

Nadia Calvino
Congrès de la LIDC, Bordeaux – 1 Octobre 2010

1. Introduction

Mesdames, Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi d'avoir l'opportunité de vous parler des sujets qui sont au cœur de l'actualité.

La faillite de Lehman Brothers et la crise qui a suivi ont déstabilisé de nombreuses entreprises européennes, à la fois dans le secteur financier et dans l'économie réelle.

Depuis deux ans, la Commission a donc dû traiter de multiples dossiers dans le domaine des aides d'état, des cartels et des fusions dans un contexte tout à fait exceptionnel.

Tout en prenant en compte la situation extraordinaire à laquelle faisaient face les entreprises, la Commission s'est attachée à respecter les objectifs du Traité qui érige la politique de concurrence en clef de voûte de la compétitivité de l'industrie européenne.

Pour ce faire, la Commission défend une politique de la concurrence qui n'est pas un obstacle ou une contrainte dans cette période difficile, mais au contraire, qui apporte des solutions aux instabilités constatées. Cette philosophie continue à être appliquée dans le contexte actuel de sortie de crise.

Afin d'illustrer cette contribution, je souhaite faire le point aujourd'hui sur le rôle joué par les différents instruments de la politique européenne de concurrence depuis deux ans, à savoir :

- le rôle que le contrôle des aides d'Etat a joué pendant la crise et continue à jouer dans la stratégie de sortie de crise,
- l'importance de l'application rigoureuse des règles sur les ententes dans le contexte de la situation exceptionnelle existante, et
- la continuité de l'application d'un régime de contrôle des concentrations rigoureux qui joue un rôle de garde-fou contre la création d'entités ayant trop de pouvoir de marché.

Le défi de la crise a aussi confirmé qu'il n'y a pas lieu de changer les principes selon lesquels nous avons travaillé depuis plus de 50 ans, ces derniers en sortant au contraire renforcés.

Plus que jamais il faut donc résister aux tentations protectionnistes ou de patriotisme économique et continuer à appliquer les règles de concurrence.

Notre priorité reste en effet de poursuivre la construction du marché intérieur européen fondé sur des principes de concurrence qui conduisent à l'émergence d'entreprises hautement compétitives au bénéfice des consommateurs.

2. Le contrôle des aides d'Etat

En premier lieu, j'aimerais évoquer l'action entreprise par la Commission dans le domaine du contrôle des aides d'Etat dans le contexte de crise que nous avons connu.

Comme vous le savez, le contrôle des aides d'Etat a pour objectif d'éviter que les aides des Etats aux entreprises faussent le jeu de la concurrence dans le marché intérieur. Nous sommes convaincus que de bonnes incitations doivent être en place pour que les entreprises européennes soient les plus compétitives possibles.

Toutefois, il faut reconnaître que pendant ces deux dernières années le contrôle des aides d'Etat s'est exercé dans des conditions exceptionnelles. En effet, de nombreux dossiers concernaient des entreprises dont la faillite aurait eu des conséquences catastrophiques sur l'économie européenne et mondiale.

Dans ce contexte, la Commission a apporté des réponses flexibles et rapides qui prenaient en compte ce nouvel environnement économique : tout en continuant à appliquer la philosophie sous-jacente au contrôle des aides d'Etat, la Commission a modulé certaines règles pour répondre à la crise, notamment pour s'attaquer au risque systémique encouru par le secteur financier et au resserrement du crédit dont l'économie réelle était la victime.

Les règles régissant les aides d'Etat ont ainsi constitué un volet important de la gestion de la crise.

Aides au secteur financier

En ce qui concerne le secteur financier, le défi était de taille : étant donné l'importance du risque de défaillance systémique, il fallait apporter des solutions qui stabilisaient au plus vite le secteur tout en posant les bases d'une concurrence saine.

D'une part, les Etats membres ont été autorisés à prendre, sous contrôle de la Commission, des mesures d'aides destinées à remédier à une perturbation grave de leurs économies conformément à l'article 107(3) du Traité.

