

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

Politique industrielle pro-concurrentielle – Note par la France

12 juin 2024

Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session 7 de la 143ème réunion du Groupe de travail 12-14 June 2024.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :

www.oecd.org/competition/pro-competitive-industrial-policy.htm

Antonio CAPOBIANCO

Antonio.Capobianco@oecd.org, +(33-1) 45 24 98 08

JT03545641

France

1. L'autonomie stratégique de la France, la sécurisation de son approvisionnement en matières premières, le soutien aux secteurs stratégiques, et la compétitivité de ses entreprises nationales sont autant d'enjeux de souveraineté qui fondent désormais la politique industrielle française. Un mouvement de désindustrialisation profond a touché la France, davantage que ne l'ont été ses principaux partenaires, ce qui l'a amenée à mettre en place une politique industrielle de compétitivité. Confrontée aux politiques industrielles ambitieuses des États-Unis et de la Chine, la France s'adapte à ces profonds déséquilibres de nature à peser, à terme, sur la compétitivité du pays à l'échelle internationale (Direction générale du Trésor, 2023)¹. Parallèlement, les conséquences grandissantes des crises écologiques générées par le changement climatique et les bouleversements opérés par la transition numérique représentent un défi pour la compétitivité et appellent à une montée en puissance des politiques industrielles (France stratégie, 2020)². Le soutien à la politique industrielle s'est traduit récemment par la création d'un grand nombre de dispositifs fondés sur deux enjeux principaux : l'augmentation de la compétitivité et la réduction de la dépendance aux intrants stratégiques (Méjean et Jaravel, 2021 ; Méjean et Rousseaux, 2024)³. Si de tels enjeux de souveraineté relèvent de la politique industrielle, il n'en demeure pas moins que la politique de concurrence participe à la réalisation de tels objectifs en s'assurant du respect des principes essentiels de la concurrence. Politique industrielle et politique de concurrence visent en effet un même objectif d'efficacité économique, de compétitivité, et doivent être édictées et mises en œuvre de manière complémentaire et coordonnée. À ce titre, la question des relations entre la politique de la concurrence et la politique industrielle soulève moins un problème de compatibilité qu'une difficulté d'équilibre entre soutien des pôles industriels stratégiques et respect du droit de la concurrence.

2. À cet égard, les autorités de concurrence françaises, à savoir la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et l'Autorité de la concurrence, ont su, d'ores et déjà, adapter leurs analyses et leurs outils aux nouveaux enjeux de politique industrielle.

1. La recherche d'un équilibre pertinent entre la poursuite des enjeux industriels et le respect du droit de la concurrence

1.1. Une politique industrielle essentielle pour assurer la compétitivité des entreprises nationales

3. Après un déclin industriel, une inflexion très sensible se produit en France ces dernières années. Pour donner une nouvelle orientation à l'industrie, la France a mis en

¹ Direction générale du Trésor, « Enjeux contemporains du contrôle des concentrations », Séminaire Nasse, 2023

² France Stratégie, « Les politiques industrielles en France. Évolutions et comparaisons internationale », Rapport, 2020

³ Jaravel X., Méjean I., « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation », Focus du CAE, n° 064-2021, 2021 ; Méjean I., Rousseaux P., "Identifying European trade dependencies", ITCEI Paris Report, CEPR, 2024

place des plans stratégiques de politique industrielle. D'une part, le redressement industriel de la France s'est fondé sur une politique industrielle « verticale », visant à soutenir des secteurs ou des technologies identifiés par les pouvoirs publics comme prioritaires au regard de leur impact économique, environnemental, sociétal ou des enjeux de souveraineté associés, et caractérisée par des mesures de soutien direct (subventions, droits de douane, participation publique au capital d'une entreprise, etc.). Les crises successives récentes (crise financière de 2008, crise sanitaire de 2020, crise énergétique de 2021) ont également mis en avant l'importance du maintien des activités industrielles pour une meilleure résistance aux chocs économiques, tant endogènes qu'exogènes. D'autre part, la politique industrielle française est également menée au moyen de politiques industrielles dites « horizontales », qui visent à créer un environnement favorable au développement de l'ensemble des entreprises : soutien à la R&D, formation de la main-d'œuvre, aménagement de la fiscalité et de la réglementation, amélioration des conditions de financement, développement des infrastructures, protection de la propriété intellectuelle (France stratégie, 2016)⁴.

