

**Discours de
Madame Pervenche Berès
European Competition Day, 26 Mars 2007**

"La concurrence comme garante d'une économie libre et de la cohésion sociale »

Monsieur le Président, Monsieur le Ministre, Madame la Commissaire,
Mesdames et Messieurs,

Je souhaite tout d'abord adresser mes remerciements à la Présidence allemande de l'UE et au *Bundeskartellamt* pour l'organisation conjointe de ces conférences européenne et internationale sur la concurrence. Il s'agit d'une grande occasion d'échanges entre la Commission européenne, le Parlement européen, les autorités nationales de la concurrence, des experts et la société civile. Le Parlement a toujours activement participé à ces journées depuis leur création, à laquelle il a pris une part active. Le résultat de nos discussions sera cette année encore fructueux, je n'en doute pas.

La discussion de ce matin porte sur l'affirmation de la concurrence comme moyen de garantir l'établissement d'une économie libre et de la cohésion sociale. La concurrence et la liberté sont liées par la notion centrale de choix : la concurrence permet de choisir entre plusieurs produits et prestataires ; avoir le choix, c'est pouvoir poser un acte individuel libre. Alors oui, la concurrence est une condition nécessaire pour atteindre une économie libre et la cohésion sociale. Pourtant, le risque existe d'une confusion entre instrument et objectif. La concurrence est un instrument au service du bien-être social. Or la définition de ce que peut être une économie libre et la cohésion sociale juste n'est pas seulement économique, juridique ou technique, mais profondément politique.

Je souhaite dès lors aborder les points suivants devant vous :

- tout d'abord, je souhaite insister sur les réformes des règles du droit de la concurrence qui, selon moi, permettraient de renforcer l'efficacité de la concurrence en tant que garante d'une économie libre et de la cohésion sociale.
- Néanmoins, et ce sera le 2e temps de ma présentation, il ne faut pas oublier que la concurrence n'est qu'un instrument à utiliser avec discernement, pour que l'instrument ne se substitue pas aux objectifs.

1. Des réformes nécessaires pour renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence

La concurrence est un instrument nécessaire pour aboutir à une économie libre et à la cohésion sociale. La concurrence envoie des incitations positives aux différents acteurs et elle contraint ainsi les entreprises à être plus compétitives et à innover. C'est bien là que se situe le principal atout du modèle concurrentiel : les consommateurs disposent alors d'une offre plus large de biens et de services de qualité et à moindre coût.

Il est donc indispensable de veiller à ce que les règles d'une concurrence juste s'appliquent. Les enquêtes sectorielles menées par la Commission sur des secteurs sensibles, comme la banque de détail et l'énergie, sont à cet égard des outils précieux. Elles peuvent en effet constituer de solides bases pour des décisions visant à améliorer la situation concurrentielle du marché intérieur. Je tiens donc à exprimer mon soutien à l'action de Madame Kroes et je salue sa pugnacité dans la lutte contre les cartels et les ententes illicites. Le niveau record des amendes infligées le mois dernier aux constructeurs d'ascenseurs impliqués dans une entente illicite est un avertissement sévère pour toutes les entreprises qui seraient tentées d'enfreindre les règles de la concurrence¹. Cette affaire d'ententes est d'autant plus choquante, qu'au-delà des clients individuels de ces entreprises, c'est l'ensemble de la société qui est victime, car des lieux publics et des services publics, comme des hôpitaux, ont aussi été la cible de ces ententes. Je me réjouis donc de l'application stricte du nouveau code de fixation des amendes adopté en juin dernier, qui a permis en particulier de sanctionner très durement les cas de récidive².

Il me semble possible de renforcer encore davantage le caractère dissuasif de la politique de la concurrence européenne, et cela de trois façons :

¹ (992 millions d'euros)

Tout d'abord, je salue la volonté de la Commission de réformer l'article 82 relatif à l'abus de position dominante. Il s'agit de mieux lutter contre les comportements d'entraves abusives à l'entrée de nouveaux opérateurs sur les marchés, parce que ces comportements affaiblissent une concurrence déjà limitée sur un marché donné et portent préjudice aux consommateurs. Je soutiens dans ce cadre l'idée d'une approche plus économique, et non pas uniquement juridique, fondée sur la notion d'efficience, pour dévoiler les comportements abusifs.

