



JUSQU'OU FAUT-IL REPOUSSER LES FRONTIÈRES DE L'ANTITRUST : INNOVATION, ENVIRONNEMENT, DONNÉES PERSONNELLES ?

PHILIPPE AGHION, BENOÎT COEURÉ ET OLIVIER GUERSENT

POINTS CLÉS

PARIS - 13 SEPTEMBRE 2023



PANEL

Séverine Schrameck (Avocat associé, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton, Paris), a modéré la discussion avec Antoine Chapsal. Elle a abordé l'importance croissante des réglementations en matière de protection des données, en particulier le RGPD, et leur prise en compte par les autorités nationales de concurrence (e.g. affaire Meta). Elle a souligné l'importance croissante des préoccupations environnementales, reflétées notamment dans le Green Deal, et s'est interrogée sur les limites et les risques potentiels de l'élargissement des frontières du droit de la concurrence.

Antoine Chapsal (Managing Principal, Analysis Group, Paris), a modéré la discussion avec Séverine Schrameck. Il s'est interrogé sur la question de savoir si la politique de concurrence doit s'étendre à l'innovation, aux préoccupations environnementales et à la protection de la vie privée uniquement sous l'angle du bien-être des consommateurs, ou comme des objectifs indépendants à la signification sociale ou politique.

Philippe Aghion

Professeur
London Business School
Université de Harvard
Département d'économie, Cambridge
Collège de France, Paris

Competition». L'effet inverse peut toutefois être observé si les entreprises présentes sur le marché ne sont pas suffisamment efficaces pour contrer la concurrence croissante.

- L'impact de la concurrence sur l'innovation suit une courbe en U ; une relation positive jusqu'à un certain point, après quoi une concurrence excessive peut réduire l'innovation.

La relation entre la concurrence et l'innovation

- La concurrence stimule l'innovation, accroissant ainsi le bien-être des consommateurs via l'amélioration des produits et à la baisse des prix.
- L'intensification de la concurrence incite les entreprises leaders à innover pour maintenir leur position. C'est le concept de «Escape



Les défis de la concurrence aux Etats-Unis

- La politique de concurrence aux États-Unis n'a pas correctement abordé l'émergence de grandes entreprises. Cette tendance est attribuée à l'émergence d'entreprises telles que Google, Amazon et Walmart, qui ont d'abord stimulé la productivité puis entravé l'innovation et découragé de potentiels de nouveaux entrants.
- Depuis le début des années 2000, la croissance économique décline, quand les bénéfices des entreprises augmentent.

Une nécessaire réforme de la politique de concurrence

- Une vision dynamique de la concurrence allant au-delà des considérations statiques liées au surplus du consommateur et aux parts de marché doit être adoptée. La concurrence devrait être évaluée pour ses effets à long terme sur le progrès technologique et l'innovation.
- Parfois trop centrée sur le marché intérieur, la concurrence doit se réformer pour prendre en compte la concurrence mondiale.
- Les autorités devraient examiner comment les fusions et acquisitions pourraient avoir un impact sur l'innovation future et la contestabilité du marché (e.g., fusion Alstom-Siemens).
- La politique de concurrence se doit d'évoluer vers une approche ex-post permettant l'examen a posteriori des aides publiques et des fusions pour déterminer leur impact sur la concurrence. À tout le moins, le contrôle ex-ante doit être assoupli.

La relation entre concurrence et environnement

- La concurrence a un effet vertueux sur l'environnement, en ce qu'elle peut encourager l'innovation verte lorsque les consommateurs demandent des produits respectueux de l'environnement. Les entreprises devront ainsi préserver l'environnement pour conserver leur clientèle.
- La concurrence a également un effet négatif sur l'environnement, en ce que la baisse des prix qu'elle entraîne peut engendrer une augmentation du volume de production, ce qui peut avoir des conséquences néfastes sur l'environnement.

- Les évolutions souhaitables de la politique industrielle et de la politique de la concurrence
- Pour pouvoir réconcilier politique de la concurrence et politique industrielle, les deux doivent évoluer. Dans le cadre de la politique de concurrence, il faut aller plus vers du ex-post.
- Par exemple, ce serait de dire que les aides publiques d'Etat ne sont pas interdites en principe, mais si ex-post elles ont conduit à une réduction de la concurrence alors il faut intervenir.

