

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

Synthèse de la table ronde sur la politique industrielle proconcurrentielle

Annexe au compte rendu succinct de la 143e réunion du Comité de la concurrence

Le 12 juin 2024

La présente synthèse rédigée par le Secrétariat de l'OCDE présente les principales conclusions de la table ronde sur la politique industrielle proconcurrentielle, qui a eu lieu du 12 au 14 juin 2024 à l'occasion de la 143e réunion du Comité de la concurrence.

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

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter M. Antonio Capobianco.

Courriel : Antonio.Capobianco@oecd.org

JT03569787

Synthèse de la table ronde sur la politique industrielle proconcurrentielle

Par le Secrétariat¹

Le 12 juin 2024, le Comité de la concurrence de l'OCDE a tenu une réunion pour examiner comment promouvoir une politique industrielle proconcurrentielle. Les principaux enseignements qui se dégagent de la note de référence du Secrétariat de l'OCDE, des contributions écrites et des débats sont les suivants :

1. La résurgence et l'expansion de la politique industrielle sont motivées par la nécessité de relever des défis sociétaux urgents et complexes tout en saisissant les opportunités qui se font jour pour favoriser l'inclusivité et la résilience.

Au sens large, la politique industrielle est un ensemble d'interventions publiques destinées à améliorer structurellement les performances de secteurs clés de l'économie. Cette définition large englobe un large éventail d'instruments, à l'exclusion des politiques macroéconomiques telles que les mesures budgétaires et monétaires, qui ciblent le cycle économique plutôt que les performances structurelles du secteur des entreprises. En d'autres termes, la politique industrielle est l'action publique qui vise explicitement à transformer la structure de l'activité économique pour poursuivre un objectif spécifique (par exemple, la croissance, la défense, la transition énergétique). Un large éventail d'instruments peuvent y contribuer, notamment des mesures directes qui incluent des dépenses publiques, par exemple pour des projets de recherche et développement, comme des subventions et des incitations fiscales.

Au cours des dernières années, on a observé une résurgence de l'intérêt pour la politique industrielle et de son utilisation par les pouvoirs publics. Plusieurs facteurs ont contraint les pouvoirs publics à intervenir plus activement pour influencer sur les résultats industriels, notamment les crises mondiales, les progrès technologiques, le changement climatique et les tensions géopolitiques. Ainsi, alors que la politique industrielle était traditionnellement axée sur des objectifs tels que la croissance économique, la productivité et la compétitivité, elle vise aujourd'hui également la résilience, l'autonomie stratégique, la réduction des inégalités et le soutien à la transition climatique et numérique. La complexité et l'urgence de ces objectifs ont conduit à plaider en faveur de politiques plus audacieuses qui façonnent ou créent les marchés, et qui vont au-delà de la simple correction des défaillances du marché.

2. La politique de la concurrence et la politique industrielle sont des instruments complémentaires. La combinaison de ces deux politiques peut favoriser l'innovation et la productivité et contribuer à une économie plus dynamique et plus résiliente.

La politique de la concurrence et la politique industrielle ne peuvent se substituer l'une à l'autre. L'une ne peut pas obtenir les résultats que l'autre peut produire. Ces deux politiques sont complémentaires et peuvent contribuer à renforcer l'innovation et la productivité. Lorsqu'elles sont efficacement combinées, la politique de la concurrence et la politique industrielle peuvent favoriser l'émergence d'un cercle vertueux. Les interventions de politique industrielle sont plus efficaces lorsqu'elles sont déployées sur des marchés

¹ Cette synthèse ne représente pas nécessairement le point de vue unanime des membres du Comité de la concurrence. Elle récapitule cependant les points essentiels des débats, des contributions écrites des délégués et des présentations des intervenants.

concurrentiels et conçues pour préserver ou accroître la concurrence, conduisant dans ce cas par exemple à une augmentation de la croissance de la productivité. La politique industrielle peut également remédier aux défaillances des marchés et améliorer leur fonctionnement, favorisant ainsi la concurrence. La politique industrielle la plus efficace soutient et intensifie la concurrence en ciblant les secteurs stratégiques. Une politique industrielle bien conçue contribue à l'efficacité productive et allocative en garantissant un approvisionnement compétitif en intrants et en favorisant l'investissement, l'innovation et l'adoption des technologies. La politique industrielle et la concurrence peuvent également contribuer à la compétitivité industrielle, que ce soit à court ou à long terme, en particulier lorsque les marchés à eux seuls ne sont pas susceptibles de produire des résultats efficaces, notamment en termes de prix, de production, de qualité ou d'innovation. Par exemple, les marchés peuvent ne pas produire des résultats efficaces lorsque certaines externalités sont présentes, comme le pouvoir de marché ou les asymétries d'information. Ainsi, l'intervention publique peut aboutir à des résultats plus efficaces qui favorisent la productivité et la compétitivité.

