

## Question 2 : Quel est le rôle de la politique de la concurrence ?

### Objectifs :

→ Savoir expliquer et illustrer la politique de la concurrence, tant à l'égard des entreprises qu'en matière d'intervention publique.

→ Savoir expliquer 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.

→ Savoir expliquer et illustrer, tant à l'échelon national qu'europpéen, les autorités de la concurrence sont intervenues pour protéger les intérêts des consommateurs.

### Notions à connaître :

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

- politique de la concurrence
- **abus de position dominante**
- **cartel de producteurs**
- marché
- **marché pertinent**
- politique industrielle
- services collectifs
- services d'intérêt général

(Les notions en gras sont les notions qui apparaissent dans le programme, pour lesquelles vous serez évalués lors du baccalauréat. Les autres notions sont nécessaires pour bien maîtriser les notions en gras.)

**Introduction :** pourquoi et qui mène la politique de la concurrence.

**I] La politique de la concurrence intervient dans plusieurs domaines pour contrôler le pouvoir de marché des entreprises.**

#### A) Lutter contre les cartels de producteurs.

*Document 1 : la lutte contre les divers cartels.*

Emmanuel Combe est vice-président de l'Autorité de la concurrence et professeur affilié à ESCP-Europe. Il est également professeur des universités.

*Atlantico : Farines, endives, lessives : l'Autorité de la Concurrence a sanctionné récemment plusieurs cartels qui s'entendaient sur les prix. Est-elle dans son rôle ?*

Emmanuel Combe : Tous les pays développés luttent aujourd'hui contre les pratiques de cartels. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'un cartel, ce n'est rien d'autre qu'une spoliation du pouvoir d'achat des consommateurs, une manière artificielle d'augmenter les prix, sur le dos de la société. Le produit que vend le cartel n'a pas changé, il n'est pas meilleur qu'avant mais il est désormais vendu plus cher tout simplement parce que plusieurs firmes concurrentes en ont décidé ainsi. Des firmes en cartel se comportent comme si elles étaient en monopole, alors qu'elles ne le sont pas.

Vous noterez que les prix élevés peuvent tout à fait se justifier, par exemple lorsqu'une firme lance de nouveaux produits innovants. Mais dans le cas d'un cartel, nous ne sommes pas du tout dans ce type de configuration : on complète simplement pour monter les prix et pour figer la dynamique du marché. Pour prendre une image empruntée au domaine du sport, c'est un peu comme si dans une course cycliste on désignait les vainqueurs à l'avance ou on s'entendait sur le résultat de la compétition. Où est le mérite économique ? En concurrence, chaque entreprise doit faire valoir ses propres mérites par rapport à ses concurrents.

*Atlantico : Un cartel est-il mauvais en tant que tel ou peut-on imaginer qu'il représente une solution logique contre le pouvoir de la grande distribution ?*

Emmanuel Combe : Contrairement aux idées reçues, les autorités de la concurrence ne sont pas aveugles et sourdes aux spécificités et aux difficultés que peuvent rencontrer certaines professions et certains secteurs, notamment lorsqu'ils doivent faire face au pouvoir de la grande distribution. Pour autant, cela ne justifie pas d'en arriver à des comportements aussi extrêmes et injustifiables que les cartels. Il existe d'autres moyens, moins distorsifs de concurrence, pour surmonter ces situations.

Par exemple, pour aider les agriculteurs, l'Autorité de la Concurrence a proposé à plusieurs occasions des solutions novatrices et efficaces : signature de contrats à long terme avec les transformateurs, qui permettent de donner aux agriculteurs de la visibilité sur les prix et les volumes ; regroupement des agriculteurs au sein de

grandes coopératives, pour faire contrepoids à leurs clients.

*Atlantico* : Comment expliquer que ces ententes aient pu perdurer aussi longtemps ?

Emmanuel Combe : Il est très difficile de détecter les cartels, dans la mesure où il s'agit par définition de pratiques secrètes. La discrétion est donc la règle. Mais de grands progrès ont été accomplis depuis plusieurs années dans la lutte contre les cartels, grâce à la mise en place de ce que nous appelons les « programmes de clémence ». Si un membre du cartel accepte le premier de dénoncer l'entente et de collaborer avec les autorités de concurrence, il peut obtenir une immunité totale de sanctions. Cet outil se révèle très efficace et la plupart des cartels qui sont aujourd'hui détectés en Europe le sont par la clémence. [...]

*Atlantico* : Le montant des sanctions est-il suffisamment élevé sachant qu'il représente finalement assez peu au regard des sommes engrangées lors de ces ententes ?