Un exemple de politique industrielle réussie, la *Defence Advanced Research Project Agency (DARPA)*

- La DARPA combine sur un délai fixé des approches «top down», à savoir un financement public, et «bottom up», à savoir les projets concurrents suscités par ce financement. Elle permet de fixer des objectifs ambitieux et mobilise les ressources nécessaires, favorisant ainsi l'innovation et le développement technologique. Par exemple, elle a été mise en œuvre dans le cadre de l'application de la technologie de l'ARN Messenger Technology au vaccin contre le COVID-19.
- Devrait être envisagée l'idée d'augmenter la capacité d'emprunt européen pour financer une DARPA européenne, avec un engagement des États membres à la responsabilité budgétaire, particulièrement dans les domaines de l'énergie, la santé, la défense et l'espace. Similaire à l'ERC (Conseil européen de la Recherche), ce modèle impliquerait une absence de droit de veto et d'exigence de remboursement, favorisant une approche de «Coalition of the willing».

La notion de quantification en droit de la concurrence

- Des avancées significatives ont été réalisées dans la collecte et l'analyse des données économiques, notamment pour la mesure de la croissance de la productivité. Cela a permis de mieux évaluer l'inflation, d'obtenir une vision plus précise de la croissance économique, et d'avoir des indicateurs plus fiables qu'auparavant.



Benoît Coeuré

Président

Autorité de la concurrence

Paris

Application des critères du bien-être du consommateur

- L'application quotidienne de ces critères est déjà flexible et ouverte à de nombreuses considérations, allant au-delà de la théorie pure. Par exemple, les décisions de concentrations prennent en compte des considérations de diversité de l'offre et de pluralité.
- Il y a de la place pour une approche pragmatique. Toutefois, il convient de s'interroger sur la question de savoir si elle est nécessaire et si les autorités de concurrence sont les mieux placées pour l'adopter dès lors que leur mandat et leur responsabilité démocratique sont limités à la concurrence.

L'approche pragmatique de l'innovation

- L'innovation, la protection des données et l'environnement sont des objectifs politiques tant au niveau de la France que de l'Union européenne.
- En tant que politique de l'Union en général, et la politique de concurrence se doit de prendre en compte les priorités des politiques de l'Union, en particulier en ce qui concerne la protection de l'environnement, comme l'énonce l'article 11 TFUE.
- Dans ce contexte, il y a une certaine organisation institutionnelle et politique. Dès lors qu'il y a un régulateur sectoriel, ce dernier est tenu d'assumer ses responsabilités.
- En parallèle, doit être favorisée une modestie des autorités de concurrence, qui ne devraient pas s'engager dans des domaines où d'autres régulateurs sont mieux équipés ou plus légitimes.

La relation entre politique de concurrence et politique industrielle

- Il est essentiel de reconnaître la complémentarité entre la politique de la concurrence et la politique industrielle.
- Il est parfois nécessaire d'inventer de nouveaux instruments afin de protéger à la fois la politique industrielle et la concurrence. C'est notamment l'une des raisons de l'adoption du Règlement sur les subventions étrangères. Celui-ci introduit en effet un nouvel instrument de protection aux frontières de l'Union et devrait permettre de cesser de rendre la politique de concurrence responsable de l'absence de terrain de jeu égal avec les entreprises extra-européennes, qui lui a souvent été reprochée.
- Une politique industrielle européenne doit dépasser la simple agrégation des politiques nationales des 27 États membres pour être efficace. Rester au niveau national ne permettrait pas d'exploiter les économies d'échelle du marché unique et, en centrant la discussion sur les aides d'États attribuées aux entreprises nationales, transformerait celle-ci en un débat budgétaire toxique entre les États membres. In fine, ce sont les États membres les plus solvables, dont la France ne fait pas partie, qui en sortiraient gagnants. A ce titre, la dynamique actuelle des discussions entre les pays membres, notamment en matière de défense ou d'énergie, est préoccupante et ne va pas dans la bonne direction.

La notion de quantification en droit de la concurrence

- Des progrès significatifs ont été réalisés dans la collecte et l'analyse des données économiques. Cependant certaines dimensions, comme la diversité de l'offre, ne peuvent pas être quantifiées de la même manière que les effets sur les prix, créant ainsi une part non quantifiable dans l'analyse économique de la concurrence.

Olivier Guersent

Directeur général
DG COMP - Commission européenne
Bruxelles

La difficulté d'un contrôle ex-post par la politique de concurrence

- Le contrôle ex-ante des concentrations et des aides d'État est justifié par la complexité et les coûts potentiels du contrôle ex-post. Bien que le contrôle ex-ante puisse comporter des erreurs, ses avantages en termes de prévention des problèmes sont considérés comme valables.
- Le contrôle ex-ante est en réalité déjà souple. Par exemple, deux principes clés guident l'attribution des fonds publics: il doit y avoir une défaillance du marché, et donc une nécessité pour l'intervention, et les subventions ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour remédier à cette défaillance. Bien que la modélisation de ces principes soit complexe, les attributions d'aides sont généreuses afin d'éviter que des projets échouent par manque de financement, tout en respectant les limites imposées par le traité.

