

Fiche 2.2 : Quel est le rôle de la politique de la concurrence ?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : *En s'appuyant sur des exemples, on montrera que la politique de la concurrence s'exerce non seulement à l'égard des entreprises mais aussi en matière d'intervention publique. On soulignera que cette politique est source de débats quant à la place de l'État dans la production de services collectifs et dans la mise en œuvre de la politique industrielle. On présentera quelques cas dans lesquels les autorités de la concurrence, en France et à l'échelon européen, sont intervenues pour protéger les intérêts des consommateurs.*

Acquis de première : *Fonctions économiques de l'État, marchés concurrentiels, marchés imparfaitement concurrentiels, pouvoir de marché.*

NOTIONS : *Abus de position dominante, cartel de producteurs, marché pertinent.*

Savoirs de référence sur la question

Objectifs et modalités de la politique de la concurrence

La libre concurrence ne signifie pas l'absence de règles. Si, dans les pays à économie de marché, les entreprises disposent de marges de manœuvre significatives, leurs stratégies sont encadrées par un ensemble de normes juridiques destinées justement à permettre une concurrence effective, équitable et surtout profitable aux consommateurs. Définir ces règles du jeu concurrentiel, contrôler leur application, sanctionner les comportements déviants, tel est l'objet de la politique de la concurrence, participant de la fonction économique d'allocation de l'Etat.

Cette politique s'est développée selon des temporalités différentes à travers le monde : plus précoce aux Etats-Unis où la puissance acquise par certaines grandes entreprises a conduit à la mise en place d'un arsenal législatif dès la fin du XIX^e siècle (Sherman Act, 1890 ; Clayton Act, 1914), elle n'est encore qu'embryonnaire dans nombre de pays émergents et en développement. Dans les pays européens, elle ne s'est réellement imposée que sous l'impulsion de la construction communautaire à partir des années 1950. C'est une compétence européenne depuis le traité de Rome (1957). Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit aujourd'hui les principes du droit de la concurrence en vigueur dans les pays membres, la compétence pour leur mise en œuvre étant partagée entre la Commission et les autorités nationales (en France l'Autorité de la concurrence, anciennement Conseil de la concurrence, autorité administrative indépendante et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF – , qui relève du ministère de l'Economie et des Finances).

Du fait de ces trajectoires historiques différentes, mais aussi de priorités nationales divergentes, le contenu concret de la politique de la concurrence varie d'un pays à l'autre. Elle s'organise toutefois généralement autour des mêmes objectifs et mobilise des instruments proches. Trois

volets principaux se retrouvent ainsi dans le droit de la concurrence de la plupart des pays développés : la lutte contre les cartels de producteurs (article 101 du TFUE), la répression de l' « abus de position dominante » (article 102 du TFUE) et le contrôle des opérations de concentration (règlement n° 139/2004). S'y ajoute, dans le cadre européen, la prohibition des aides accordées par un Etat à ses entreprises nationales, faussant ou risquant de fausser la concurrence (article 107 du TFUE) : encadrant le comportement des entreprises, la politique de la concurrence concerne ainsi également les interventions publiques.

La lutte contre les cartels et les ententes

Les cartels de producteurs constituent des ententes entre firmes d'un même secteur ayant pour objet de limiter la concurrence. Leur objectif est d'obtenir un profit total plus élevé en se rapprochant d'une situation de monopole. Pour cela, les participants peuvent s'entendre sur la fixation d'un prix commun, s'échanger des informations confidentielles, se répartir les marchés sur une base géographique ou en fonction des catégories de clients ou encore définir entre eux des quotas de production, de telle sorte que la production totale soit inférieure à celle qui résulterait du libre jeu de la concurrence. Dans la mesure où ils impliquent une collusion étroite entre producteurs, les cartels sont plus présents sur les marchés imparfaitement concurrentiels rassemblant un petit nombre d'offres que sur les marchés concurrentiels. L'industrie chimique, dont la structure est oligopolistique, représente ainsi à elle seule 26% des cartels condamnés en Europe au cours de la période 1967-2007.

Débouchant sur des hausses de prix nuisibles aux consommateurs (entre 20 et 30 % par rapport au prix de concurrence selon les études empiriques), les cartels et les ententes sont prohibés par le droit de la concurrence. Les sanctions encourues sont essentiellement financières : en 2005, le Conseil de la concurrence a ainsi infligé une amende de 534 millions d'euros aux trois opérateurs de téléphonie mobile opérant sur le marché français pour avoir échangé des informations stratégiques et s'être entendus pour stabiliser les parts de marché.

