

ARTICLE

REFUS DE LA FUSION ALSTOM/SIEMENS : LES GOUVERNEMENTS FRANÇAIS ET ALLEMAND PUBLIENT UN « MANIFESTE » POUR LA MODIFICATION DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

Droit de la concurrence, consommation et distribution Contrats commerciaux et internationaux | 20/02/19 |

La réaction politique est d'une célérité notable : treize jours après le refus de la fusion Alstom / Siemens par la Commission européenne, les gouvernements Français et Allemand publient le 19 février 2019 un manifeste pour une politique industrielle européenne adaptée au XXI^e siècle (ci-après le « *Manifeste* »)[1] qui « *appelle à une stratégie industrielle européenne plus ambitieuse avec des objectifs clairs à horizon 2030* ».

De façon prévisible, le Manifeste met l'accent sur la nécessité pour l'Europe d'avoir une véritable politique industrielle afin d'être compétitive sur la scène mondiale et de développer des stratégies industrielles de long terme. Selon lui, cette évolution ne sera possible que si les États mettent en commun leurs financements, leurs compétences et leurs expertises.

Le Manifeste affirme que cette stratégie industrielle européenne devra s'articuler autour de trois « piliers » :

- investir massivement dans l'innovation ;
- mettre en place des mesures efficaces pour se protéger ;
- adapter le cadre réglementaire.

I/ Investir massivement dans l'innovation

Il est question ici de mettre en place une stratégie européenne pour financer la technologie avec le soutien de différents programmes (InvestEU) et institutions européennes compétentes et expérimentées (Fonds européen d'investissement – FEI) et des marchés financiers.

Le Manifeste met en avant l'innovation et exprime un besoin d'un engagement fort de l'UE en faveur de l'innovation de rupture afin d'être capable de produire des technologies de rupture : « *[l]'objectif est de soutenir au niveau européen des projets deep tech à très haut risque, avec une large autonomie donnée aux gestionnaires de programmes leur permettant de faire des paris technologiques à haut risque* ».

L'autre ambition est de placer l'UE parmi les leaders mondiaux de l'intelligence artificielle. Dans cette optique, la France et l'Allemagne vont intensifier leur coopération par un réseau commun de recherche et d'innovation : « *[u]n groupe de travail des ministères de l'économie s'occupe de la coopération en matière d'intelligence artificielle en se concentrant sur quatre thèmes : 1. partage des données, 2. zones expérimentales transfrontalières, 3. meilleures pratiques pour le transfert des résultats de la recherche aux entreprises, 4. normes techniques et éthiques* ».

II/ Des mesures efficaces pour se protéger

Afin de défendre les technologies, les entreprises et les marchés de l'UE, les ministres proposent de filtrer les investissements étrangers en Europe. Ce filtrage devrait être complété par des législations nationales strictes comme l'ont déjà fait la France et l'Allemagne. En d'autres termes, il s'agit de créer un « Décret Montebourg » (qui avait été instauré lors de la cession de la branche énergie d'Alstom) européen.

Dans les relations avec les pays tiers, la défense du multilatéralisme, l'ouverture des marchés et la promotion d'une politique commerciale ambitieuse de l'UE est requise. Il sera nécessaire de surveiller et d'adapter la politique commerciale de l'UE pour améliorer la transparence et lutter plus efficacement contre les pratiques déloyales.

III/ Adapter le cadre réglementaire

Cette « adaptation » est au cœur du Manifeste et constitue sans conteste la réponse à la décision de la Commission européenne dans la fusion Alstom/Siemens. Même si ce Manifeste ne fait pas explicitement référence à l'opération Alstom/Siemens, cette partie sur l'adaptation du cadre réglementaire et notamment la volonté de réformer les règles européennes du contrôle des concentrations ne laisse aucun doute quant au fait qu'il s'agit d'une réaction claire des gouvernements Français et Allemand de ne plus laisser une telle opération ne pas aboutir.