La Commission a également raison de s'inquiéter de la façon dont les amendes fixées dans le cadre de la politique de la concurrence ont ensuite effectivement recouvrées.

Le troisième outil seraient les actions en dédommagement conduites par les consommateurs victimes des ententes illicites. Ces actions, individuelles ou de groupe, représenteraient un mode de pression supplémentaire sur les entreprises violant les règles de la concurrence, en augmentant toujours plus le caractère dissuasif de la politique européenne de la concurrence. La Commission des affaires économiques que je préside adoptera demain son rapport sur le livre vert de la Commission. Néanmoins, il me semble nécessaire d'apporter une solution adaptée à la situation européenne et d'éviter à tout prix d'importer la culture américaine du litige. Le Parlement suivra de près cette discussion et apportera sa contribution à toutes nouvelles avancées, qu'elles prennent la forme d'un livre blanc ou d'un acte législatif.

La réforme des critères permettant l'intervention de la Commission dans une affaire de fusion me paraît être indispensable ; le Parlement soutient la Commission dans sa volonté de continuer les discussions avec les Etats membres et le Parlement sur la question du seuil des 2/3 prévu actuellement par le règlement n°139 de 2004 et qui détermine l'autorité de concurrence compétente pour examiner une fusion. Le recours à ces seuils quantitatifs peut être insuffisant dans certaines situations. Ainsi, à titre d'exemple, les fusions de bourses en Europe ont certainement un impact sur l'économie européenne qui va au-delà des opérateurs concernés, car c'est l'infrastructure des

² Majoration de 50 % pour ThyssenKrupp car l'entreprise avait déjà été condamnée en 1998 pour une entente dans le secteur de l'acier inoxydable

marchés elle-même qui est en jeu. Il serait opportun de considérer que le bon fonctionnement des services boursiers relève de l'intérêt général européen. Nous devons nous demander en conséquence si la compétence de la Commission dans de tels cas ne devrait pas être reconnue.

Il reste qu'en tant que législateur, nous sommes parfois troublés ou inquiets des chemins parallèles suivis au sein de la Commission. Ainsi est-ce de bonne pratique ou « mieux légiférer » que le résultat de l'enquête de la Commission sur les cartes bancaires soit connu alors que la législation sur le marché intérieur des paiements est en négociation ?

2. un simple instrument qui doit être accompagné d'une dimension politique renforcée

La concurrence est un moyen nécessaire, mais elle ne doit pas être le seul horizon de réflexion. Il ne faudrait pas, au nom de l'idéal d'une concurrence pure et parfaite, remettre en cause ce que la concurrence est supposée servir, à savoir l'approfondissement du marché intérieur, mais surtout, la satisfaction des consommateurs, citoyens européens. C'est là que la dimension politique de la concurrence prend tout son sens. Je me permets de vous présenter maintenant les principaux domaines qui, à mon avis, nécessitent particulièrement la prise en compte d'une approche plus politique de la concurrence.

Il y a un domaine qui me tient particulièrement à cœur, les services d'intérêt général (SIG) où il me semble nécessaire de garantir une application prudente et réfléchie des règles de la concurrence.

Un cadre existe déjà pour les services d'intérêt économique général (SIEG). L'article 86-2 du Traité pose explicitement la nécessaire prise en compte de leur particularité dans l'application des règles de concurrence. La référence aux SIEG comme "principes de l'Union" à l'article 16 TCE depuis le Traité d'Amsterdam et surtout l'article 36 de la Charte des Droits Fondamentaux sont la preuve de la volonté des Etats membres de renforcer la prise en compte de la particularité des SIEG dans le marché intérieur.