Au-delà de la répression, l'objectif des autorités de la concurrence est de prévenir l'apparition des cartels. Deux éléments apparaissent ici déterminants. D'une part, le niveau de la sanction doit être suffisamment dissuasif : au regard de la faible probabilité de détection (15 %) et des gains importants engrangés par les cartellistes, les amendes infligées par la Commission européenne ont souvent été jugées insuffisantes mais leur montant a sensiblement augmenté depuis les années 2000. D'autre part, il convient d'améliorer les procédures de détection : les preuves matérielles de la collusion étant souvent difficiles à apporter, les autorités publiques ont mis en place des programmes de clémence selon lesquels les entreprises qui dénoncent l'existence d'un cartel auquel elles participent, peuvent bénéficier de l'immunité.

La répression des abus de position dominante

Du fait de leur taille, de leur part de marché ou de leur avance technologique, certaines entreprises peuvent acquérir une position dominante sur un marché, c'est-à-dire une capacité à affecter de manière significative la concurrence sur ce marché. L'exploitation délibérée de cette situation pour restreindre la concurrence est considérée par les autorités publiques comme un abus de position dominante.

L'éventail des pratiques abusives est relativement large. Une entreprise en position dominante peut par exemple adopter un comportement de « prix prédateurs », c'est-à-dire fixer temporairement un prix inférieur à ses coûts de production pour forcer un concurrent à sortir du marché. Une fois cet objectif atteint, elle peut ensuite accroître ses prix et enregistrer des profits qui font plus que compenser les pertes enregistrées pendant la période de prédation. Une autre pratique classique est celle des ventes liées : il s'agit alors pour une entreprise en position dominante sur le marché d'un produit A d'éliminer la concurrence sur le marché du produit B en vendant les deux produits simultanément. En mars 2004, la Commission européenne a ainsi condamné Microsoft à une amende de 497 millions d'euros pour avoir exploité sa position dominante sur le marché des systèmes d'exploitation en liant la vente de Windows à celle du

logiciel Media Player. Une entreprise en position dominante peut encore refuser à ses concurrents l'accès à des ressources rares, les dénigrer auprès de ses clients ou bien accorder à ceux-ci des remises de fidélité qui rendent prohibitif le coût d'un changement de fournisseur.

La détection de ces pratiques est malaisée. Pour mettre en évidence la position dominante d'une firme, les autorités concurrentielles doivent d'abord délimiter le marché pertinent sur lequel elle opère, c'est-à-dire identifier l'ensemble des produits substituables aux siens à l'intérieur d'un territoire donné. Le critère de substituabilité ne signifie pas que les produits doivent être physiquement identiques mais que les consommateurs doivent les considérer comme interchangeables (l'Eurostar et l'avion pour un trajet Paris-Londres par exemple). Dans un deuxième temps, les autorités apprécient la position de la firme en se basant sur un certain nombre d'indicateurs : elles concluent généralement à la position dominante quand l'entreprise détient une forte part de marché, que la répartition des parts est inégalitaire et/ou qu'il existe de fortes barrières à l'entrée. Enfin, il convient d'identifier les abus, ce qui suppose par exemple, dans le cas de la prédation, d'avoir connaissance de la structure des coûts de la firme incriminée.

Le contrôle des opérations de concentration

Depuis 1976 aux Etats-Unis, 1990 dans l'Union Européenne, les entreprises désirent s'engager dans des opérations de concentration (fusions-acquisitions) de grande dimension doivent en informer au préalable les autorités de la concurrence qui, après examen, décident ou non de les autoriser. Contrairement aux deux volets précédents, la démarche est ici préventive : il s'agit d'identifier en amont et d'empêcher les opérations susceptibles de diminuer l'intensité de la concurrence et donc de nuire aux intérêts des consommateurs.

