

<http://lipietz.net/Rapport-sur-la-politique-de-la-concurrence-2004>

# Rapport sur la politique de la concurrence 2004

- Député européen (Verts, France) - Économie - Libéralisation-Concurrence -



Publication date: lundi 14 novembre 2005

---

right © Alain Lipietz - Tous droits réservés

---

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN  
relatif au rapport sur la politique de concurrence 2004  
(2005/0000(INI))

Le Parlement européen,

- ▶ vu le rapport de la Commission (SEC(2005)0805),
- ▶ vu les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 ainsi que des Conseils européens de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003, des 25 et 26 mars 2004 et des 22 et 23 mars 2005,
- ▶ vu le rapport de novembre 2004 intitulé "Relever le défi - La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi" du groupe de haut niveau sur la stratégie de Lisbonne présidé par M. Wim Kok,
- ▶ vu le règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004 relatif aux procédures mises en oeuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE , qui traite des accords restrictifs tels que les ententes ainsi que des abus de position dominante,
- ▶ vu le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises
- ▶ vu le règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE , qui établit la procédure à suivre dans les affaires d'aides d'Etat, le règlement (CE) n° 364/2004 de la Commission du 25 février 2004 modifiant le règlement (CE) n° 70/2001 en ce qui concerne l'extension de son champ d'application aux aides à la recherche et au développement , qui vise à étendre auxdites aides le champ d'application de l'exemption par catégorie en faveur des petites et moyennes entreprises, et le règlement (CE) n° 363/2004 de la Commission du 25 février 2004 modifiant le règlement (CE) n° 68/2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation ,
- ▶ vu la communication de la Commission intitulée "Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté" ,
- ▶ vu la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative aux services d'intérêt général et en particulier l'arrêt Altmark ,
- ▶ vu l'article 45 et l'article 112, paragraphe 2, de son règlement,
- ▶ vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie et de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (A6-0000/2005),

1. apprécie le rapport sur la politique de la concurrence 2004, qui résume les principales transformations récentes

dans les domaines législatif et réglementaire et présente les cas les plus importants traités au long de l'année 2004 ;

2. note que ce choix conduit le rapport de cette année à une approche plus technique et pédagogique que d'habitude, parfois au détriment de l'exposé des principes ;

3. regrette que, cette année encore, le rapport manque d'éléments empiriques quant aux effets des décisions de la Commission sur les marchés considérés ;

4. regrette l'absence d'une analyse sérieuse des « faillites du marché », qui sont évoquées, mais ni énumérées ni analysées ;

5. se réjouit que les jugements de la Cour de justice mettent moins souvent en cause les décisions de la Commission, particulièrement en ce qui concerne le traitement des obligations de service public, spécialement après l'arrêt Altmark ; approuve la décision de juillet 2005 formulant la nouvelle doctrine de la Direction de la concurrence en fonction de l'arrêt Altmark et des suggestions du Parlement européen formulées dans sa résolution du 22 février 2005 sur les aides d'État sous forme de compensation de service public ;

6. félicite la Commission pour son approche ferme et professionnelle dans la lutte contre les abus de position dominante, en particulier dans le cas Microsoft ;

7. encourage la Commission à éclaircir les relations parfois obscures entre les autorités nationales de la concurrence et leurs « champions nationaux », de façon à lever tout soupçon de complicité et à préserver l'intérêt des consommateurs, les médias ayant par exemple révélé dès le début de l'année 2005 des accords cachés entre les trois principaux opérateurs français de téléphonie mobile ; admet que l'on manque de recul pour juger l'efficacité des réformes décentralisant vers le niveau national la lutte contre les accords illicites ; invite néanmoins la Commission à s'interroger rapidement sur la mise en place d'un contrôle européen sur les contrôleurs nationaux ;

8. félicite la Commission pour sa vigilance sur les cas de fusion et d'acquisition qui pourraient entraîner le renforcement des positions dominantes (cas de la fusion Lagardère - Vivendi) ;