Emmanuel Combe : Les sanctions pécuniaires obéissent à des règles précises et ne sont pas déterminées au hasard. D'ailleurs, la loi française est très claire et précise à ce sujet : les sanctions doivent être notamment proportionnées au dommage causé à l'économie et à la gravité des faits.

Une pratique de cartel est par nature très grave ; quant au dommage causé, il doit être apprécié au cas par cas. Ce qui est sûr, c'est qu'un cartel qui a causé un grand dommage devra logiquement être sanctionné fortement : à gain illicite élevé, amende élevée.

Vous noterez que le montant des sanctions infligées par la Commission européenne a considérablement augmenté depuis l'ère Monti, au début des années 2000 : faire un cartel et se faire prendre peut coûter aujourd'hui très cher. Le montant des amendes se chiffre, pour les plus grosses affaires, en centaine de millions d'euros. Le temps du laxisme et de la douce négligence est donc bien révolu.

« Ententes entre producteurs : “Les cartels sont une spoliation du pouvoir d'achat contre laquelle il faut lutter !” », *Atlantico*, mars 2012

- 1) Qu'est-ce qu'un cartel ?
- 2) Pourquoi la politique de la concurrence lutte-t-elle contre les cartels ?
- 3) Comment la politique de la concurrence s'exerce-t-elle à l'encontre des cartels ?

## **B) Lutter contre les abus de position dominante.**

*Document 2 : l'abus de position dominante.*

L'UFC-Que Choisir se félicite de la décision rendue [le 13 mai 2009] par La Commission européenne, condamnant la société INTEL à une amende record de 1,06 milliard d'euros, sanctionnant les comportements anticoncurrentiels de cette dernière sur le marché des microprocesseurs x86, et reconnaissant ainsi le préjudice considérable subi par les consommateurs.

Dans sa décision, la Commission précise qu'Intel s'est rendue coupable de deux types d'abus de position dominante sur le marché des processeurs sur PC afin d'écartier son concurrent américain AMD :

- en premier lieu, la société a accordé des rabais substantiels à des fabricants d'ordinateurs, à condition qu'ils se fournissent en grande majorité ou en totalité chez lui, et a également effectué des paiements directs au profit d'un grand distributeur, à la condition qu'il ne vende que des ordinateurs équipés de ses processeurs ;
- en second lieu; elle a réalisé des paiements au bénéfice de ces fabricants pour qu'ils retardent ou annulent le lancement de lignes de PC équipés du processeur AMD. [...]

En agissant ainsi, INTEL a gravement porté atteinte au libre choix des consommateurs, a profité de sa position dominante pour imposer des prix supérieurs à ceux qui résulteraient d'une concurrence saine et loyale, et, en affaiblissant la concurrence, a freiné l'arrivée d'innovations sur le marché, privant donc les consommateurs de produits plus performants.

Communiqué de l'UFC Que choisir, *Condamnation d'INTEL pour abus de position dominante. La Commission européenne a entendu la voix des consommateurs*, 13 mai 2009.

- 4) Pourquoi le comportement d'Intel a-t-il été qualifié d'abus de position dominante ?
- 5) Quelle stratégie vue dans le chapitre précédent peut s'apparenter à un abus de position dominante ?

## **C) Analyser les impacts anticoncurrentiels des opérations de concentration.**

Document 3 : typologie des concentrations.

Concentration/ Intégration ...		
... horizontale	... verticale	... conglomérale
Acquisition ou fusion d'une entreprise par une autre entreprise ayant la même activité	Acquisition ou fusion d'une entreprise par une autre entreprise complémentaire	Acquisition ou fusion d'une entreprise par une autre entreprise ayant une activité différente et non complémentaire
Une entreprise de chaussure A achète une entreprise de chaussure B	Une entreprise de chaussure A achète une entreprise de production de cuir	Une entreprise de bâtiment achète une entreprise de jeu vidéo

Document 4 : un exemple d'opposition à une concentration.

La Commission européenne s'est opposée, en vertu du règlement de l'UE sur les concentrations, au projet de rachat de la compagnie aérienne irlandaise Aer Lingus par la compagnie aérienne à bas prix Ryanair. Ce rachat aurait abouti au rapprochement des deux principales compagnies aériennes qui opèrent au départ de l'Irlande. La Commission est parvenue à la conclusion que la concentration envisagée aurait porté préjudice aux consommateurs en créant une situation de monopole ou de position dominante sur les 46 liaisons aériennes sur lesquelles Aer Lingus et Ryanair se livrent actuellement une concurrence acharnée. Cette situation aurait réduit le choix proposé à la clientèle et, très probablement, entraîné une hausse des prix pour les passagers qui empruntent les lignes concernées. Ryanair a proposé des mesures correctives au cours de la procédure. La Commission les a examinées avec attention et a consulté les acteurs du marché à plusieurs reprises. Elle a néanmoins estimé que ces mesures n'apportaient pas de réponse satisfaisante aux problèmes de concurrence qu'elle avait relevés.