D'autre part, il fallait s'assurer que ces aides ne perturbent pas encore plus le marché intérieur.

Plus précisément, la Commission a publié sous forme de communications des lignes directrices concernant le contrôle des aides d'Etats aux institutions financières, à savoir les garanties de passif, les recapitalisations, et les aides liées au traitement des actifs dépréciés.

Lorsque ces aides étaient jugées trop importantes et susceptibles de créer des distorsions de concurrence, la Commission a exigé la soumission de plans de restructuration. L'objectif de la Commission était de stabiliser les banques sur le court terme sans que ces mesures ne créent des distorsions pour le long terme.

Par conséquent, les plans de restructuration agréés par la Commission devaient remplir les conditions suivantes :

- Ils devaient permettre de rendre les banques viables à long terme sans que ces banques ne doivent faire appel à des aides publiques supplémentaires;
- Leur coût devait être supporté au maximum par les banques et leurs actionnaires, principe dénommé en anglais "burden sharing"; et
- Ils devaient comporter des mesures pour compenser les distorsions de concurrence créées par les aides. Dans ce contexte des mesures structurelles comme la cession de certains actifs ou les mesures comportementales telles que les restrictions en matière d'acquisitions ou de stratégies commerciales agressives financées par les Etats ont été adoptées.

En ce qui concerne la France plus particulièrement, le secteur financier n'a pas été aussi affecté que dans d'autres pays, comme l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Un dispositif français de recapitalisation des banques et un dispositif de garanties des dettes bancaires ont cependant été mis en place afin de permettre aux banques françaises de passer le cap et ont été approuvés par la Commission sans que des plans de restructuration ne soient exigés. Ces aides ont profité aux principales banques françaises telles que BNP Paribas, Société générale, et Crédit Agricole.

Le cas de la banque franco-belge Dexia était plus délicat. Cette banque ayant bénéficié d'une aide massive des Etats belges, français et luxembourgeois, elle a dû soumettre un plan de restructuration, approuvé par la Commission au début de cette année 2010. Nous sommes confiants que les mesures prises vont permettre à Dexia de retrouver la viabilité à long terme.

Aides à l'économie réelle

Le collapse du système bancaire s'est traduit en une contraction des opportunités de financement pour l'économie réelle.

Faisant face à cette situation, les Etats membres ont souhaité intervenir par le biais de prêts directs ou de garanties pour éviter une propagation destructrice des problèmes systémiques du secteur financier au reste de l'économie.

Dans ce contexte, la Commission, consciente du risque encouru par l'industrie européenne, a mis en place un cadre temporaire qui d'une part autorise certaines nouvelles mesures et d'autre part adapte de manière temporaire les instruments d'aides existants.

L'objectif du cadre est de cibler les aides qui permettent aux entreprises de surmonter les problèmes liés à l'assèchement du crédit et de continuer une activité économique dans un contexte où l'accès au financement est devenu presque impossible.

La Commission a cependant veillé à ce que le cadre temporaire ne soit pas utilisé pour le sauvetage d'entreprises non viables et dont la mauvaise situation financière n'était pas due à la crise. En effet, le cadre temporaire a été mis en place pour permettre aux entreprises, victimes du resserrement de crédit, de passer une période difficile et non pas pour retarder les restructurations nécessaires sans lien avec la crise.

La Commission est aussi restée vigilante pour que le cadre temporaire ne soit pas utilisé à des fins protectionnistes et anticoncurrentielles par certains Etats Membres qui seraient de nature à causer des distorsions graves du marché intérieur.

En particulier, en ce qui concerne l'industrie française, la Commission a veillé à ce que les prêts de 3 milliard d'euros accordés à l'industrie automobile française, ne soient pas assortis des mesures protectionnistes telles que l'octroi de financements sous condition de la localisation des usines ou de l'approvisionnement prioritaire auprès des fournisseurs installés en France.

En effet, pour garantir la compétitivité des entreprises européennes et développer un marché intérieur sans distorsions, nous considérons qu'il est impératif que les entreprises bénéficiaires des aides puissent retenir toute liberté de développer leurs activités sans interférences étatiques.