9. s'interroge toutefois sur la décision tout à fait exceptionnelle de janvier 2004 rectifiant la décision d'août 1999 relative à la fusion Hoechst-Rhône-Poulenc ; s'étonne que les décisions erronées de 1999 (décisions nos 1517 et 1378) ne soient pas analysées malgré leurs conséquences désastreuses pour les actionnaires et les salariés, et qu'elles aient même été retirées un moment du site Europa ; décide la constitution d'une commission d'enquête sur la manière dont la Commission a géré la fusion-restructuration Albright & Wilson-Donau-Rhodia-Rhône Poulenc-Hoechst ;

10. félicite la Commission pour ses efforts afin d'éviter la reconstitution d'un monopole privé du gaz et de l'électricité au Portugal ; constate que le risque de reformation d'un monopole privé est toujours menaçant après le démantèlement d'un monopole public ;

11. remarque que cette nouvelle monopolisation s'appuie souvent sur une des faillites du marché, en particulier dans le cas des grands services publics en réseau, où la concurrence, quand elle n'est pas guidée par de fortes obligations de service public, peut même amener à ne pas réaliser les investissements nécessaires ;

12. demande à la Commission de vérifier l'équilibre entre les trois axes de la stratégie de Lisbonne dans la justification des politiques d'aides publiques, et en particulier de surveiller avec attention les cas où les

considérations de protection de l'environnement sont traitées de manière insuffisante ;

13. approuve la décision de la Commission de traiter avec bienveillance les aides d'Etat ayant pour but de relancer le transport ferroviaire en vue de lutter contre l'effet de serre et pour respecter les objectifs de Kyoto ;

14. s'interroge en revanche sur l'autorisation donnée à une collectivité locale de subventionner une entreprise de transport aérien à bas coût (Ryanair-Charleroi) ; considère que de telles aides faussent ouvertement la concurrence à la fois entre villes et entre compagnies aériennes, encourageant un mode de transport particulièrement nocif du point de vue du changement climatique ;

15. invite la Commission à mieux dialoguer avec les citoyens et avec les salariés lorsqu'elle prend des décisions relatives aux plans de restructuration et de sauvetage ; souligne que ces opérations ont pour but de maintenir à la fois l'emploi, l'intégration sociale et régionale ainsi qu'un niveau suffisant de concurrence ;

16. encourage la Commission, lorsqu'elle autorise des aides publiques, à surveiller ultérieurement que l'argent public est bien utilisé dans des buts conformes au bien commun ; encourage la Commission à fixer des critères de recouvrement de ces aides publiques, de façon à sanctionner des entreprises qui auraient ignoré les objectifs de l'Union et répudié leurs engagements d'intérêt général après avoir bénéficié d'aides publiques ;

17. appelle la Commission à encourager le développement de services d'intérêt économique général selon les critères définis après l'arrêt Altmark ; considère que, à l'avenir, une tâche importante de la Direction de la concurrence consistera à vérifier la véritable réalisation des missions de service public pour lesquelles les entreprises ont reçu des aides d'Etat ; appelle la Commission à réfléchir aux moyens d'une telle surveillance ;

18. appelle la Commission à défendre sa doctrine de lutte contre les monopoles et les ententes illicites et de justification raisonnée des aides d'Etat dans les futures négociations portant sur l'organisation du commerce international ;

19. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. Traits généraux du rapport

L'année 2004 est la première année de l'application des réformes de 2002 et 2003 sur le contrôle des concentrations, ententes et aides d'Etat, visant à reporter vers l'échelon national l'examen de nombreuses affaires qui encombraient la Direction de la concurrence, sans avoir véritablement de portée européenne. À ce titre, le rapport prend un aspect assez technique (et fort instructif) : chapitre par chapitre, le nouveau cadre réglementaire est rappelé ; suivent l'analyse des principales affaires, et quelques jugements de la Cour de justice faisant ainsi évoluer la jurisprudence.

On peut regretter que les analyses de fond qui faisaient le charme des rapports rédigés sous la responsabilité du Commissaire Monti soient absentes. Par ailleurs, et comme souvent, les références à d'éventuelles vérifications empiriques des effets prêtés à la politique de la concurrence sont désespérément absentes.

Ainsi, il est réaffirmé que le but de la politique de la concurrence est d'assurer une concurrence non faussée et relativement vive, censée servir les consommateurs, en réduisant les marges excessives (abus de position dominante) et en suscitant une émulation technologique. Cette argumentation est frappée au coin du bon sens. Toutefois, comme le rapport le remarque en passant, il existe des "faillites du marché". Ces faillites ne sont pas détaillées et la réflexion sur ces faillites ne contribue donc pas à l'ajustement de la politique de la concurrence. C'est regrettable.