4. Le soutien à la politique industrielle s'est concrétisé récemment par la création d'un grand nombre de dispositifs. Dans la continuité du plan « France Relance » (2020) qui faisait le pari de la reconquête industrielle, plus durable et plus compétitive, le plan « France 2030 » (2021) a pour ambition d'élever l'industrie française au rang de *leader* du monde de demain. Doté de 54 milliards d'euros, il vise à soutenir des stratégies principalement industrielles pour répondre aux enjeux des transitions économique et sociétale en ciblant des acteurs à très fort potentiel de croissance. Les dix objectifs sociétaux et les six leviers du dispositif sont transverses et couvrent l'ensemble de la chaîne de valeur, de la recherche fondamentale à l'innovation et jusqu'à l'industrialisation (Direction générale des entreprises, 2022)⁵. À la différence du plan « France Relance », le plan « France 2030 » est une politique industrielle ciblée dans des domaines identifiés comme stratégiques : les semi-conducteurs, les biotechnologies et la santé, les batteries, l'hydrogène ou la décarbonation de l'industrie. Le plan se focalise précisément sur les activités les plus susceptibles de générer de l'activité pérenne, dans lesquelles la France peut acquérir une avance technologique propice à la création de champions capables de se positionner au premier rang des acteurs mondiaux. L'enjeu du plan était « *d'identifier des secteurs qui contribuent à réduire les vulnérabilités et pour lesquels il est crédible pour la France de se maintenir ou se hisser à la frontière technologique, de manière à pouvoir produire de manière compétitive* » (Méjean et Jaravel, 2021 ; Méjean et Rousseaux, 2024)⁶. Lorsque les politiques sectorielles sont ciblées sur des secteurs compétitifs ou allouées de manière à préserver ou à accroître la concurrence, de telles politiques augmentent la croissance de la productivité (Aghion et al., 2015)⁷. Les politiques industrielles les plus efficaces sont ainsi celles qui soutiennent la concurrence (Aghion et al. 2015, Nahm, 2021)⁸.

⁴ France Stratégie, « Quinze ans de politique d'innovation en France », Évaluation, 2016

⁵ Direction générale des entreprises, « France 2030 : une réponse économique aux enjeux de demain », Les Thémas de la DGE, n°5, 2022

⁶ Jaravel X., Méjean I., « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation », *op cit.* ; Méjean I., Rousseaux P., "Identifying European trade dependencies", *op cit.*

⁷ Aghion P. et al., « Industrial Policy and Competition », *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2015

⁸ *Ibid* ; Nahm J. « Collaborative Advantage: Forging Green Industries in the New Global Economy », Oxford University Press, 2021

5. De la même manière que la relation entre la concurrence et l'innovation peut être représentée par une courbe en U inversée (Aghion, 2005)⁹, la concurrence et la productivité entretiennent une relation non linéaire : la concurrence est favorable aux gains de productivité jusqu'à un certain seuil, au-delà duquel la relation devient au contraire négative (Aghion et al., 2015)¹⁰. Bien que les gains de productivité puissent ne pas nécessairement se traduire en gains de compétitivité par les prix, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent un enjeu majeur de la politique industrielle et « *une condition nécessaire, même si non suffisante, pour améliorer durablement la compétitivité d'un pays* », à savoir sa capacité à équilibrer ses flux de ressources avec le reste du monde (France stratégie, 2019)¹¹. Un accroissement de la concurrence augmenterait ainsi la productivité dans les secteurs peu concurrentiels, mais serait sans effet sur les secteurs les plus concurrentiels. Ainsi, l'effet de la concurrence sur les gains de productivité diffère selon le type de secteur. Plutôt que de s'opposer, la concurrence et la politique industrielle se révèlent ici complémentaires. Si la politique industrielle est conçue pour améliorer la compétitivité de l'industrie nationale, intensifier la concurrence permet de la soutenir et d'assurer la poursuite des enjeux industriels français. Lorsque la politique industrielle s'associe à la politique de la concurrence, elle doit toutefois respecter les principes du droit de la concurrence.