Dans ce contexte et suite aux contacts répétés entre la Commission et le gouvernement français, la Commission a obtenu des garanties du gouvernement français de ne pas mettre en œuvre des mesures qui contreviendraient aux principes du marché intérieur.

Nous avons fait preuve de la même vigilance en ce qui concerne tous les Etats Membres. Ainsi, lors des discussions relatives au sort d'Opel engagées par l'Etat allemand avec General Motors, la Commission a rappelé à l'Allemagne qu'une aide à Opel devrait respecter les règles du cadre temporaire et du contrôle des aides d'Etat.

Stratégie de sortie de crise

Les mesures que je viens de décrire doivent rester des mesures de nature temporaire.

En effet, ces aides exceptionnelles qui ont été mises en place par les Etats membres ne peuvent pas durer indéfiniment car cela endommagerait significativement la capacité des entreprises bénéficiaires à être compétitives sur les marchés internationaux et créerait des distorsions durables.

Même si la croissance est pour le moment encore fragile et les inquiétudes sur les dettes souveraines de certains Etats membres sont de nature à fragiliser la reprise actuelle, la Commission prépare une stratégie de sortie de crise qui doit conduire au final à l'élimination des mesures exceptionnelles.

Cette stratégie doit permettre une sortie progressive du régime actuel et les règles qui l'accompagnent doivent être flexibles. A ce titre, les premiers pas de cette stratégie, tels que le resserrement des conditions auxquelles les garanties étatiques sont accordées, ont déjà été accomplis.

Par ailleurs, cet automne, la Commission va prendre des décisions sur les prochaines étapes de la stratégie de sortie de crise. Il sera en particulier décidé si le calendrier initialement prévu, à savoir la fin des régimes exceptionnels de contrôle des aides d'Etat pour le secteur financier et l'économie réelle fin 2010, sera confirmé ou au contraire adapté.

Lutte contre le protectionnisme

Comme je l'ai déjà évoqué au début de mon intervention, le contexte particulier de la crise a alimenté les tentations protectionnistes et a ravivé le débat sur l'opportunité d'avoir un régime européen de contrôle des aides d'Etat rigoureux.

On entend parfois dire que la politique européenne de contrôle des aides d'Etat est trop restrictive et a deux effets indésirables sur l'industrie européenne :

- d’une part, selon certains, elle pénalise les entreprises européennes sur les marchés internationaux où elles se trouvent en concurrence avec les entreprises qui ne sont pas sujettes à ce genre de contraintes, et d’autre part
- elle incite les entreprises européennes à délocaliser leurs activités dans des pays où non seulement elles ne sont pas soumises au contrôle des aides d’Etats, mais aussi où elles peuvent bénéficier d’aides et de subventions.

A mon sens, ces arguments sont injustifiés.

Premièrement, je trouve absurde l’idée de protéger une entreprise des contraintes concurrentielles existant sur les marchés européens ou nationaux afin de la rendre plus compétitive sur les marchés internationaux. Au contraire, je suis convaincue que seules les entreprises soumises à la pression des concurrents sur leurs marchés d’origine sont bien armées pour la concurrence internationale.

Les entreprises deviennent performantes non pas suite à des interventions publiques répétées et incontrôlées, mais au contraire grâce au jeu de la concurrence, qui incite les entreprises à se développer et à innover pour pouvoir surpasser leurs concurrents.

J’ajouterai qu’un de nos objectifs est effectivement de promouvoir les entreprises européennes sur les marchés mondiaux, mais pas à tout prix, surtout pas au prix de distorsions de concurrence que le consommateur européen finirait toujours par payer.

Je ne pense pas que nous, Européens, nous nous tirions une balle dans notre pied en érigeant un système de contrôle qui assure que l’industrie européenne soit compétitive grâce à ses qualités propres à innover et à répondre aux besoins de marché et non pas grâce à l’argent public.