Un examen du volume relatif des différentes parties du rapport montre que la politique de la concurrence, c'est d'abord la lutte contre les accords clandestins et contre les concentrations qui pourraient entraîner des abus de position dominante. Le contrôle des aides d'Etat n'occupe qu'une place relativement restreinte. On constate par ailleurs que le nombre de cas où la juridiction de Luxembourg invalide une décision de la Commission est en diminution. Il semble que la pratique de celle-ci et la jurisprudence se soient finalement alignées, après les discordances des années écoulées qui ont abouti notamment à l'arrêt Altmark.

### **2. La lutte contre les ententes et abus de position dominante**

Il convient de féliciter la Commission pour le courage et l'acharnement avec lequel elle lutte contre les abus des monopoles. Quelques exemples significatifs sont détaillés, notamment la condamnation de Microsoft. Toutefois, les appels sont encore en cours, affaire à suivre.

Un chapitre est consacré à la mise en place du "Réseau européen de la concurrence", forme de coopération entre les instances nationales de contrôle de la concurrence. Il est encore beaucoup trop tôt pour vérifier l'efficacité de ce système. Le risque évident est la complicité (même inconsciente) entre les autorités nationales et leurs "champions" nationaux. L'exemple de l'accord entre les trois grands opérateurs de téléphonie mobile français (dont l'opérateur historique France Telecom, et sa filiale Orange), accord clandestin qui n'a été révélé par la presse qu'en 2005, montre qu'il n'est pas forcément prudent de confier ce genre de surveillance aux autorités nationales.

La décentralisation de la politique de la concurrence n'est donc pas sans risque. Il convient de réfléchir à la mise en place d'un "contrôleur (européen) des contrôleurs (nationaux)".

### **3. La surveillance des concentrations**

Là encore, il faut féliciter la Commission pour la vigilance dont elle a fait preuve en général. L'exemple de la fusion des principales entreprises d'édition et de distribution des livres français est particulièrement éclairant.

Toutefois, on ne saurait trop encourager la Commission à lancer de véritables études sur l'effet réel de cette politique de "concurrence maintenue". Peut-on véritablement prouver que la concurrence fait baisser les prix ? L'idée intuitive est que, si l'offre est bien là, alors, la concurrence, en comprimant les marges et en stimulant la recherche, aboutit à un plus grand pouvoir d'achat dans la branche considérée pour le consommateur, à une croissance de cette branche et même de l'emploi dans cette branche.

Mais un autre enchaînement est tout à fait possible : en situation d'oligopole, aucun concurrent n'a intérêt à augmenter l'offre, car il y a plus à gagner grâce à la hausse des prix en cas de pénurie. On peut se demander si cet enchaînement n'a pas triomphé dans le cas de la dérégulation des grands services publics en réseaux. La Commission s'acharne avec raison à empêcher que des monopoles privés ne se reforment pas sur le cadavre des anciens monopoles publics (cas de l'électricité et du gaz portugais), mais au moins les grandes entreprises nationales d'autrefois, investies de missions de services publics, veillaient à anticiper la croissance de la demande

par des investissements correspondants. Il semble que sur le marché de l'électricité, ce ne soit plus le cas.

### 4. Le cas Rhodia

Cette affaire entache la réputation de rigueur de la Commission en matière de fusion. Elle a fait l'objet d'une décision rectificative (cas unique sur 3000 !) en janvier 2004. Elle modifie la décision 1378 d'août 1999 autorisant la fusion de Rhône-Poulenc et Hoeschst en échange de la cession de Rhodia, laquelle était parallèlement autorisée à absorber Albright & Wilson (décision 1517). Cette rectification ne fait pas l'objet d'une analyse rétrospective, pire : les décisions 1378 et 1517 ont disparus du site pendant la rédaction de ce rapport, entravant le travail parlementaire ! Or, l'action Rhodia, après un bond provoqué par l'absorption de A & W, n'a cessé de s'effondrer, ruinant actionnaires et salariés. Il semble que Rhône-Poulenc ait chargé Rhodia de tous les passifs cachés dans A & W ou résultant des délits écologiques tels que Cubatao et Silver Bow. Et la Commission n'a pas exercé sur ce point le devoir de contrôle résultant de la décision initiale 1378.