M. Joaquín Almunia, vice-président de la Commission chargé de la concurrence, a déclaré à ce sujet: « La décision de la Commission protège les quelque 11 millions et plus de passagers irlandais et européens qui voyagent chaque année à destination ou au départ de Dublin, Cork, Knock et Shannon et pour qui le rachat d'Aer Lingus par Ryanair aurait plus que probablement été synonyme de hausse des prix. Au cours de la procédure, Ryanair a eu maintes occasions de proposer des mesures correctives et de les améliorer. Néanmoins, ses propositions ne permettaient tout simplement pas de remédier aux très graves problèmes de concurrence que l'opération aurait posés sur pas moins de 46 liaisons aériennes. »

Commission Européenne, Communiqué de presse, 27 février 2013.

6) En utilisant la notion de marché pertinent, expliquez pourquoi la commission européenne a-t-elle interdit au projet de la compagnie Aer lingus par la compagnie Ryannair ?

**D) Encadrer les aides publiques.**

Document 5 : les services publics n'échappent pas à la politique de la concurrence.

A l'origine de la volonté d'instaurer la concurrence au sein de l'Union dans les services de réseau - électricité, gaz, télécommunication, postes et chemin de fer -, il y avait une double conviction : elle était le seul moyen de constituer des ensembles européens dans ces domaines et elle serait bénéfique tant pour les consommateurs que sur le plan industriel. Du point de vue des consommateurs, cette conviction s'appuyait sur la critique des monopoles développée par les économistes. Une entreprise en situation de monopole tend en effet à abuser de son pouvoir de marché : elle est « faiseuse de prix » ; à l'inverse, les entreprises en situation de concurrence pure et parfaite ne sont que « preneuses de prix », c'est à dire qu'elles n'ont aucune influence sur leur formation. Dans le but de maximiser son profit, l'entreprise en monopole tend à restreindre sa production et à pratiquer des prix plus élevés que dans un cadre concurrentiel. La dérégulation des télécommunications dans les années 1990 puis celles des marchés de l'énergie dans les années 2000 n'ont cependant pas tenu leurs promesses.

Marc Chevallier, « Électricité, téléphone : la libéralisation en question », *Alternatives économiques*, hors série, n°72, 2007.

7) Donnez des exemples de secteurs autrefois en situation de monopole qui sont aujourd'hui en concurrence.

*Document 6 : Le contrôle des interventions publiques dans l'UE.*

Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Sont compatibles avec le marché commun :

- a) Les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits ;
- b) Les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires [...]

Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice.

Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, extrait des articles 87 et 88, *Journal officiel des Communautés européennes*, décembre 2002.

- 8) Pourquoi l'Union européenne n'autorise-t-elle pas les États membres à verser des aides à leurs entreprises nationales ?

## **II] La politique anticoncurrentielle fait l'objet de débats.**

### **A) Les limites de la politique anticoncurrentielle en terme d'efficacité.**

*Document 7 : Les amendes ne sont pas assez dissuasives.*

Au niveau législatif, la plupart des pays de l'OCDE ne font pas explicitement référence au gain illicite ou au dommage infligé dans la détermination de l'amende. Ainsi, au niveau communautaire, l'amende de base est fixée de manière forfaitaire (en fonction de la gravité de l'infraction et de sa durée), puis la Commission module le niveau de sanction en fonction de facteurs aggravants (tels que la récidive) et atténuants (programme de clémence, etc.) pour atteindre le montant final, lequel ne peut légalement excéder 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes des firmes. Le recours à un plafond en chiffre d'affaires repose implicitement sur l'hypothèse selon laquelle le surprofit illicite ou le dommage causé est positivement lié à la taille de l'entreprise. Nous pouvons toutefois remarquer que ce plafond de 10 % introduit un biais en termes de dissuasion : en particulier, une firme mono-produit qui participe à un cartel ne peut risquer plus de 10 % de son chiffre d'affaires total, ce qui est sans doute en-deçà du niveau de sanction optimale. (...) Au regard de l'objectif de dissuasion, les amendes infligées semblent encore insuffisantes ; l'enquête de l'OCDE (2003) sur un échantillon de onze cartels met en évidence une forte disparité des amendes exprimées par rapport au gain illicite du cartel : entre 3,3% dans le cas du cartel hôtelier en Espagne et 189% dans le cas du cartel de la lysine aux États-Unis.