En ce qui concerne la deuxième critique, il est faux de dire que les Etats européens aident moins leurs entreprises que les autres états dans le monde. En effet, le niveau d’aide s’élève à 0.34% du PIB en France et 0.43% du PIB en Allemagne contre 0.35% du PIB au Japon et seulement 0.24% aux Etats-Unis (source : Buigues & Seekat, 2008). L’intervention de la Commission consiste en fait à faire en sorte que ces aides soient les plus efficaces possibles en étant au maximum centrées sur la recherche, le développement et l’innovation.

Il est donc important que nous évitions toute contagion protectionniste qui pourrait amener les Etats à faire une course pour subventionner leurs propres champions nationaux au détriment des consommateurs européens. Ceci n’est pas une bonne course. C’est une course destructrice du marché intérieur et de la compétitivité de l’industrie européenne.

Le rôle des Etats n'est pas de décider qui sera le champion national ou européen, mais plutôt d'assurer les conditions favorables et équitables permettant l'émergence d'entreprises fortes et efficaces répondant au mieux aux demandes des marchés. Nous sommes convaincus, que seuls les marchés qui ne souffrent pas de distorsions de concurrence telles que des aides d'Etats injustifiées permettent l'émergence des vrais champions nationaux ou européens.

Notre priorité reste donc d'aider les Etats Membres à faire des bons choix d'aides d'Etat qui permettent la croissance de la performance des entreprises viables sur le long terme.

Par conséquent, la Commission entend rester attentive et va continuer à appliquer les règles de contrôle des aides d'Etat de manière rigoureuse afin d'assurer aux consommateurs européens le bénéfice d'une industrie européenne compétitive.

3. La lutte contre les ententes

Maintenant je voudrais évoquer un autre instrument de la politique européenne de la concurrence qui a continué à jouer un rôle important pendant la crise, la lutte contre les ententes anticoncurrentielles.

Les ententes sur les prix ou le partage des marchés sont des distorsions de concurrence particulièrement graves car elles affectent directement clients et consommateurs.

Au début de la crise nous avons craint que la crise fournisse de mauvaises incitations aux entreprises en les poussant, par instinct de survie, à entrer dans des alliances anticoncurrentielles. Toutefois, pour l'instant, cette crainte ne s'est pas matérialisée et nous n'avons pas constaté un nombre plus élevé de cas.

Cependant, notre travail et ambition restent de s'assurer que le consommateur et les entreprises intermédiaires ne soient pas ceux qui supportent le fardeau de la crise et que les entreprises qui contreviennent aux règles de la concurrence, ne leur transfèrent pas les coûts et les charges en résultant.

Pour ce faire, une des armes essentielles de la Commission est l'imposition d'amendes suffisamment dissuasives.

Par conséquent, nous restons stricts vis-à-vis des entreprises qui concluent des ententes, en particulier contre les récidivistes qui finissent par le payer cher. Une illustration en est par exemple l'amende de 896 millions d'euros infligée à Saint Gobain en 2008 dans le cartel de fournisseurs de verre à l'industrie automobile. Rappelons-nous que ce cartel a sérieusement endommagé précisément l'industrie européenne automobile (laquelle les Etats ont du aider pendant la crise) et finalement nous tous qui avons une voiture.

Nous avons aussi récemment infligé une amende de 622 millions d'Euros dans le cas d'entente des fabricants d'installations sanitaires pour salles de bains et une amende de 518 millions d'euros dans le cartel d'une durée particulièrement longue portant sur la fixation des prix entre les producteurs d'acier de précontrainte.

Capacité contributive des entreprises

Si la Commission est restée stricte sur le principe de sa politique d'imposition d'amendes, elle a dû toutefois prendre en compte les effets de la crise sur la capacité de certaines entreprises à payer leurs amendes.

En effet, la crise s'est traduite par une augmentation sensible du nombre des entreprises invoquant leur incapacité à payer les amendes afin d'obtenir des réductions d'amendes.

