en amont pour s'assurer que les réglementations favorisent la concurrence. Ayant mentionné le cas de la Corée, le Président l'invite à prendre la parole.

La Corée commence par faire état de la croissance économique remarquable que le pays a connue sur une courte période grâce à de solides politiques industrielles pilotées par les pouvoirs publics, mais souligne également les tensions entre la politique de la concurrence et la politique industrielle. La délégation coréenne estime, en dépit de ces tensions, que la croissance économique est possible lorsque les marchés sont équitables et que l'état de droit prévaut.

La Corée fait état des efforts déployés par la KFTC pour harmoniser la politique industrielle et la politique de la concurrence, et mentionne deux mécanismes clés : les consultations préalables obligatoires et les évaluations d'impact sur la concurrence. Les consultations préalables obligatoires, fondées sur l'article 120 de la loi sur la réglementation des monopoles et la concurrence, exigent que les ministères, en particulier ceux chargés de la politique industrielle, consultent la KFTC avant de rédiger ou de réviser la législation. Le deuxième mécanisme, l'évaluation d'impact sur la concurrence, implique une analyse approfondie des règlements et des lois proposés afin d'évaluer leur impact potentiel sur les structures du marché, les prix et les niveaux de production. Les évaluations de la KFTC ont été conçues pour identifier les effets anticoncurrentiels potentiels de la nouvelle réglementation, afin de proposer des modifications. Pour la seule année 2023, la KFTC a analysé 2 600 lois et recensé 22 règlements anticoncurrentiels d'application de 19 lois, ce qui a conduit à la révision ou au retrait de 15 de ces règlements.

La délégation évoque ensuite une étude de cas concernant la révision de la loi sur le développement du secteur de la distribution. Cette loi a été adoptée en 2013 avec pour but premier de protéger les petites entreprises en imposant des fermetures le dimanche deux fois par mois et en limitant les livraisons des commandes en ligne en dehors des heures d'ouverture. Toutefois, la croissance rapide des plateformes de commerce électronique en ligne a créé une faille qui a posé des problèmes en matière de concurrence. La KFTC a reconnu que la réglementation correspondante gênait les consommateurs, mais aussi qu'elle était inefficace pour protéger les marchés traditionnels de la concurrence du commerce électronique. La KFTC a activement joué son rôle d'autorité de la concurrence en s'efforçant d'harmoniser la politique industrielle et la politique de la concurrence. La délégation coréenne fait valoir que le conflit entre ces deux politiques peut être résolu par la communication et la consultation entre autorités. En 2023, la Corée a mis en place un programme de recherches et d'analyses économiques rigoureuses, qui apporte des éclairages précieux à cette fin.

Le **Président** remercie la Corée pour sa contribution. Il se tourne ensuite vers la délégation du **Japon**, lui demandant comment l'étude de marché sur les services de recharge des véhicules électriques (VE) a été menée et comment la politique industrielle a été influencée en la matière.

Le Japon remercie le Président, le Secrétariat et les experts d'avoir organisé la table ronde et le professeur Bill Kovacic pour ses précieux éclairages. Le Japon mentionne ensuite une étude de marché relative aux services de recharge des véhicules électriques sur les voies express japonaises, publiée en juillet 2023. Celle-ci s'inscrivait dans le cadre de l'objectif plus large du Japon d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 et de faire en sorte que, d'ici à 2035, 100 % des voitures neuves vendues soient des véhicules électrifiés : VE, véhicules électriques à pile à combustible, VE hybrides rechargeables et VE hybrides. Le Japon s'est engagé à développer les infrastructures de recharge des véhicules électriques pour que ceux-ci atteignent les niveaux de commodité des véhicules à essence d'ici à 2030. Dans ce contexte, le secteur des services de recharge des véhicules électriques devrait connaître une croissance importante et une évolution rapide. L'étude de marché visait à promouvoir une concurrence loyale et libre dans le développement des infrastructures de recharge, à favoriser l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et à encourager l'innovation au service d'une société verte.