Toutefois, si elle n'est pas bien conçue, la politique industrielle peut nuire à la concurrence et à la compétitivité (par exemple en affectant mal les ressources, en nuisant à la contestabilité du marché et en faussant la concurrence en sélectionnant les gagnants et les perdants sur celui-ci). Par conséquent, les principes de concurrence sont la pierre angulaire d'une politique industrielle bien conçue, garante de résultats favorables à la concurrence. À ce titre, les autorités de la concurrence jouent un rôle crucial en plaidant pour une conception efficace de la politique industrielle et en mettant en garde contre les instruments mal conçus ayant des effets secondaires anticoncurrentiels.

L'application du droit de la concurrence contribue à la réalisation des objectifs de la politique industrielle en garantissant que les marchés sont aussi concurrentiels que possible, ce qui fournit une base solide pour une mise en œuvre réussie de cette politique. La concurrence a pour effet que les marchés restent contestables et peut donc accroître l'efficacité de la politique industrielle. Outre le fait qu'elles jouent le rôle de conseillers en matière de concurrence pour contribuer à la conception de politiques industrielles efficaces et qu'elles veillent à ce que les marchés restent concurrentiels en faisant respecter le droit, les autorités de la concurrence peuvent soutenir les objectifs de la politique industrielle de diverses manières. Par exemple, l'application du droit de la concurrence pourrait être plus prononcée dans les secteurs d'activité qui jouent un rôle clé dans la réalisation des objectifs de la politique industrielle. L'application du droit de la concurrence pourrait, par exemple, être prioritaire, voire légèrement adaptée, dans ces secteurs. Dans le cadre du contrôle des fusions, par exemple, les gains d'efficacité pourraient jouer un rôle plus important dans l'évaluation d'impact sur la concurrence. Dans le contexte des accords de coopération, les autorités peuvent indiquer clairement quels types d'accords de coopération sont problématiques ou non du point de vue de la concurrence. Par exemple, dans le contexte des accords de durabilité, le fait de savoir clairement quels accords de coopération sont conformes au droit de la concurrence peut contribuer à encourager une coopération bénéfique.

3. Un consensus s'est dégagé sur le fait que la conception d'une politique industrielle proconcurrentielle exige une perspective à long terme, de la prudence, des conditionnalités et des garde-fous.

La politique industrielle vise à réaliser des gains d'efficacité potentiels et à promouvoir des avantages concurrentiels et une croissance économique à long terme. À ce titre, sa conception exige une vision stratégique à long terme de l'ensemble des conséquences susceptibles de résulter d'une action, ce point étant particulièrement important du fait des conséquences possibles à long terme. En outre, lors de la conception des instruments de

politique industrielle, il est important de garder à l'esprit qu'aucun détail n'est à négliger. Étant donné que tous les problèmes ne peuvent pas être identifiés avant la mise en œuvre d'une politique, celle-ci doit être conçue de manière à pouvoir faire l'objet d'un suivi continu, afin notamment de pouvoir l'évaluer à tout moment pour en revoir la conception et la restructurer en conséquence.

Le processus d'élaboration des politiques industrielles est également un facteur clé de réussite de l'action publique. Si le processus est bien conçu et qu'une collaboration stratégique entre les secteurs public et privé y est envisagée, la résolution des problèmes au fil du temps peut s'en trouver facilitée. Une conception efficace de la politique industrielle suppose qu'elle soit intrinsèquement neutre. La neutralité concurrentielle peut notamment être assurée en donnant aux acteurs des petites, moyennes et grandes entreprises les mêmes chances et en favorisant la réalisation d'objectifs neutres du point de vue technologique. Un moyen de garantir la neutralité consiste à associer le plus grand nombre possible de parties prenantes à l'élaboration des politiques, non seulement les autorités de la concurrence, mais aussi le secteur privé (acteurs du marché et entrants potentiels), les milieux universitaires et la société civile. En outre, étant donné que certaines mesures peuvent être plus problématiques du point de vue de la concurrence que d'autres, de nombreux participants ont souligné que le Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE constitue une base utile pour aider les pouvoirs publics à déterminer les mesures les moins restrictives permettant d'atteindre les objectifs d'une politique donnée. À cet égard, quatre questions ont été identifiées comme utiles pour guider la conception et la mise en œuvre des politiques industrielles. Premièrement, quels sont les objectifs de l'initiative en question ? Deuxièmement, quels sont les moyens d'atteindre les objectifs ? Troisièmement, existe-t-il une proportionnalité entre les moyens et les objectifs ? Quatrièmement, comment cela fonctionne-t-il ?