Dans leur examen du dossier, les autorités doivent d'abord, comme dans le cas de l'abus de position dominante, délimiter le marché pertinent. Elles doivent ensuite mesurer l'impact de l'opération sur le degré de concurrence sur ce marché : risque-t-elle de permettre l'exercice d'un pouvoir de marché générateur d'une hausse durable et injustifiée des prix ? C'est parce qu'elle a répondu positivement à cette question que la Commission a bloqué en 2007 le projet de rachat d'Aer Lingus par Ryanair, estimant que la nouvelle entité serait en situation de monopole sur vingt-deux lignes au départ de Dublin. La répartition des parts de marché constitue de fait un indicateur crucial : si l'opération aboutit à un degré élevé de concentration, elle sera considérée avec une plus grande méfiance. Mais l'exercice d'un pouvoir de marché peut être contrecarré par la faiblesse du nombre d'acheteurs ou la menace d'entrée de nouveaux concurrents.

Les décisions d'interdiction sont relativement rares : au cours de la période 1990-2007, 90 % des opérations examinées par la Commission ont été autorisées sans qu'une enquête approfondie n'ait été engagée et parmi les 10 % qui ont fait l'objet d'un examen plus poussé, seules 12 % ont finalement été bloquées, certaines de grande ampleur (rejet du projet de fusion Legrand-Schneider Electric, ou plus récemment Deutsche Börse-NYSE-Euronext). En revanche, la Commission impose souvent des conditions aux opérations de fusions-acquisitions (cession de certains actifs notamment).

Les débats relatifs à la politique de la concurrence

Politique de la concurrence et politique industrielle

Dans la mesure où elle conduit à encadrer voire à contraindre les stratégies des entreprises, la politique de la concurrence peut entrer en conflit avec d'autres politiques économiques, en particulier la politique industrielle qui vise à améliorer les performances des entreprises et la puissance industrielle d'un pays.

Le débat pratique sur la hiérarchie à établir entre ces différentes politiques fait écho à un débat théorique sur la nature de la concurrence. A une tradition « pessimiste » qui met l'accent sur le conflit entre les intérêts des consommateurs et le pouvoir de marché des firmes, s'oppose en effet une tradition plus « optimiste » qui perçoit la concurrence comme un processus dynamique de sélection des entreprises les plus efficaces. Dans cette perspective, développée notamment

par Joseph Schumpeter, la concentration et l'apparition de pouvoirs de marché sont considérées à la fois comme des signes de la vivacité de la concurrence et comme des conditions de l'innovation et des gains d'efficacité industrielle in fine bénéfiques aux consommateurs.

Les politiques de la concurrence effectivement mises en œuvre prennent en compte ces possibles retombées positives de la concentration. Le droit européen autorise ainsi certaines ententes entre firmes concurrentes dans la mesure où elles procurent aux consommateurs un avantage économique contrebalançant leur effet anticoncurrentiel. C'est le cas en particulier des « ententes technologiques » qui consistent à mettre en commun les activités de recherche-développement (R&D). Permettant la réalisation d'investissements qui n'auraient pu être effectués par chaque entreprise individuellement car trop coûteux et/ou trop risqués, elles sont susceptibles de générer des innovations favorables aux consommateurs : ceux-ci peuvent en effet bénéficier de baisse des prix (innovation de procédé faisant baisser les coûts de production) ou de produits de meilleure qualité (innovation de produit).

Similairement, la perspective de gains d'efficacité, résultant de la réalisation d'économies d'échelle ou d'un transfert de technologie entre firmes, constitue un critère d'autorisation de certaines opérations de fusion.

Si elle admet ainsi un certain nombre d'exceptions à l'application de ses principes fondamentaux, la politique de la concurrence mise en œuvre dans le cadre européen a souvent été dénoncée comme trop restrictive, à l'opposé du volontarisme industriel japonais ou du pragmatisme américain. Dotée dès le traité de Rome (1957) de la mission supplémentaire de favoriser l'intégration des économies des pays membres, elle a remis en cause, notamment à travers la prohibition des aides d'Etat, certaines traditions d'intervention au profit de « champions nationaux ». Certains plaident aujourd'hui pour un rééquilibrage qui passerait par la mise en place d'une véritable politique industrielle à l'échelle européenne.

Politique de la concurrence et production des services collectifs

L'approfondissement de l'intégration européenne décidée lors de la signature de l'Acte unique en 1986 a conduit, à partir des années 1990, à l'entrée dans le champ de la concurrence des services collectifs marchands jusqu'alors généralement fournis par des monopoles étatiques. Inspirée par des évolutions théoriques dans les domaines de l'économie industrielle et de l'économie publique mais aussi liée à des mutations techniques, cette libéralisation a concerné selon des chronologies diverses l'ensemble des services en réseau : télécommunications, énergie, transports, services postaux.