L'étude s'est particulièrement intéressée aux voies express, où des services de recharge fiables sont essentiels pour les trajets longs. Les principales conclusions de l'étude montrent que le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) et le ministère du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme (MLIT) ont pris un train de mesures en mars 2023 pour accélérer le développement des infrastructures de recharge des véhicules électriques sur les voies express. Le plan visait à faire en sorte que les conducteurs de VE puissent recharger leur véhicule chaque fois que cela est nécessaire, en ciblant une augmentation du nombre des stations de recharge à haute puissance et à socles de prises de courant multiples. Trois grandes entreprises de voies express avaient à l'époque annoncé leur intention d'installer environ 1 100 stations de recharge dans les aires de repos des voies express avant l'exercice budgétaire 2025. Cependant, la quasi-totalité des stations de recharge situées dans les zones de repos ont été installées par une seule entreprise. Enfin, le rapport a formulé plusieurs recommandations, notamment que les sociétés de voies express devraient sélectionner les fournisseurs de stations de recharge parmi plusieurs sociétés. En outre, le rapport recommandait que le METI et le MLIT examinent les politiques visant à garantir des conditions concurrentielles dans le secteur des services de recharge des véhicules électriques. La Commission de la concurrence japonaise (JFTC) a également fait part de sa volonté de participer à cet examen pour faire en sorte que les marchés publics soient davantage axés sur la concurrence.

Le **Président** remercie le Japon et invite l'**Indonésie** à évoquer le décalage entre l'offre et la demande et l'approche retenue par les pouvoirs publics pour adopter des solutions qui permettent de traiter directement la question de la productivité plutôt que de jouer sur l'offre et la demande.

La délégation indonésienne donne un aperçu de l'industrie avicole, en mettant l'accent sur le rôle important de la viande de poulet dans l'économie du pays. L'intervenant souligne que le poulet est une source de protéines vitale en Indonésie, étant relativement abordable et accessible par rapport à d'autres viandes, comme la viande bovine. Les consommateurs indonésiens préfèrent le poulet frais au surgelé, une préférence déterminante pour l'industrie avicole. Le secteur de la volaille est devenu une composante essentielle du secteur de l'élevage indonésien, contribuant à environ 72 % de l'offre nationale de viande et employant environ 10 millions de personnes, dont beaucoup n'ont qu'un niveau d'enseignement primaire. Les progrès technologiques ont modernisé l'industrie, en particulier dans le secteur des cultures et des pratiques agricoles, ce qui a permis une production plus rapide et plus efficace. Le gouvernement a ouvert le secteur aux entreprises privées, ce qui a stimulé l'investissement et créé des possibilités d'emploi. Toutefois, malgré cette croissance, le secteur a été confronté à des difficultés liées à la concentration du marché. Selon l'intervenant, le marché des poussins d'un jour était très concentré, avec un RC4 de 63 %, ce qui indique un niveau élevé de concentration parmi les quatre entreprises les plus importantes du marché. Un problème majeur s'est posé lorsque les prix du poulet vivant ont chuté en raison d'une offre excédentaire, entraînant des pertes financières et même des faillites pour de nombreux petits exploitants. Face à cette situation, le ministère de l'Agriculture a pris des mesures pour remédier à l'offre excédentaire en mettant en œuvre une politique de réduction du nombre de reproducteurs et en pénalisant les entreprises ne respectant pas les règles.

Toutefois, le manque de clarté quant à l'ampleur des coupes que chaque entreprise était tenue de réaliser a conduit les acteurs économiques à conclure des accords pour mettre en œuvre des abattages précoces. Cet accord entre les entreprises pour régler la production a entraîné une hausse du prix des poussins d'un jour, ce qui a eu des effets négatifs sur les éleveurs. La Commission indonésienne de la concurrence (KPPU) a considéré que cet accord enfreignait le droit de la concurrence et a ordonné l'arrêt de ces pratiques. En outre, la KPPU a recommandé au gouvernement d'améliorer sa réglementation afin de protéger les agriculteurs indépendants et d'empêcher la concentration économique dans le secteur de la volaille. La KPPU a proposé plusieurs actions clés : premièrement, l'établissement de règles claires fondées sur les principes d'une concurrence loyale entre les entreprises ; deuxièmement, la réduction des longues chaînes de distribution pour protéger les petits éleveurs ; troisièmement, la promotion de l'utilisation de viande congelée dans la communauté pour alléger la pression sur le marché du poulet frais ; et enfin, la mise en place d'un système de données complet pour surveiller l'équilibre entre l'offre et la demande de viande de poulet dans le pays. L'Indonésie conclut en réaffirmant que son droit de la concurrence vise non seulement à promouvoir des activités commerciales efficaces et efficientes, mais aussi à préserver l'intérêt général en créant un climat des affaires propice à une concurrence saine et à l'égalité des chances pour les entreprises de toutes tailles.

Le **Président** remercie l'Indonésie et donne la parole au **Secrétariat** pour qu'il donne des explications sur les travaux du Comité de l'industrie, de l'innovation et de l'entrepreneuriat (CIIE).