E. Combe et C. Monnier, « le calcul de l'amende en matière de cartel : une approche économique », *Concurrences*, 2007.

- 9) Quel calcul fait la firme avant de se lancer dans un cartel ou un abus de position dominante ?  
10) Expliquer pour l'auteur considère-t-il la sanction comme non dissuasive ?

### **B) La politique de la concurrence peut aller à l'encontre de la politique industrielle.**

*Document 8 : Une nouvelle politique industrielle conciliable avec la politique de la concurrence.*

On peut tout à fait concilier les deux types de politique : en particulier, l'analyse ci-après argumente en faveur d'une intervention ciblée vers des secteurs où la concurrence et l'innovation jouent un rôle essentiel. [...]

La réindustrialisation des pays européens ne peut se faire sur la base de technologies ou d'activités qui ont déjà migré vers les pays émergents. Raison de plus pour promouvoir les ensembles produits-services dans les domaines de la santé, de l'énergie, de l'ingénierie urbaine, du numérique... Or, dans tous ces secteurs, les

autorités publiques jouent un rôle décisif. Il faut donc combiner réglementation, incitation fiscale, mutualisation, commande publique, effort de R&D, pour promouvoir ces secteurs. La condition qui apparaît avec force dans nos travaux est la concurrence pour l'accès aux aides, le refus de tout guichet automatique d'aide aux entreprises naissantes.

[Le problème posé par le ciblage sectoriel et les politiques verticales] a perdu de sa pertinence. En effet, une politique de pôles de compétitivité (politique horizontale puisqu'elle vise à développer l'activité sur un territoire) aboutit de fait à privilégier un secteur à cause des dynamiques d'agrégation (politique verticale). Les écosystèmes d'innovation sont géographiquement ancrés dans un territoire, fondés sur la coopération d'acteurs industriels scientifiques et académiques et de fait spécialisés dans des filières technologiques et industrielles spécifiques (Silicon Valley, Biotech Valley, Aeronautics Valley, etc.). Une politique de pôles de compétitivité dans une région ayant une compétence forte en aéronautique favorise de fait le secteur aéronautique.

Confier à un État stratège le choix des priorités sectorielles est le plus sûr moyen de commettre de graves erreurs. L'État ne dispose pas d'une science de marché dont seraient dépourvus des acteurs qui de surcroît engagent leur argent alors que l'État utilise celui des contribuables. Le problème, difficile en théorie, est simple à résoudre en pratique. Une observation systématique des documents de prospective technologique produits aussi bien aux États-Unis qu'en Chine, en Corée ou en Europe livre des résultats étonnamment concordants. Quatre filières technologiques sont partout privilégiées : NTIC/filière numérique, biosciences/santé, matériaux/transports du futur, nouvelles énergies/clean-tech. Certains pays, comme le Japon, se distinguent par leur focalisation sur la robotique et le génie de production, et la Corée sur la société numérique et le multimédia mobile, mais dans l'ensemble ces quatre secteurs constituent le front de la recherche technologique et de l'innovation.

Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Mathilde Lemoine, *Crise et croissance : une stratégie pour la France*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, 2011.

11) Expliquez le passage souligné.

### **C) La politique de la concurrence peut aller à l'encontre des services collectifs.**

#### *Document 9 : les incertitudes de la libéralisation des services publics.*

Introduire de la concurrence dans les secteurs de service public entraîne un ensemble d'effets immédiats et à terme. La logique de la libéralisation est en effet porteuse d'une série de polarisations. Il ne peut exister qu'une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes, conduisant à de nouvelles concentrations, à l'existence et l'appropriation de rentes, à des partages de marché, au détriment des utilisateurs. La libéralisation survalorise le court terme pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel il est myope. Elle privilégie les gros consommateurs, qui disposent d'un "pouvoir de marché", sur les petits. Elle met en cause l'égalité de traitement et les possibilités de péréquation des tarifs. La libéralisation ne prend en compte ni les effets territoriaux, ni les conséquences sur l'environnement. Elle peut conduire à des formes de dumping social. [...]