1.2. Une politique de concurrence nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des marchés au bénéfice des consommateurs

6. La politique industrielle peut entrer en contradiction avec la politique de la concurrence. Lorsqu'elle se fonde sur la constitution ou le développement de grands groupes soutenus par l'État, c'est-à-dire de « champions nationaux », se pose la question de l'articulation entre des gains de valeur liés à la taille et à la concentration, et les inconvénients qui résulteraient d'une réduction de la concurrence (baisse de l'innovation, hausse des prix, réduction de la qualité et de la diversité des produits/services). Au nom d'une plus grande affirmation extérieure, le développement de champions nationaux est susceptible de perturber l'ordre public économique national, qui repose sur une application rigoureuse des règles de concurrence et sur des structures de gouvernance qui soutiennent les marchés tout en minimisant le risque de distorsion de concurrence (Zettelmeyer, 2019)¹². Faire émerger de futurs champions dans les filières d'excellence française est un objectif poursuivi par le plan « France 2030 » qui peut nourrir en effet certaines tensions entre la politique industrielle et le droit de la concurrence.

7. À ce titre, l'interdiction par la Commission européenne du projet d'acquisition de l'entreprise française Alstom par la branche allemande Siemens Mobility en 2019 souligne le difficile équilibre entre l'émergence de champions européens à même de rivaliser avec les entreprises chinoises et américaines du secteur ferroviaire, soumises à des contraintes moins fortes, et l'application du droit de la concurrence bénéficiant aux entreprises

⁹ Aghion P. et al. « Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship », *The Quarterly Journal of Economics*, President and Fellows of Harvard College, vol. 120(2), pages 701-728, 2005

¹⁰ Aghion P. et al., « Industrial Policy and Competition », *op cit.*

¹¹ France Stratégie, « Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ? », Rapport, 2019

¹² Zettelmeyer J., « The Troubling Rise of Economic Nationalism in the European Union », Peterson Institute for International Economics, 2019

ferroviaires européennes et, *in fine*, aux consommateurs (Commission européenne, 2019)¹³. La décision d'interdiction de la Commission européenne a suscité un débat sur la nécessité d'adapter le droit de la concurrence à des enjeux autres que purement concurrentiels, et notamment industriels. Une discussion analogue s'est engagée en France à l'annonce de la fusion entre TF1 et M6, au motif que ce rapprochement aurait permis la naissance d'un champion français de premier ordre sur la diffusion et le financement des contenus audiovisuels pour résister aux plateformes numériques américaines. L'Autorité de la concurrence a cependant considéré que l'opération aurait été susceptible d'engendrer des risques concurrentiels majeurs notamment sur les marchés de la publicité télévisuelle et de la distribution de services de télévision (Autorité de la concurrence, 2022)¹⁴. La politique de concurrence n'interdit pas la constitution de champions industriels, mais elle prohibe les concentrations portant une atteinte à la concurrence et *in fine* à l'intérêt des consommateurs. À nouveau, la question des relations entre droit de la concurrence et politique industrielle soulève une difficulté d'équilibre avec les nouveaux enjeux liés au numérique.