Mais je crois que d'autres progrès sont encore nécessaires. Aujourd'hui, on ne voit pas clairement dans quelle mesure les services d'intérêt général s'articulent avec le droit de la concurrence au regard duquel ils ne sont qu'une exception. Comment s'y applique la législation du marché unique ou les règles visant à réglementer l'octroi de subventions et d'aides d'Etat ou à ouvrir les marchés publics. La législation évolue en fonction des positions, parfois imprévisibles, prises par la Commission ou par la Cour de Justice des Communautés Européennes. C'est pourquoi je regrette que la Commission n'ait pas encore tenu compte du rapport sur les services d'intérêt général adopté à son attention par le Parlement. Il y a pourtant un besoin urgent et croissant de définir un cadre juridique transversal et stable pour les SIG. Leur efficacité et leur qualité sont des facteurs essentiels de compétitivité et de plus grande cohésion pour l'Europe autour de son modèle social. Le besoin de sécurité juridique des autorités publiques, des entreprises et des usagers, ainsi que le développement des contentieux devant la CJCE appellent une initiative et une décision rapide.

Et je voudrais dire un mot sur deux questions qui, je le sais ici en Allemagne et en Bavière sont au cœur de nombreuses préoccupations. Sur la question des services d'intérêts général, et Mr le Maire en a très clairement parlé dans ses mots de bienvenue, l'idée ici souvent répandue est que le meilleur moyen de les protéger, lorsqu'ils doivent l'être, est de s'en remettre au principe de la subsidiarité. Ce que vous dites, Mr le Maire, en matière de distribution de l'eau ou des transports locaux, d'autres le disent à propos de la Poste. L'expérience de la politique de la concurrence de la Commission et la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) nous enseigne pourtant que la subsidiarité ne suffit pas et j'espère que le rapprochement des points de vue permettra de déboucher sur une directive-cadre.

Dans le même esprit, officiellement aux termes du traité, l'Union est neutre au regard du régime de propriété, pourtant on voit bien que certaines applications de la politique de la concurrence peuvent conduire à bouleverser l'architecture d'un secteur et ici je pense bien évidemment à la question du secteur bancaire et à la place dans ce secteur des caisses d'épargne ou des banques coopératives ou à celle des mutuelles dans le secteur de l'assurance.

Je pense que l'Europe à long terme doit trouver une solution pour conjuguer la politique de la concurrence avec une "politique industrielle européenne." Je sais que le terme de "politique industrielle" est source d'ambiguïté et ne bénéficie pas d'une définition commune au sein de l'UE. Je sais en particulier qu'ici, en Allemagne, le terme *d'Industriepolitik* a une connotation assez négative; même si la politique conduite dans le cas d'Airbus par l'un des orateurs précédents, Monsieur le Ministre Glos, me paraît annoncer une certaine évolution dans l'approche du gouvernement allemand.

Le "patriotisme économique" est présent dans tous les esprits et chacun voit la paille dans l'œil de l'autre. La promotion des seuls champions nationaux ne peut en effet que conduire à une baisse du bien-être économique et social au niveau européen, puisque les pays européens échangent principalement entre eux. Les premières victimes du protectionnisme économique seraient donc les consommateurs européens, en raison d'une allocation des ressources inefficace et je vous invite à partager l'idée qu'y compris certaines stratégies fiscales relèvent du patriotisme économique.

Je ne souhaite pas faire de longs commentaires sur ces questions importantes qui seront approfondies au cours du panel 1, cet après-midi. Néanmoins, il me semble nécessaire de favoriser la création de champions européens dans les secteurs les plus porteurs ou les plus vitaux pour notre économie.

Pourtant il n'existe pas aujourd'hui d'intégration européenne suffisante pour qu'existent des champions européens. On le voit de manière éclatante aujourd'hui, dans le cas d'Airbus ou de Galileo par exemple. Comme outre-Atlantique, les champions ont toujours une base territoriale.

L'objectif n'est pas de remplacer les patriotismes économiques nationaux par un patriotisme économique européen. Mais la constitution de groupes européens ayant un poids réel dans une économie globalisée permet d'investir dans la recherche et d'assurer leur développement, pour faire face à la concurrence de plus en plus forte au niveau mondial, et à long terme, de défendre les intérêts économiques et sociaux européens. L'apparition d'un nouvel acteur plus important, d'origine européenne, entraîne par ailleurs un surcroît de concurrence au niveau mondial entre opérateurs de

taille internationale, ce qui a des retombées positives en termes d'innovation et de satisfaction des consommateurs.