La France et l'Allemagne suggèrent notamment les évolutions suivantes :

- « *[l]a prise en compte accrue du contrôle de l'État et des subventions accordées aux entreprises dans le cadre du contrôle des concentrations ;*
- *la mise à jour des lignes directrices actuelles en matière de concentrations pour mieux tenir compte de la concurrence au niveau mondial, de la concurrence potentielle future et du calendrier de développement de la*

concurrence afin de donner à la Commission européenne plus de flexibilité dans son appréciation des marchés pertinents ;

· examiner si un droit de recours du Conseil, qui pourrait revenir sur des décisions de la Commission, pourrait être approprié dans des cas bien définis, sous réserve de conditions strictes. »

Il n'est pas limpide à ce stade d'identifier à quelle « prise en compte » fait référence le premier point.

En revanche, le deuxième et le troisième point sont limpides.

Le deuxième vise à ce que « la menace chinoise » (ou provenant de tout autre pays émergent) soit systématiquement prise en compte dans l'appréciation d'une concentration. Or ce type de menaces entre déjà dans l'analyse au titre de la concurrence potentielle. Si la Commission n'a pas accepté de considérer que la menace chinoise ne contrebalançait pas le pouvoir de marché d'Alstom/Siemens, c'est parce que pour elle CRCC n'était pas un concurrent potentiel crédible. Elle « *a conclu qu'il semblait peu probable que de nouveaux concurrents, en particulier d'éventuels fournisseurs chinois, fassent leur entrée dans un avenir prévisible sur les marchés du matériel roulant et des solutions de signalisation dans l'EEE* ».

Il ne s'agit pas véritablement d'une question de « flexibilité dans l'appréciation des marchés pertinents » mais plutôt davantage de savoir quelle définition donner à la concurrence potentielle. Vaste sujet.

Le troisième point est également limpide. Il s'agit de permettre au politique d'outrepasser les décisions de la Commission européenne.

En France, lorsque la compétence en matière de contrôle des concentrations a été transférée du ministre de l'économie à l'Autorité de la concurrence, autorité administrative indépendante, il a été décidé (par tradition ?) de laisser tout de même un pouvoir « d'évocation » à ce ministre. Il peut, « *au titre des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence, notamment, le développement industriel, la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou la création ou le maintien de l'emploi*[2] » prendre une décision qui remplacera celle rendue par l'Autorité de la concurrence.

Depuis 2008, cette disposition n'a été appliquée qu'une seule fois. Le 14 juin 2018, l'Autorité de la concurrence a autorisé la reprise par la société Financière Cofigeo de certains titres et actifs du pôle plats cuisinés du groupe Agripole (William Saurin, Panzani, Garbit), sous réserve de deux cessions ciblées (un site de production et la marque Zapetti) destinées à maintenir la concurrence dans le secteur[3]. Le ministre a décidé d'évoquer cette décision, ce qui avait provoqué une réaction prompte et froide de l'Autorité de la concurrence[4].

Le 19 juillet 2018, le ministre de l'économie a communiqué sa décision : il a supprimé l'obligation de procéder aux deux cessions et a autorisé l'opération de concentration, « sous réserve d'un engagement de maintien de l'emploi au sein [du] groupe [acquéreur] »[5].

Le Manifeste vise à la mise en place d'une procédure analogue. La détermination des « cas bien définis » et des « conditions strictes » qu'il vise s'annonce particulièrement ardue au regard des intérêts parfois divergents des États membres.

Sans aucun doute, la mise en œuvre des mesures prévues dans le Manifeste entrera dans le débat lors de la constitution et de la mise en place de la prochaine Commission européenne.

La Commission actuelle a d'ailleurs prévu de peser dans ce débat : la Commissaire à la concurrence a déclaré dès hier qu'il ne fallait pas remettre en cause le fonctionnement des règles européennes de concurrence à cause d'une seule opération particulièrement spécifique, déclaration assortie d'un message explicite aux opérateurs économiques : *[c]ette opération aurait pu être réalisée si nous avions pu résoudre les deux problèmes restants sur la signalisation et sur les trains à grande vitesse* », c'est-à-dire si Alstom et Siemens avaient proposé d'autres engagements que ceux qu'ils ont avancé.

[1] Manifeste franco-allemand pour une politique industrielle européenne adaptée au XXI^e siècle

[2] Article L. 430-7-1 du code de commerce

[3] http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=683&id_article=3189

[4] http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=683&id_article=3191

[5] Acquisition de titres et actifs du groupe Agripole par Financière Cofigeo SAS