8. Un manifeste franco-allemand de 2019, intitulé « Pour une politique industrielle du XXIème siècle » et rédigé conjointement par le ministère de l'Économie français et le ministère de l'Économie allemand, a donné une impulsion majeure à la politique industrielle européenne en plaidant pour un affermissement de la dynamique d'innovation en Europe, pour l'émergence d'entreprises européennes d'envergure mondiale et la protection des intérêts stratégiques européens dans un contexte où d'autres pays soutiennent directement leurs entreprises. À ce titre, le Règlement européen sur le contrôle des subventions étrangères du 14 décembre 2022, pour lequel la DGCCRF est l'une des administrations en charge de sa mise en place en France, permet de lutter contre les distorsions de concurrence qui ont pour origine des subventions de pays tiers accordées à des entreprises opérant ou à des productions circulant sur le marché intérieur. Le manifeste a contribué au développement considérable de l'utilisation des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) ces dernières années avec plusieurs projets d'envergure engagés sur des technologies et des produits stratégiques. La France est à ce jour engagée dans sept PIIEC qui soutiennent sa politique industrielle dans les domaines de l'électronique, les batteries, l'hydrogène, ou encore le *cloud*, projet copiloté par la France et l'Allemagne devant la Commission européenne (Direction générale des entreprises, 2024)¹⁵. Un PIIEC a pour objectif de promouvoir l'innovation ainsi que la réalisation de projets industriels dans des domaines stratégiques et d'avenir. Il est soumis aux règles relatives aux aides d'État. En raison des difficultés à contraindre d'autres grands acteurs mondiaux dans le recours aux aides d'État nationales, une politique industrielle plus active semble pertinente à court terme pour maintenir la compétitivité des entreprises européennes dans le monde. Cependant, les subventions publiques relativement plus importantes qui peuvent être mobilisées dans le cadre des PIIEC peuvent également perturber sur le long terme le fonctionnement du marché unique. C'est la raison pour laquelle les PIIEC ne sont autorisés que si des défaillances de marché sont identifiées et si elles conduisent à une situation économiquement inefficace en l'absence d'intervention publique, afin de limiter les disparités à l'échelle européenne, éviter les distorsions de concurrence en matière

¹³ Communication de la Commission européenne sur l'interdiction du projet d'acquisition d'Alstom par Siemens, JO C300 du 06 février 2019

¹⁴ Communiqué de presse de l'Autorité de la concurrence du 16 septembre 2022 : TF1/M6 : l'Autorité de la concurrence prend acte de la décision de Bouygues de retirer son projet d'acquisition (<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/tf1m6-lautorite-de-la-concurrence-prend-acte-de-la-decision-de-bouygues-de>).

¹⁵ Direction générale des entreprises, « Les projets importants d'intérêt européen commun, un outil de politique industrielle européenne », Les Thémas de la DGE, n°17, 2024

d'innovation et favoriser une égalité d'accès aux PIIEC, dans un contexte de différence de capacité budgétaire entre les États membres.

9. Si les autorités de concurrence ne sauraient ainsi écarter les principes fondamentaux de la concurrence pour privilégier les enjeux de la politique industrielle, elles se doivent néanmoins d'intégrer dans leur analyse la nature par essence évolutive des marchés (2).