Le rôle de la politique de concurrence

- La politique de concurrence en Europe trouve ses origines dans le projet de l'intégration politique. Aujourd'hui, elle est présente pour protéger les marchés dans leur fonction d'allocation efficiente.
- Bien que le surplus du consommateur puisse être utilisé comme un moyen d'atteindre une allocation efficiente des ressources, il ne faut pas surcharger la politique de concurrence avec de multiples objectifs.
- La politique de concurrence se doit d'être cohérente avec d'autres politiques de l'Union, telles que la politique industrielle, la protection de l'environnement et la protection des données personnelles. Toutefois, elle ne doit pas nécessairement adopter les objectifs de ces politiques.
- Il est incontestable que la politique de concurrence a traditionnellement privilégié le marché intérieur, et il convient de réfléchir à son adaptation nécessaire à un contexte international.

La relation entre l'innovation et la concurrence

- L'innovation est un élément naturel de la concurrence que la politique de concurrence prend déjà en compte dans ses évaluations. Elle est souvent le résultat de synergies entre les secteurs civil et de la défense, mais l'absence de coordination au sein de l'Union européenne a empêché une pleine mise à profit de ces synergies.

La relation entre les considérations environnementales et la concurrence

- Les politiques de protection de l'environnement - ainsi que celles de données personnelles - doivent être examinées pour déterminer si elles correspondent aux préférences des consommateurs, et donc peuvent affecter la concurrence.



- Les considérations environnementales ont déjà pu influencer les définitions de marché dans les affaires de concentration. Ce fut le cas notamment dans l'affaire SMPR Ardian, dans le cadre de la question du transport de pétrole par oléoduc par rapport au transport par camion et où fut prise en compte l'empreinte carbone.
- Des progrès peuvent être constatés dans l'intégration de ces considérations dans l'article 101-3. A cet égard, un texte clarifiant la manière dont l'Autorité de la concurrence pourra émettre des orientations informelles aux entreprises sur l'article 101-3 sera publié d'ici la fin de l'année.
- L'intégration des objectifs environnementaux dans l'article 102 est un domaine encore inexploré.

La relation entre politique de concurrence et politique industrielle

- Peut être observée une évolution et une convergence croissante de ces politiques, les deux cherchant à assurer la compétitivité à long terme. Par exemple, il est noté en droit de la concurrence un alignement progressif des critères de validation des ententes (article 101, paragraphe 3) avec ceux utilisés dans les fusions. Cette évolution a conduit à des standards plus microéconomiques et centrés sur l'efficacité.
- Il est important de pousser pour une meilleure compréhension et coordination entre la politique de concurrence et la politique industrielle.
- Favoriser la compétitivité nécessite d'améliorer la coopération européenne pour définir et promouvoir l'intérêt collectif de l'Union. Celui-ci n'étant pas défini pour l'instant, l'Europe est constituée d'autant d'États membres que d'intérêts contrairement aux États-Unis qui ont une vision plus claire de leur intérêt national. Ceci explique l'absence d'équivalent à la DARPA au sein de l'Union.

La notion de quantification en droit de la concurrence:

- La quantification parfaite en concurrence n'a jamais été réaliste. Les comparaisons entre différents aspects, tels que les effets quantifiables sur le marché et les impacts qualitatifs comme l'innovation, ont toujours impliqué un certain degré de jugement et d'hypothèses de la part des autorités de concurrence, sous le contrôle du juge.



ALLOCUTION

Antoine Chapsal (Managing Principal, Analysis Group, Paris), a introduit le discours de Philippe Aghion, exprimant sa gratitude envers ce dernier. Mr Chapsal a souligné ses réalisations académiques majeures ainsi que ses contributions clés à la recherche économique. Plus précisément, il met en lumière la remise en question d'une thèse de l'école de Chicago, l'intégration de l'idée de destruction créatrice dans la théorie de la croissance, et l'analyse de la relation entre concurrence et innovation. Dans un second temps, Mr Chapsal a souligné le parcours professionnel de Mr Aghion en tant que professeur et sa contribution à l'ouverture des portes de l'éducation supérieure pour les étudiants français. Enfin, Mr Chapsal a mis en avant l'engagement de Mr Aghion dans le débat public en faveur de l'éducation et de l'innovation en tant que moteur de la croissance économique et de la réduction des inégalités.

