

La politique de la concurrence tue-t-elle l'industrie?

JECO 2013

David Encaoua

Université Paris 1, Ecole d'Économie de Paris

Question à ramifications multiples

- Une des ramifications, et non des moindres: politique de la concurrence (PC) et politique industrielle (PI) sont-elles antinomiques ou complémentaires ?
- Conflit apparent entre ces 2 politiques:
 - Pays les plus en faveur d'une PI volontariste pensent que PC est inadaptée face aux asymétries de concurrence entre pays et entre continents en matières de travail, fiscalité, environnement, change.... \Rightarrow PC doit être évaluée à l'aune de la compétitivité (rapport Gallois, 2013) \Rightarrow Le surplus du consommateur ne doit plus être l'objectif principal de PC.
 - Pays les plus en faveur PC ont tendance à mésestimer ou sous estimer les effets positifs d'une PI bien conçue et bien gouvernée, sachant que ces effets ne peuvent être obtenus par PC. Croyance (erronée) que la meilleure PI est la PC (Motta, 2004).

Objets des deux politiques et asymétries

- Objet PC: Protection de la concurrence (et non des concurrents) pour permettre fonctionnement marché unique. Quatre dimensions PC:
 1. ententes,
 2. abus de position dominante,
 3. contrôle des concentrations,
 4. contrôle des aides d'Etat.
- Consensus plus ou moins fort sur les 2 premières dimensions (antitrust) et controverses sur 2 dernières(dimension prospective)
- Objet PI: Parvenir à une structure ou un état non atteignable par les forces du marché, avec un objectif souhaité par la puissance publique \Rightarrow faible consensus entre pays membres
- Conséquence: **Très forte asymétrie entre PC et PI au niveau communautaire**: Dès le Traité de Rome (1958), la PC a joué un rôle considérable dans la construction de l'UE, au point que les normes européennes sont à présent décentralisées dans pays membres. Mais PI a mis beaucoup de temps à se définir et s'imposer (Europe 2020).

Conceptions possibles PI

- **Conception minimale de PI:** Il ne s'agit pas de corriger les défaillances du marché, ce que sont censées faire PC et politique de réglementation économique (PRE), mais **de permettre aux pouvoirs publics d'affecter des choix industriels et technologiques qui, tout en étant avantageux pour la société, ne seraient pas atteignables en l'absence d'intervention publique.** Exemples: transition énergétique, direction des innovations, etc.
- **Conception élargie de PI :** Inclut toute intervention publique qui défend les intérêts d'entreprises nationales, pour les favoriser en vue de constituer champions nationaux ou européens, ou pour maintenir des bassins d'emploi en activité, ou encore pour instaurer des barrières commerciales protégeant les acteurs nationaux de concurrents non astreints aux mêmes contraintes que celles auxquelles sont soumis ces acteurs, en matière de :
 - conditions de travail,
 - rémunérations,
 - fiscalité,
 - environnement,
 - taux de change, etc.

Justifications

- Justification conception élargie PI: en présence de concurrents non soumis aux mêmes contraintes, les effets de la guerre économique à laquelle sont exposées les entreprises doivent être **internalisés** par Etats (mesures de réciprocité) pour défendre leurs entreprises.
- Danger de cette internalisation: substituer une approche non-coopérative entre Etats, voire même agressive, à une approche coopérative par négociation.
- S'il est normal de souhaiter que le fonctionnement des marchés repose sur des comportements non coopératifs des entreprises, il ne paraît pas souhaitable qu'il en soit de même pour les relations entre Etats. Ils peuvent éviter les comportements de réciprocité en négociant des solutions ou en déposant une plainte auprès de l'OMC. Cette conception élargie PI est en conflit manifeste avec PC.

Conséquences

- Pas de consensus européen sur conception élargie mais consensus tardif sur conception minimale comprenant:
 - Mesures transversales: tout ce qui contribue à créer un écosystème favorable à l'innovation et à lever les barrières à la croissance PME
 - Mesures sectorielles spécifiques:
 - influencer la direction du progrès technique, ex: énergie verte,
 - favoriser financement innovation, notamment PME et ETI,
 - soutenir secteurs en difficulté temporaire,
 - veiller à ce que les règles de concurrence ne freinent pas les incitations à l'innovation, notamment dans le domaine de la propriété intellectuelle
- On pourrait envisager que le contrôle des aides publiques, domaine le plus contesté de la PC en Europe, sorte du cadre de la PC et devienne une composante de la PI. Pour éviter abus, avis donné par plusieurs commissaires qui prendraient en compte, outre l'impact de l'aide sur la concurrence, la nécessité de l'aide au regard de l'intérêt général, comme cela s'est passé à propos des aides au secteur bancaire durant la crise financière récente.

Les PI des pays membres ne sont pas harmonisées

- Même si on retient conception minimale et qu'on se restreint à la seule dimension ayant trait à la **recherche et à l'innovation**, il s'avère que faire une Europe intégrée en ces domaines est plus difficile que construire le marché unique!
- Dépenses communautaires consacrées à ces domaines restent faibles. Part des dépenses communautaires du PCRD dans le total des dépenses de R&D en Europe est de l'ordre de 7%, le reste étant assuré par les Etats membres et les acteurs privés.
- A la différence de PC, qui est communautarisée, les politiques de la recherche et de l'innovation restent beaucoup plus du domaine de la subsidiarité. Le Traité exclut toute mesure d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en matière de politique industrielle (article 173 TFUE)
- Mais, depuis l'échec de l'objectif de Lisbonne, la Commission Européenne cherche un nouveau cadre (Horizon 2020) pour coordonner R&D communautaire en allouant budget global (80 milliards euros) selon trois axes:
 - Recherche d'excellence (33% budget global)
 - Aider l'industrie à retrouver sa compétitivité (24% budget global)
 - Défis de société (au nombre de 7, 40% budget global)

Les péripéties de la PI en France

- Multiples mesures transversales: CIR, PIA, pôles de compétitivité, CICE,...
- Mesures sectorielles: différentes variantes au cours du temps
 - Grands programmes technologiques pilotés et financés par l'Etat (spatial, aéronautique, plan calcul, télécommunications, nucléaire, etc.) depuis les années d'après guerre jusqu'à la fin des années 1970.
 - Nationalisations d'entreprises dans le cadre du programme commun de 1981.
 - Création d'une agence de financement de projets innovants (Agence de l'Innovation Industrielle, 2005-2008)
 - Sélection d'un ensemble de projets innovants définissant la nouvelle France industrielle (2013).

Critiques et implications

- Critiques des variantes de PI en France
 - Difficultés d'assurer choix publics judicieux, sachant difficulté d'anticiper le succès *ex ante*, parfois infructueux *ex post* (ex: Concorde, plan calcul)
 - Programme de nationalisations couteux et ne correspondant pas à l'environnement international ; de plus, nationalisations difficiles à répliquer en situation de finances publiques contraintes
 - Gaspillage de ressources car financements accordés à des projets qui auraient pu ou auraient du être réalisés sans subventions (effets d'aubaine)
- Implications
 - Mauvaise spécialisation industrielle,
 - Insiders vs outsiders,
 - Soutien public R&D privée (CIR) sans résultat net sur intensité R&D privée,
 - Soutien à l'innovation qu'elle qu'en soit la nature,
 - Diagnostic : revigorer l'industrie par le développement de nouvelles technologies, sans chercher à revigorer la demande globale par des transformations sociales conduisant à un "mieux être" plutôt qu'à un "avoir plus " (Debonneuil-Encaoua, 2013).