2. La politique de concurrence, un soutien à la politique industrielle

2.1. La politique de concurrence, un vecteur de la compétitivité des industries nationales

10. La politique de concurrence est en mesure de répondre à nombre des enjeux habituellement envisagés dans le cadre de la politique industrielle. D'une part, l'existence de mesures privilégiant fortement la concurrence garantit la disparition des entreprises inefficaces du marché, le renouvellement du tissu productif français, la productivité et la compétitivité du secteur industriel. En luttant contre les abus de position dominante, l'autorité de la concurrence française permet à des entreprises naissantes d'exploiter pleinement leur potentiel et participent au développement de nouveaux marchés. Le développement d'un secteur est également favorisé par l'arrivée de nouvelles entreprises qui produisent des innovations de rupture et exploitent de nouvelles sources de productivité. L'entrée de nouvelles firmes exerce, en retour, un « effet de contestabilité » sur les firmes installées, en les incitant à devenir plus productives et à se renouveler (Bartelsman et al., 2004)¹⁶. L'enjeu d'une politique industrielle aujourd'hui n'est donc plus seulement de conforter les champions existants, en leur permettant d'atteindre une taille critique au niveau mondial, mais d'être aussi en mesure d'en créer de nouveaux. Le contrôle des concentrations permet aux autorités de concurrence de protéger la structure concurrentielle des marchés en amont, avant la constitution d'une position dominante. Par ailleurs, à la faveur d'une évolution récente, les opérations d'acquisitions prédatrices ou consolidantes qui échappent aux seuils nationaux et européens de contrôle mais sont potentiellement préjudiciables pour la concurrence et notamment dans des domaines innovants, peuvent faire l'objet d'un renvoi à la Commission européenne sur le fondement de l'article 22 du règlement n°139-2004 du Conseil du 20 janvier 2004. À titre d'exemple, l'Autorité de la concurrence a soumis en 2021 à la Commission européenne une requête lui demandant d'examiner le projet d'acquisition de la société Grail par le groupe Illumina sur la base de l'article 22¹⁷. L'Autorité a considéré qu'une telle fusion aurait freiné l'innovation sur le marché émergent des tests sanguins de détection précoce du cancer, aurait permis de consolider le pouvoir de marché d'entreprises déjà dominantes et affecté de façon significative la concurrence. En septembre 2022, la Commission européenne a interdit l'opération¹⁸.

¹⁶ Bartelsman E., « Microeconomic evidence of creative destruction in industrial and developing countries », Document de travail, 2004

¹⁷ Communiqué de presse de l'Autorité de la concurrence du 20 avril 2021, La Commission européenne ouvre une procédure d'examen du rachat de Grail par Illumina fondée sur la procédure de l'article 22 du règlement concentrations de 2004 (<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/article/la-commission-europeenne-ouvre-une-procedure-dexamen-du-rachat-de-grail-par-illumina-fondée>)

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_5364

11. D'autre part, la politique de concurrence renforce l'efficacité des entreprises, en les incitant à innover. La politique de concurrence permet de soutenir l'innovation par l'abaissement des barrières à l'entrée et l'ouverture des marchés. La littérature économique a mis en exergue que l'accès au marché augmente naturellement la taille du marché disponible pour une entreprise et, d'autre part, que « *des marchés plus grands encourageront l'innovation* » (Griffith, 2021)¹⁹ dans la mesure où un marché plus vaste permet de répartir les coûts fixes des entreprises sur un plus grand nombre d'unités. Outre l'effet sur les prix qui peut être induit par l'augmentation de l'offre, l'ouverture des marchés est aussi une porte d'entrée pour de nouveaux acteurs qui peuvent présenter des modèles économiques différents, parfois plus efficaces. Les lignes directrices de la Commission européenne reconnaissent ainsi pleinement le rôle de l'innovation, notamment en prévoyant la possibilité d'exempter, sous certaines conditions, les accords de recherche et développement entre concurrents. Dans ce contexte, les autorités de concurrence doivent laisser les innovations émerger, en permettant aux acteurs d'investir, sans pour autant que leurs positions restent immuables ou soient mises à profit pour empêcher les innovateurs de demain (Note des autorités françaises, 2023)²⁰.

2.2. Une politique de concurrence ambitieuse pour faire face aux nouveaux enjeux industriels

12. Par la publication de nombreux avis portant sur des secteurs clés tels que les transports, l'énergie, les télécommunications et, plus récemment, les nouveaux marchés « verts » et numériques, l'Autorité de la concurrence intègre dans son analyse les nouveaux enjeux économiques, y compris industriels. Que ce soit dans le secteur des bornes de recharge publiques pour véhicules électriques (Autorité de la concurrence, 2021)²¹, ou bientôt dans le secteur de l'intelligence artificielle générative (Autorité de la concurrence, 2024)²², l'Autorité de la concurrence a su mettre à profit sa compétence consultative pour explorer de nouveaux secteurs liés à des activités ou des produits qui ont un impact significatif sur les enjeux environnementaux et numériques au centre des politiques industrielles françaises.