Le démantèlement des monopoles publics verticalement intégrés a constitué la première étape du processus avec la séparation entre la gestion du réseau et la fourniture de services. Alors que la première activité est généralement demeurée en monopole, la seconde a ensuite été progressivement ouverte à la concurrence, l'opérateur historique faisant souvent l'objet d'une privatisation totale ou partielle. Des évolutions sont également intervenues en matière de régulation avec la création de nouvelles autorités indépendantes (par exemple l'Autorité de régulation des télécommunications, renommée en 2005 Autorité de régulation des communications électroniques et de la Poste – ARCEP), chargées d'accompagner l'ouverture à la concurrence en s'assurant notamment que les nouveaux opérateurs peuvent accéder au réseau dans des conditions équitables.

Ces mutations ont suscité en France un certain nombre de craintes et de réticences, au motif qu'elles menaceraient la conception française du service public, fondée sur les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité. Il est vrai que les traités européens ne parlent pas de services publics, mais de services d'intérêt général et que si cette notion a un sens proche, elle a longtemps été entourée d'un certain flou juridique. Il existe toutefois aujourd'hui une distinction claire entre les services non économiques d'intérêt général (police, justice, sécurité sociale) et les services économiques d'intérêt général (SIEG), fournis contre rémunération : si les règles européennes de la concurrence ne s'appliquent pas pour les premiers, les entreprises chargées

des deuxièmes y sont par contre soumises, qu'elles soient publiques ou privées. En vertu de l'article 106-2 du TFUE, des dérogations peuvent toutefois être accordées pour permettre le bon accomplissement des missions particulières qui leurs sont imparties, notamment « un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » (protocole interprétatif n°9 du TFUE).

Le financement par l'Etat des obligations de service public des SIEG constitue un autre sujet problématique, dans la mesure où il peut entrer en contradiction avec le principe d'interdiction des aides d'Etat aux entreprises nationales. En 2004, la Commission a par exemple exigé de France Telecom qu'elle rembourse à l'Etat français 1 milliard d'euros, estimant qu'elle avait bénéficié jusqu'en 2002 d'un régime de faveur en matière de taxe professionnelle. Des dérogations sont toutefois également prévues, à condition que l'entreprise soit effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et que la compensation soit calculée de manière transparente et strictement proportionnée.

Ressources et activités pédagogiques proposées

Activité 1 : Cartels et ententes illicites

Finalité : Présenter la logique des ententes illicites, leurs effets sur les consommateurs et les mesures prises par les pouvoirs publics pour les combattre.

Étapes et ressources préconisées :

- Présenter le cas de l'entente entre les opérateurs de téléphonie mobile, condamnés en 2005 par le Conseil de la concurrence.
- Analyser avec les élèves la décision de condamnation (décision n° 05-D-65 du 30 novembre 2005). Le communiqué de presse, disponible sur le site de l'Autorité de la concurrence résume bien les motifs et les sanctions. www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=149&id_article=501
- Possibilité d'évoquer l'attribution d'une quatrième licence UMTS à Free Mobile par l'ARCEP le 18 décembre 2009 (résumé de la procédure sur le site de l'ARCEP : www.arcep.fr) et d'analyser ses effets sur le marché.

Activité 2 : La mesure de la concentration

Finalité : Faire découvrir la méthode utilisée par les autorités de contrôle de la concurrence pour évaluer le degré de concentration sur un marché.

Étapes et ressources préconisées :

- Faire réfléchir les élèves sur les critères qu'ils utiliseraient.
- Présenter l'indice de Herfindhal-Hirschman (IHH) utilisé pour mesurer le degré de concentration d'un secteur. L'IHH d'un secteur est la somme du carré de la part de marché de toutes les firmes présentes dans le secteur.
- A partir d'exemples numériques simples, on peut montrer que l'IHH dépend à la fois du nombre de firmes sur un marché et de la répartition des parts de marché.

Marché A : Deux firmes : 60% et 40% : $IHH = 60 \times 60 + 40 \times 40 = 3600 + 1600 = 5200$

Marché B : Quatre firmes : 25% chacune : $IHH = 625 \times 4 = 2500$

Marché C : Sept firmes : 50%, quatre à 10%, deux à 5% : $IHH = 2500 + 400 + 50 = 2950$

- Un tableau sur l'IHH de certains secteurs oligopolistiques aux Etats-Unis et un exercice de calcul simple sont proposés dans Krugman P., Wells R., *Microéconomie*, De Boeck, 2009, pp. 666-667.