Nous avons analysé en détail chaque demande en exigeant des preuves solides montrant que le niveau d'amende infligée mettait en danger la viabilité économique de l'entreprise concernée. Notre objectif n'est en effet pas de contribuer à la faillite des entreprises, mais de dissuader celles-ci de conclure des ententes.

Je voudrais noter que la Commission est sensible à la particularité des circonstances économiques actuelles et aux effets qu'elles ont sur la capacité des entreprises de payer des amendes.

Nous prenons très au sérieux toutes les demandes. A ce jour nous avons accordé des réductions d'amendes dans 10 cas justifiés sur plus de 40 (dont 5 entreprises dans le cartel récent des fournisseurs des installations sanitaires).

Cependant, la Commission doit veiller à ce que les entreprises ne se servent pas du contexte économique actuel pour diminuer le niveau de leur responsabilité de manière injuste. Par conséquent, nous allons continuer à évaluer de très près la capacité de chaque entreprise à payer son dû.

4. Concentrations

Finalement, je voudrais dire quelques mots sur notre politique de contrôle des concentrations que je considère comme un élément clé de la politique industrielle. En effet, son objectif primordial est de s'assurer que l'industrie européenne reste compétitive. Nous avons continué à poursuivre cet objectif même pendant la crise.

Justement, c'est dans un contexte économique difficile que les proies deviennent faciles pour les géants, et donc plus que jamais, il faut s'assurer que les structures de

marchés restent compétitives et que les entreprises n'accroissent pas leur pouvoir de marché en rachetant leurs concurrents.

Je voudrais souligner que la taille en soi n'est pas forcément un problème. Contrairement à la critique qu'on entend parfois, notre politique de contrôle des concentrations ne fait pas obstacle à la création des grandes entreprises européennes efficaces, mais ceci ne doit pas avoir lieu au détriment des consommateurs.

Uniquement une structure de marché compétitive peut mener à une émergence des vrais champions viables, qu'ils soient nationaux, européens ou mondiaux. Une politique de contrôle de concentrations relâchée qui créerait artificiellement les champions nationaux ou européens dans des structures de marchés qui ne sont pas compétitives mènerait nécessairement à l'augmentation des prix pour les consommateurs européens. Notre objectif n'est certainement pas que les consommateurs européens subventionnent les consommateurs mondiaux.

Nous sommes généralement d'accord que les entreprises européennes doivent être en mesure d'être ou de devenir des concurrents des géants mondiaux sur le plan global. Et nous avons dans le passé donné notre accord à des fusions créant des leaders européens ou mondiaux dans tous les secteurs d'industrie (énergie: création du géant nucléaire Areva, et créations des champions européens dans le domaine de transmission et distribution électriques Alstom/Areva et Schneider/Areva; EDF/British Energy; pharma: Sanofi/Aventis, acier: Arcelor; industrie aérienne: AirFrance/KLM, les cas Lufthansa, et plus récemment British Airways/Iberia.)

En ce qui concerne plus particulièrement notre activité dans le domaine des concentrations pendant la crise, nous avons connu une diminution générale des cas, même si ces cas étaient d'une plus grande complexité qu'en temps normal – il y a eu de nombreuses concentrations industrielles dans les industries durement touchées par la crise, telles que l'industrie du transport en particulier (cas aériens: Lufthansa/SN, Lufthansa/bmi, Lufthansa/Austrian Airlines, British Airways/Iberia).

Concernant le marché français, nous avons aussi constaté une concentration importante dans le secteur des transports. La SNCF a été particulièrement active dans ce domaine (SNCF/Keolis, TLP/Ermewa, SNCF/LCR/Eurostar).

D'un point de vue procédural, nous avons cherché à rester efficaces. Dès qu'on estimait que les autorités nationales étaient mieux placées pour traiter une affaire du fait de leur connaissance approfondie des marchés nationaux tels que les marchés de transport par exemple, nous avons renvoyé les affaires en France (en accord avec l'autorité de concurrence). Ceci était en particulier le cas des affaires SNCF/Keolis, et Veolia/Transdev mais aussi pour le cas Univar/Eurochem concernant l'industrie chimique.