13. Par la prise en compte de la concurrence potentielle (contrainte concurrentielle susceptible de peser sur le comportement d'une entreprise opérée par une entreprise qui n'est pour autant pas encore présente sur le marché) et de l'analyse des effets congloméraux (effets produits sur différents marchés par des entreprises, parties à la fusion, qui opère dans plusieurs secteurs d'activité distincts), l'Autorité a d'ores et déjà pris en considération dans le contrôle des concentrations les spécificités de certains secteurs aux forts enjeux industriels. Ainsi, l'Autorité a examiné pour la première fois en janvier 2021 les marchés de la production et de la distribution d'hydrogène, ainsi que le marché du développement, de la construction et de l'installation de stations à hydrogène²³. Prenant en considération

¹⁹ Griffith, R., « Product market competition, creative destruction and innovation », 2021.

²⁰ Note des autorités françaises, « La relation entre la concurrence et l'innovation », Table ronde, Comité de la concurrence de l'OCDE

²¹ Décision n° 21-DCC-172 du 1er octobre 2021 relative à la création d'une entreprise commune par les sociétés AGI, EDF PEI, Genak et SAFO

²² Communiqué de presse de l'Autorité de la concurrence relatif à son autosaisie pour avis et au lancement de sa consultation publique », 2024

²³ Décision n° 21-DCC-18 du 29 janvier 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la société Dijon Métropole Smart Energy par Dijon Métropole et les sociétés Storengy et Rougeot Énergie Invest.

l'existence de concurrents potentiels et les effets congloméraux de l'opération, notamment sur le marché de la fourniture au détail d'électricité, elle a considéré que cette situation ne soulevait pas de difficultés de concurrence.

14. L'analyse prospective menée dans le cadre du contrôle des concentrations permet à l'Autorité de la concurrence de prendre en compte « *les évolutions en cours ou anticipées à un horizon raisonnable, qui dépend des spécificités du secteur* » (Autorité de la concurrence, 2020)²⁴.

15. Les engagements structurels et/ou comportementaux constituent l'un des pouvoirs mis à la disposition de l'Autorité pour corriger, dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles, ou prévenir, dans le cadre du contrôle des concentrations, les atteintes au droit de la concurrence. La souplesse qui préside à leur élaboration et la rapidité avec laquelle ils permettent de remédier aux problèmes de concurrence en font une solution efficace. Les engagements peuvent toujours être adaptés si des événements nouveaux modifient le fonctionnement concurrentiel du marché. À titre d'exemple, l'Autorité de la concurrence a ainsi modifié les engagements que le Groupe Canal+ avait pris lors de sa fusion avec TPS puis lors du rachat des chaînes Direct 8 et Direct Star, pour prendre en compte l'arrivée de plateformes de contenus audiovisuels telles que Netflix ou Amazon (Autorité de la concurrence, 2017)²⁵.

16. Les autorités de concurrence françaises ont su intégrer dans leur analyse les nouveaux enjeux industriels, la concurrence contribuant ainsi, avec la politique industrielle, à ce que la France retrouve le chemin de la compétitivité.

²⁴ Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations, 2020, pt. 518

²⁵ Décision 17-DCC-92 du 22 juin 2017 portant réexamen des injonctions de la décision n°12-DCC-100 du 23 juillet 2012 relative à la prise de contrôle exclusif de TPS et CanalSatellite par Vivendi SA et Groupe Canal Plus ; Décision n° 17-DCC-93 du 22 juin 2017 portant réexamen des engagements de la décision n° 14-DCC-50 du 2 avril 2014 relative à la prise de contrôle exclusif des sociétés Direct 8, Direct Star, Direct Productions, Direct Digital et Bolloré Intermedia par Vivendi SA et Groupe Canal Plus