Le **Secrétariat**, qui représente le CIIE, explique en détail le rôle, les objectifs et les travaux en cours du Comité. Composé de responsables de l'action publique issus de ministères chargés du développement économique, le CIIE s'est concentré sur l'efficacité

économique au sens large, au-delà de la simple politique industrielle nationale. La productivité, le dynamisme des entreprises, les chaînes de valeur mondiales, la résilience, ainsi que les transitions écologique et numérique comptent parmi ses priorités. L'objectif est de faire en sorte que les politiques industrielles favorisent un environnement sain, concurrentiel et productif tout en préservant la concurrence nationale et l'équité des règles du jeu à l'échelle mondiale. Le représentant cite deux grandes initiatives du CIIE pour illustrer cette approche. La première est celle du projet Quantification des stratégies industrielles (QIS), qui mesure et suit les dépenses de politique industrielle dans les pays de l'OCDE. En 2021, le projet a révélé que les pays consacraient en moyenne 1.4 % de leur PIB aux politiques industrielles sous la forme de subventions et de dépenses fiscales, et 0.7 % supplémentaires aux instruments financiers. Il est important de noter que la part des politiques industrielles vertes a augmenté pour atteindre 16 % des dépenses totales entre 2019 et 2021. En plus de fournir des données utiles, ce cadre a favorisé la transparence et la collaboration internationale, comme en témoigne son utilisation dans le cadre des discussions au sein du réseau d'échange sur les semi-conducteurs de l'OCDE. La deuxième initiative citée est l'examen par le comité de la dynamique de la concurrence au sein de l'UE entre 2000 et 2019. Des études ont montré que la concurrence a diminué au cours de cette période, avec des tendances telles qu'une concentration accrue du marché, une hausse des marges et une baisse du dynamisme des leaders du marché. Des facteurs tels que l'investissement dans les actifs incorporels, les fusions et acquisitions et les obstacles réglementaires ont contribué à ce recul, donnant lieu à une dynamique du « presque tout au gagnant », dans laquelle les entreprises les plus productives ont une part de plus en plus importante du marché. Bien que cette tendance puisse dans un premier temps stimuler la productivité, elle risque de créer des barrières à l'entrée, d'affaiblir la dynamique des entreprises, de réduire les incitations à innover et de ralentir la croissance de la productivité à long terme.

Le représentant souligne l'importance de solutions qui s'attaquent à la fois aux causes structurelles et à celles liées à l'action publique et qui découlent de divers domaines d'action. Le Secrétariat conclut en soulignant la nécessité d'une action publique coordonnée et globale. Cette approche collaborative a également été essentielle pour les comités de l'OCDE, notamment le CIIE et le Comité de la concurrence, et a joué un rôle crucial dans la promotion de cette coopération.

3. Conclusion

Le **Président** exprime sa préoccupation face à la baisse continue de la concurrence en Europe, malgré les efforts déployés pour intégrer la concurrence dans la politique industrielle. Toutefois, il note que la coopération croissante entre les différents décideurs publics est encourageante. La conclusion de la table ronde a mis en lumière plusieurs enseignements essentiels. Le premier a trait à la complexité de la politique industrielle : celle-ci est multidimensionnelle et doit être abordée avec précision. Le deuxième est qu'il existe des points de recoupement entre la politique de la concurrence et la politique industrielle, étant entendu qu'elles peuvent naturellement se compléter. Toutefois, des difficultés peuvent surgir, en particulier en raison des différences entre les objectifs à court terme et à long terme. Le troisième est que les décisions des autorités de la concurrence peuvent avoir des implications à long terme en matière de politique industrielle. En outre, le Président souligne l'importance d'un cadre juridique solide, celui-ci facilitant la coopération entre les autorités de la concurrence et les organes chargés de la politique industrielle, comme l'illustrent les cas coréen et italien. Le quatrième est que la conception et l'utilisation d'instruments tels que les études de marché et les interventions proactives ou réactives ont été identifiées comme des domaines dans lesquels il peut rester une marge

de progression. Le débat a souligné que la conception des instruments de politique industrielle est cruciale, et que le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence constitue une base utile pour intégrer la concurrence dans la politique industrielle.

Le Président conclut en faisant observer qu'il y a consensus sur l'importance de cette question, la nécessité d'y répondre et l'intérêt de tirer des enseignements de l'expérience des uns et des autres dans l'élaboration de cadres juridiques et d'instruments favorisant un dialogue productif entre les autorités chargées de la politique de la concurrence et celles responsables de la politique industrielle. Les contributions des divers participants ont été appréciées car elles ont permis de présenter différents points de vue sur la manière de mieux intégrer ces politiques. Enfin, le Président évoque les examens à venir, notamment une session sur les outils de calcul dans le cadre de l'application du droit de la concurrence et une autre sur l'intersection entre la politique de la concurrence et la politique en matière de données, qui promettent toutes deux d'apporter des éclairages précieux.