Devant ces anomalies, le Parlement devrait décider d'une Commission d'enquête sur la manière dont la Commission a pris et géré les décisions 1378 et 1517.

### 5. Le contrôle des aides d'Etat

Le chapitre est marqué par une divergence entre d'une part l'appel proclamé à concentrer les efforts des aides d'Etat sur les aides horizontales visant à promouvoir la stratégie de Lisbonne, et d'autre part le caractère strictement légaliste de la gestion du problème, dorénavant balisée par l'arrêt Altmark, et, depuis juillet 2005, par les nouvelles décisions réglementaires de la Commission qui en découle.

Les budgets publics étant limités, il faut effectivement concentrer l'effort sur le soutien à la stratégie de Lisbonne. Encore faudrait-il la considérer dans son ensemble : promouvoir l'économie de la connaissance, veiller à l'intégration sociale et territoriale, protéger l'environnement.

Si le premier objectif (une économie de la connaissance) semble bel et bien avoir inspiré la bienveillance de la Commission à l'égard des aides publiques à la recherche et à la formation, les considérations d'intégration sociale et territoriale ou de défense de l'environnement ne font pas l'objet d'un traitement systématique. Or, si l'on s'intéresse par exemple à ce troisième axe, on ne peut que regretter un certain éclectisme de la Commission.

Ainsi, elle note d'abord, très correctement, que les aides d'Etat à la renaissance du transport ferroviaire doivent être encouragées parce qu'elles sont dans l'axe de la politique de lutte contre le changement climatique. Mais, quelques pages plus loin, on est un peu surpris (affaire Ryanair-Charleroi) de voir la Direction de la concurrence encourager le développement des aéroports régionaux... par des subventions (qui faussent la concurrence entre villes et entre compagnies) aux compagnies aériennes low-cost, beaucoup plus productrices de gaz à effet de serre que le train !

De même, dans le domaine de la production d'énergie, on ignore l'objectif de protection de l'environnement, alors que c'est un critère important pour la Banque Européenne d'Investissement.

Un sous-chapitre spécial est consacré aux aides d'Etat à la restructuration et au sauvetage des entreprises. Ce chapitre suscite dans l'opinion publique le plus de réticences. Les salariés et les régions concernés perçoivent souvent les objections de la Commission comme une manoeuvre bureaucratique tombée du ciel qui compromet la sortie d'une situation dramatique. Il est impératif que la Commission apprenne à dialoguer sur ce point, d'abord en expliquant que l'essentiel de son travail est la lutte contre les monopoles, mais aussi en montrant qu'elle sait prendre

en considération le point de vue humain. Aider une entreprise à survivre est évidemment faire du tort à ses concurrentes, mais on aimerait au moins quelques appréciations sur l'effet qu'aurait, dans certains secteurs déjà concentrés, l'effondrement de l'une des rares entreprises. Ainsi, outre les effets sur l'emploi, la disparition d'Alstom aurait gravement accru la concentration du secteur.

Inversement, les critères permettant d'exiger le remboursement des aides publiques mal utilisées gagneraient à être précisés. Ces aides publiques visent un bénéfice collectif. La Commission est vigilante sur la légitimation des aides, au moment où elles sont accordées. Elle l'est beaucoup moins à propos de l'usage de ces aides, une fois accordées. Ainsi, il est clair que les compétences et les moyens de production d'Alstom dans des domaines importants, en particulier la production d'énergie et de moyens transports propres, étaient entrés en considération dans la décision de la sauver. Or, après ce sauvetage, Alstom revendait, sans que la Commission ne le lui ait demandé, ses centres de recherche sur la production d'énergie propre ! L'affaire vint jusqu'en plénière du Parlement européen (23 septembre 2003). Le Commissaire Verheugen regretta à cette occasion qu'aucune législation européenne ne puisse empêcher de telles pratiques.

Il est temps d'y songer, et de fixer une doctrine : qui est en charge de vérifier que les entreprises accomplissent bien leur mission de service public, et qui peut décider de sanctions contre des entreprises utilisant des aides pour accroître leurs profits plutôt que pour servir le public ?