Je voudrais aussi insister sur le fait que notre analyse se place sur le terrain juridique et économique et prend en compte les développements dynamiques qu'il peut y avoir sur les marchés, y compris l'impact de la crise. Nous sommes donc bien équipés pour intégrer dans notre analyse prospective le contexte économique actuel.

Cependant, dans tous les contextes, y compris le contexte de crise, notre priorité reste une préservation des structures de marchés concurrentielles car c'est la seule voie de sortie de la crise.

5. Conclusion

La crise a exigé de la Commission une attention de tous les instants et une adaptabilité respectueuse des règles en vigueur; mais le travail n'est pas fini.

Beaucoup de défis sont encore devant nous :

- A court terme, nous devons affiner notre stratégie de sortie de la crise et de retour aux conditions normales de marché;
- Parallèlement, nous devons continuer notre travail de fond dans tous les domaines du droit de la concurrence afin de s'assurer que l'industrie européenne reste compétitive à l'échelle mondiale et que les consommateurs européens tirent un bénéfice direct de l'excellence de nos entreprises;
- Enfin, nous devons contribuer à la relance de la construction du marché intérieur dans le cadre de la stratégie de la Commission pour 2020.

En ce qui concerne notre politique de concurrence, nous sommes constamment en train de développer des nouveaux outils afin de permettre la répression efficace des comportements anticoncurrentiels et limiter au maximum les effets néfastes de ces comportements sur les consommateurs.

Nous sommes conscients que les dommages causés par les comportements anticoncurrentiels sont souvent supportés par les consommateurs, qui n'ont pas les moyens de se défendre efficacement alors qu'ils devraient être dédommagés. Pour remédier à cela nous sommes en train de développer un cadre juridique pour permettre aux consommateurs (aussi par le biais d'actions collectives) et aux entreprises victimes des abus et pratiques anticoncurrentielles de revendiquer une réparation des dommages subis du fait des pratiques anticoncurrentielles.

En ce qui concerne notre efficacité administrative, nous avons introduit des règles de procédure de transaction avec une incitation en forme de diminution d'amendes aux

entreprises qui reconnaissent leur responsabilité dans une entente en violation de l'article 101.

Le premier cas de transaction dans l'affaire DRAM (Mai 2010) montre que cet instrument fonctionne bien même dans le contexte juridique européen. Dans le cas d'entente entre les producteurs de phosphates destinés à l'alimentation animale (Juillet 2010), la Commission a utilisé la procédure de transaction dans un scénario hybride associant les procédures de transaction et les procédures ordinaires. Ceci montre que le refus de certaines entreprises de transiger n'est pas un frein à ce que les entreprises qui veulent coopérer utilisent cette procédure.

Notre priorité reste de continuer à traiter de plus en plus de cas sous la procédure de transaction ce qui nous permettra de consacrer nos ressources à des nouveaux cas. Du côté des entreprises, la procédure de transaction présente l'avantage d'obtenir une réduction d'amendes et de conclure la procédure dans des délais plus favorables que la procédure ordinaire.

Nous attachons également beaucoup d'importance au respect procédural et aux droits de la défense et essayons constamment d'améliorer la transparence et la prévisibilité de nos procédures. En particulier, après consultation de parties prenantes, nous avons récemment publié trois documents concernant différents aspects procéduraux:

- Bonnes pratiques relatives aux procédures en matière d'ententes et d'abus de la position dominante;
- Lignes directrices relatives au rôle des conseillers-auditeurs; et
- Bonnes pratiques relatives à la communication de données économiques.

Nous sommes à l'écoute des commentaires reçus dans la consultation publique et nous sommes en train de les analyser afin d'améliorer ces textes et rendre notre procédure encore plus efficace et transparente.

Nous allons continuer à travailler dur pour maintenir les conditions favorables aux entreprises européennes pour qu'elles puissent développer leurs activités sur des marchés qui fonctionnent sans distorsion. C'est la seule voie pour sortir de la crise et sur laquelle nous comptons sur votre support.