Philippe Aghion

Professeur
London Business School
Université de Harvard
Département d'économie, Cambridge
Collège de France, Paris

L'introduction d'un modèle de croissance axé sur l'innovation dans le débat sur le climat

- Un modèle de croissance a été élaboré sur la base de l'innovation, conformément au concept de destruction créatrice de Schumpeter, qui décrit comment les nouvelles innovations remplacent les anciennes technologies.
- La promotion de la destruction créatrice est essentielle pour aborder efficacement les questions climatiques, en raison de son impact positif : les nouvelles entreprises ne sont pas tributaires de la dépendance au sentier et peuvent remplacer les entreprises plus anciennes tout en accélérant la transition écologique.
- Une contradiction inhérente au paradigme de Schumpeter doit être soulignée : l'innovation nécessite la perspective de «rentes d'innovation» pour motiver les innovateurs, mais ceux qui ont connu le succès dans le passé peuvent résister aux innovations ultérieures pour éviter les perturbations créatives. La régulation du capitalisme implique de s'attaquer à cette contradiction.
- Ensuite, un nouveau paradigme de croissance a été construit sur trois éléments. Premièrement, la croissance à long terme est alimentée par le processus cumulatif de l'innovation, où chaque innovateur s'appuie sur les innovations précédentes. Deuxièmement, les innovations résultent d'activités entrepreneuriales, de la R&D et d'investissements motivés par la perspective de rentes d'innovation. Troisièmement, la destruction créatrice joue un rôle crucial, car les nouvelles innovations supplantent les anciennes technologies et les rendent obsolètes.

Concurrence et innovation

- L'impact de la concurrence sur l'innovation varie en fonction de la proximité de l'entreprise par rapport à la frontière technologique, car les entreprises proches de la frontière technologique bénéficient de la concurrence, tandis que celles qui sont loin derrière y réagissent négativement. Cette analyse peut être consultée dans son intégralité dans «Bitcoin and Mobile Payments, Constructing a European Union Framework», publié par Palgrave Mcmillan en 2016.

L'innovation dans le débat sur le climat

- La notion de «décroissance», qui suggère une croissance négative comme solution aux problèmes climatiques, ne devrait pas être adoptée car elle a déjà eu des conséquences négatives, comme cela a été observé lors de la crise COVID-19. L'accent devrait être mis sur l'innovation, historiquement absente des modèles climatiques d'innovation, notamment dans les travaux de William Nordhaus, lauréat du prix Nobel.
- Trois types d'innovations peuvent être distingués : l'«atténuation», qui ralentit la hausse des températures, l'«adaptation», qui aide les sociétés à faire face au réchauffement, et l'«amélioration», qui travaille activement à l'amélioration pour atténuer les problèmes climatiques.

L'introduction de l'innovation

- L'État doit faire face à la «dépendance au sentier», un phénomène par lequel les entreprises qui ont précédemment investi dans des technologies polluantes ont tendance à poursuivre dans la même voie. L'État doit réorienter l'innovation vers des technologies plus propres.
- Dans ce contexte une solution est la stimulation de la destruction créatrice, qui aidera à résoudre le problème du climat car les anciennes entreprises sont remplacées par de nouvelles entreprises qui n'ont pas le problème de la dépendance à l'égard du sentier.
- Une autre solution est d'agir tout de suite. Attendre pour amorcer la transition vers une économie propre augmente le coût global de la transition à l'avenir et accumule une dette que les générations futures devront supporter. Il est nécessaire d'ajuster les politiques monétaires et budgétaires pour relever efficacement ces défis interdépendants.

- La société civile a un rôle à jouer dans la promotion des innovations vertes. En effet, des consommateurs informés peuvent encourager les entreprises à innover de manière durable, car les préférences des consommateurs ont une influence sur les entreprises.

Le rôle de la politique industrielle et de la finance

- La politique industrielle verte est essentielle pour surmonter les problèmes de coordination au sein des chaînes de valeur, en particulier dans les industries complexes. Elle doit constituer une approche complémentaire aux taxes pigouviennes (taxe carbone), qui sont inefficaces pour assurer la transition vers des technologies plus propres.
- Le financement peut également avoir un impact sur les innovations vertes. Lorsque les entreprises dépendent des banques et que la politique monétaire contre l'inflation utilise les taux d'intérêt, une hausse des taux d'intérêt augmente le coût de l'emprunt et retarde la transition écologique. Une politique monétaire restrictive face à l'inflation devrait prendre en compte le contexte de la transition énergétique.

Les défis rencontrés par l'UE dans la transition énergétique

- Des changements sont nécessaires dans les institutions européennes, tels que la modernisation de Maastricht, l'alignement de la politique de concurrence sur les objectifs industriels, et la possibilité d'emprunts européens.
- L'Europe excelle en matière de réglementation, en mettant en œuvre efficacement les politiques et les règlements. Cependant, le budget européen est insuffisant, puisqu'il ne représente actuellement que 1 % du PIB. L'autorisation d'emprunts européens, contrebalancée par une discipline fiscale entre les États membres, pourrait compléter les ressources budgétaires limitées.
- La politique de concurrence ne devrait pas être en contradiction avec la politique industrielle et devrait soutenir et s'aligner sur les objectifs industriels.
- Il est nécessaire de faire la distinction entre les dépenses récurrentes et les investissements dans les technologies vertes.