Enfin, il peut être efficace de combiner différents instruments lorsqu'on élabore une politique industrielle favorable à la concurrence. Par exemple, pour mettre l'innovation au service de la neutralité climatique, ne prendre que des mesures de crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement peut ne pas être suffisant. Lorsque les nouvelles technologies peuvent devoir surmonter des externalités telles que les effets de verrouillage des technologies précédentes, la combinaison d'instruments axés sur l'offre et d'instruments axés sur la demande, tels que les marchés publics, pour créer une demande de programmes plus respectueux de l'environnement, peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats. La cohérence devrait toutefois être le premier critère à respecter lorsqu'on élabore des politiques et que l'on combine des instruments.

4. Une approche globale partagée par les autorités de régulation et les organismes publics, notamment les autorités de la concurrence, est essentielle pour mettre en œuvre la politique de la concurrence et la politique industrielle.

La politique de la concurrence et la politique industrielle sont complémentaires et doivent donc être cohérentes entre elles. La politique industrielle est multidimensionnelle et il existe de nombreuses façons de la mettre en œuvre. Les autorités de la concurrence continuent de soutenir une politique industrielle proconcurrentielle en s'appuyant sur le levier important de l'application du droit de la concurrence pour garantir que les marchés demeurent aussi concurrentiels que possible. En outre, les décisions en matière de concurrence peuvent avoir des conséquences sur la politique industrielle. Ainsi, la coordination entre les différentes autorités de régulation, les organes chargés d'élaborer la politique industrielle et les autorités de la concurrence garantit des résultats à long terme favorables à la concurrence et cohérents. En effet, de nombreuses décisions prises par les autorités de la concurrence, même dans le cadre d'enquêtes classiques sur des fusions, peuvent façonner les marchés et auront donc des conséquences à long terme.

Dans certains cas, ce sont les autorités de la concurrence qui mettent en œuvre la politique industrielle. Par conséquent, lorsque la politique industrielle est mise en œuvre par des décisions en matière de concurrence, une perspective dynamique à long terme des effets potentiels devrait être adoptée. D'autres outils, outre celui traditionnel de l'application du droit, peuvent également aider les autorités de la concurrence à renforcer l'application d'une politique industrielle proconcurrentielle. Par exemple, les études de marché se sont révélées être un outil utile pour permettre aux autorités de la concurrence de comprendre comment les politiques publiques ont défini la trajectoire des différents secteurs et des entreprises qui y exercent leurs activités, ce qui peut à son tour aider à déterminer comment réagir efficacement, lorsque cela est nécessaire, notamment par le biais de la politique industrielle ou de l'application du droit de la concurrence. Dans certaines juridictions, des pouvoirs d'intervention en faveur de la concurrence qui permettent à l'autorité de la concurrence de prendre des mesures ciblées, même en l'absence d'infraction au droit de la concurrence, ont récemment été introduits. Si les autorités dotées de ces pouvoirs juridiques sont peu nombreuses, un nombre grandissant de pays envisagent de les leur accorder. Ces pouvoirs pourraient contribuer à la réalisation des objectifs de la politique industrielle.

Les autorités de la concurrence sont de plus en plus souvent confrontées à des questions qui ne relevaient pas traditionnellement de leur compétence, qu'il s'agisse de questions environnementales ou de problématiques liées au travail. Les autorités de la concurrence auront donc intérêt à être conscientes des implications de ces questions liées à la politique industrielle et à la concurrence. En résumé, une approche globale partagée par les différentes composantes de l'administration est essentielle pour élaborer et mettre en œuvre les politiques industrielles. L'implication active des autorités de la concurrence dans la conception de la politique industrielle devrait améliorer considérablement son efficacité, notamment grâce à l'expertise des autorités de la concurrence sur le marché. Ces dernières bénéficieront quant à elles d'une collaboration, d'une coordination et d'une coopération continues avec les différentes autorités de régulation et les organes chargés de l'élaboration de la politique industrielle pour comprendre quels autres facteurs peuvent contribuer à déterminer si les marchés concernés sont suffisamment concurrentiels.