En résumé, je souhaite voir se mettre en place la première esquisse d'une vraie politique industrielle européenne, dans le respect de règles de concurrence appliquées avec une approche plus politique, pour renforcer l'efficacité économique et le bien-être social, à court mais aussi long terme. En d'autres termes, il s'agit de permettre d'utiliser la politique de la concurrence pour mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne qui vient de trouver un nouveau développement heureux lors du Conseil européen de printemps sous présidence allemande.

Il faut prendre en compte la spécificité de certains marchés et adapter l'application du droit de la concurrence aux contraintes particulières qui les régissent, comme dans le cas actuellement à l'étude du secteur de l'énergie.

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport final de la Commission faisant suite à l'enquête sectorielle consacrée aux marchés du gaz et de l'électricité, et je partage la volonté exprimée de mettre fin à certains abus ou situations sous-optimales. La politique de la concurrence joue un rôle certain dans l'établissement d'un véritable marché européen de l'énergie ; c'est pourquoi je pense que la Commission doit jouer un rôle d'arbitre primordial lors des fusions dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

Néanmoins, il me semble que les problèmes du secteur de l'énergie ne se limitent pas à l'application du droit de la concurrence. Il faut au contraire se demander, et moi-même je me demande en tant que co-législateur, si le cadre législatif dans le domaine de l'énergie est vraiment équilibré et s'il n'exige pas des améliorations. Les attentes sont grandes dans ce domaine, puisqu'il faut assurer une régulation efficace, encourager les investissements à long terme, favoriser les interconnexions, garantir la sécurité d'approvisionnement et assurer un service de qualité à des prix abordables.

Je m'interroge néanmoins, à titre personnel, sur la pertinence de la proposition de la Commission d'une obligation de découplage de la propriété (*ownership unbundling*), c'est-à-dire d'une séparation juridique totale entre les entités de production et celles de réseaux et distribution. Le Parlement n'a pas encore pris de position définitive sur cette question ; les discussions sur la base de l'enquête sectorielle et sur le paquet énergie proposé par le Commissaire Piebalgs ne vont commencer que demain, par un échange de vue au sein de la Commission des affaires économiques. Sans vouloir anticiper sur les résultats de ces discussions, je me demande si la décision d'imposer le découplage de propriété ne serait pas disproportionnée et comportant des effets négatifs potentiels. (*Ich frage mich wirklich, ob hier nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird!*) Un tel système est-il vraiment un gage de réduction des prix et plus encore d'amélioration de la sécurité d'approvisionnement et du service pour les consommateurs? Avant d'utiliser la bombe atomique de la concurrence, c'est-à-dire le découpage des entreprises en plusieurs unités, il me paraîtrait judicieux d'utiliser tous les moyens possibles pour arriver au même résultat ; je pense entre autre à une coopération plus renforcée des régulateurs nationaux, voire à une instance de régulation européenne, comme on a commencé à le faire et comme on doit encore le renforcer pour les services financiers.

Pour conclure, je partage l'idée que la concurrence peut être un outil très efficace pour garantir une économie libre et l'ordre social et procurer un bien-être général supérieur. C'est un formidable instrument qui doit cependant être utilisé avec précaution pour produire les résultats les plus satisfaisants. Car sinon, vous le savez, une telle politique n'est pas acceptée par nos concitoyens. Pour cela, il me semble nécessaire de ne pas se limiter aux seules règles juridiques, mais bien de définir une approche économique, avec une réelle vision politique qui tienne compte aussi des préoccupations des citoyens européens. Les consommateurs européens, heureux des baisses de prix des biens de consommation permis par la politique de la concurrence sont aussi des salariés inquiets

des délocalisations. Pour faire gagner le site Europe dans la compétition mondiale nous avons besoin de champions européens mais aussi d'un tissu dense et performant de PME pour lesquelles nous devons garantir une capacité d'accès aux marchés publics. Nous devons regarder de près l'effet sur notre tissu industriel de la stratégie des hedge funds, ces touristes de l'investissement. C'est la tâche du législateur et des responsables politiques d'arbitrer ces contradictions pour que la contribution que la politique de la concurrence apporte au modèle social européen ne soit pas rejetée par les citoyens. Au moment où la Commission lance la réflexion sur l'avenir du marché intérieur, cette approche est essentielle.

Je vous remercie.