Même avec des améliorations de qualité ou d'efficacité, la libéralisation risque de mettre en cause les objectifs et finalités de service public, dont l'essence consiste en effet, dans tous les pays européens, à :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens et services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- construire des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

[...] La situation actuelle au plan communautaire reste marquée par des sources d'incertitude, [comme celle qui] concerne la hiérarchie des normes communautaires en cas de tension entre les règles de concurrence et du marché intérieur du traité et les objectifs d'intérêt général [ainsi que la question] de la définition des services d'intérêt économique général (SIEG), l'extension régulière du champ de l'"économique" pouvant amener un nombre croissant d'activités à être soumises aux règles de concurrence.

Pierre Bauby, « La libéralisation des services publics », *Découverte de l'économie vol. 2*, Les Cahiers français n° 347, novembre-décembre 2008.

*Document 10 : la typologie européenne des services d'intérêt général.*

Services d'intérêt général (SIG)	
Activités de service, commercial ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public.	
Services non économiques d'intérêt général (SNEIG)	Services d'intérêt économique général (SIEG)
Activités de service non économique d'intérêt général, comprenant par exemple les fonctions dites « régaliennes » (police, justice...) et les régimes légaux de Sécurité sociale	Activités de service commercial remplissant des missions d'intérêt général, notamment services en réseaux de transport, d'énergie, de communication
Les règles de la concurrence ne s'appliquent pas	Les règles de la concurrence s'appliquent dans la limite où elles ne compromettent pas la mission de service public

Le traité de Lisbonne (2009) précise que les SNEIG sont de la compétence des États et spécifie les valeurs communes de l'UE sur les SIEG : rôle essentiel et large marge de manœuvre des autorités publiques nationales et locales dans leur gestion – diversité des services – qualité, sécurité et accessibilité – égalité de traitement et défense des droits des utilisateurs.

12) Quels sont les risques de la libéralisation des services publics selon l'auteur ?

13) Quelles sont les « sources d'incertitude » dont parle l'auteur ?

**Sujets tombés les années précédentes :**

- Quels sont les effets attendus de la politique de concurrence ? (France métropolitaine, 2012)
- Comment la politique de concurrence peut-elle s'exercer à l'égard des entreprises ? (Liban, 2013)
- Quels sont les objectifs et les modalités de la politique de la concurrence ? (Polynésie, 2013)
- Pourquoi une politique de la concurrence est-elle nécessaire ? (Antilles-Guyane, 2013)
- Comment peut-on expliquer la mise en place de la politique de la concurrence ? (France métropolitaine, 2013)
- Comment la politique de la concurrence peut-elle lutter contre les abus de position dominante ? (Antilles-Guyane, 2013)
- Quel est le rôle de la politique de la concurrence en matière de position dominante ? (Nouvelle-Calédonie, 2013)
- Montrez quelles peuvent être les justifications d'une politique de la concurrence s'exerçant vis-à-vis de l'intervention publique. (Pondichéry, 2014)
- Comment justifier la politique de la concurrence ? (Amérique du Nord, 2014)
- Pourquoi mettre en place une politique de concurrence ? (Autres centres étrangers, 2014)
- Comment la politique de la concurrence peut-elle lutter contre l'abus de position dominante ? (Polynésie, 2014)
- Montrez que la politique de la concurrence est source de débats. (Amérique du Sud, 2014)
- Comment la politique de la concurrence protège-t-elle les intérêts des consommateurs ? (Amérique du Sud, 2015)
- Quel est le rôle de la politique de la concurrence à l'égard des entreprises ? (Polynésie, 2015)
- Pourquoi la politique de concurrence est-elle source de débats ? (Asie, 2015)
- Pourquoi la politique de la concurrence est-elle nécessaire ? (France métropolitaine, 2015)
- Quels sont les principaux débats suscités par la politique de la concurrence ? (Pondichéry, 2016)
- Comment lutte-t-on contre les stratégies d'entreprises qui menacent la concurrence ? (Amérique du Nord, 2016)
- Pourquoi la politique de la concurrence est-elle nécessaire ? (France métropolitaine, 2016)
- Quels sont les objectifs et les modalités de la politique de la concurrence vis-à-vis des cartels ? (France métropolitaine, 2016)
- Pourquoi existe-t-il une politique de la concurrence ? (Nouvelle-Calédonie, 2016)
- Quel est le rôle de la politique de la concurrence face aux cartels de producteurs ? (Antilles-Guyane, 2017)
- Quel est le rôle de la politique de la concurrence à l'égard des cartels de producteurs ? (Antilles-Guyane, 2017)
- Quel est le rôle de la politique de la concurrence à l'égard des abus de position dominante ? (Liban, 2018)
- Présentez la politique de la concurrence à l'égard des cartels de producteurs. (France métropolitaine, 2018)