Activité 3 : L'innovation comme motif d'acceptation d'une entente

Finalité : Montrer que certaines ententes entre entreprises peuvent être profitables aux consommateurs lorsqu'elles ont pour but le développement d'innovations génératrices de baisse des prix ou de produits de meilleure qualité.

Étapes et ressources préconisées :

- Commenter avec les élèves l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne qui prohibe les ententes entre entreprises et son alinéa 3 qui définit les conditions d'exemption :

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF

- Comme illustration, il est possible d'utiliser le cas d'Engine Alliance, accord autorisé entre General Electric Aircraft Engines et Pratt et Whitney pour développer un nouveau moteur

destiné aux avions commerciaux de grande capacité. Il est analysé dans Combe E., *La politique de la concurrence*. La Découverte, 2008, pp. 67-68.

Activité 4 : Concurrence et services collectifs

Finalité : Faire apparaître les dilemmes posés et les débats suscités par l'ouverture des services publics en réseau à la concurrence.

Étapes et ressource préconisées :

- Retracer l'histoire de la libéralisation des services publics en réseau et du transport ferroviaire en France (le site vie-publique.fr présente une [chronologie](#)).
- Recenser les différents arguments au sujet de la libéralisation du transport ferroviaire. Les arguments peuvent être tirés d'articles de presse ou bien recherchés directement sur Internet par les élèves (vie-publique.fr, [rapport du conseil d'analyse stratégique](#), [site des Assises du ferroviaire](#), sites d'associations de défense des usagers...).
- Construire un tableau pour classer les différents arguments, par exemple bilan de la libéralisation (points positifs / points négatifs), perspectives d'extension de la concurrence au transport de voyageurs (pour / contre).

Bibliographie

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

Combe E., *La politique de la concurrence*, La Découverte, 2008.

[Collection Repères. Complet et accessible avec de nombreux exemples concrets de pratiques abusives et de jugements.]

Krugman P., Wells R., *Microéconomie*, De Boeck, 2009.

[L'oligopole - pp. 662-675 : description et exemples concrets avec notamment un passage sur les méthodes d'évaluation de l'intensité concurrentielle d'un marché par les autorités antitrust américaines. Les politiques antitrust - pp. 690-692]

Marty, F. « La politique de la concurrence », dans Montel-Dumont O. (dir.), *La politique économique et ses instruments*, La Documentation Française, 2010, pp. 173-188

[Synthèse récente claire et complète : principes et histoire de la politique de la concurrence ; pratiques actuelles en Europe avec exemples de condamnation.]

Complété par Strassel C., La politique communautaire des aides d'Etat - pp. 189-193

Stiglitz J., Walsh C., Lafay J.D., *Principes d'économie moderne*, De Boeck, 3e édition, 2007.

[L'appréciation du degré de concurrence d'un marché - pp. 252-254. L'oligopole - pp. 256-265 : collusion, pratiques commerciales restrictives, dissuasion à l'entrée. [Les politiques publiques en matière de concurrence - pp. 271-289 : politiques à l'égard des monopoles naturels et politiques antitrust avec des exemples concrets mais essentiellement américains.]

Les services publics, *Cahiers Français*, n°339, juillet-août 2007.

[Les modèles de service public - pp. 3-25 : notion de "service public à la française", conception européenne des services publics et applications dans le droit communautaire. Les services en réseau : transformations, défis et enjeux - pp. 51-87 : ouverture à la concurrence des réseaux de services publics (énergie, télécommunications, transport ferroviaire, service postal) : assez technique.]

Dossier du site vie-publique.fr, « La régulation des services publics (2001-2007) ».

www.vie-publique.fr/politiques-publiques/regulation-services-publics/index/

Bibliographie complémentaire

Combe E., *Cartels et ententes*, Que sais-je ? PUF, 2004.

Encaoua D., Guesnerie R., *Politiques de la concurrence*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2006. Disponible en ligne : www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/060.pdf

Site de l'Autorité de la concurrence : www.autoritedelaconcurrence.fr

Site de la DGCCRF : www.economie.gouv.fr/dgccrf

Site de la DG concurrence de la Commission européenne : ec.europa.eu/competition/index_en.html

[En anglais uniquement.]