



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Concours interne

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie

Note : 17/20

Ministère de l'Economie et des Finances
Direction Générale du Trésor
Le chef de bureau

Paris, le 21 août 2018

Note à l'attention de :

—
Madame la Directrice Générale du Trésor
s/c de la voie hiérarchique.

Objet : Préparation de la RIM : les liens entre la régulation des monopoles et l'innovation.

Le ministre participera prochainement à une réunion interministérielle portant notamment sur le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). La question des liens entre la régulation des monopoles et l'innovation y sera plus spécifiquement abordée.

Actuellement, en dépit des politiques nationales et multilatérales d'ouverture à la concurrence, la concentration dans les marchés ne cesse de se renforcer. Tel est le cas dans les secteurs reposant sur des infrastructures de réseau, mais aussi dans le secteur bancaire (où les 10 premières banques de dépôt ont vu leur part de marché passer de 20% à 50% entre 1980 et 2010) ou dans celui des nouvelles technologies.

Or, la propension des monopoles à innover pose question. Leur position dominante sur des marchés pertinents ne les incite pas nécessairement à de tels investissements risqués et non recouvrables. Pourtant, l'innovation est un facteur de croissance significatif, qui mérite d'être suivi avec d'autant plus d'attention que le positionnement des économies européennes dans le cycle pourrait conduire prochainement à un essoufflement des dynamiques de croissance.

En conséquence, la présente note s'attachera à :

- présenter les liens théoriques entre les monopoles et l'innovation, en les confrontant aux enjeux économiques contemporains (1) ;
- exposer les limites propres aux modalités de régulation existantes, avant de proposer de nouvelles modalités de régulation, plus favorables à l'innovation (2).

* *

*

① Les situations monopolistiques, observées aujourd’hui dans de nombreux secteurs d’activité économique, peuvent être défavorables à l’innovation en cas d’avance technologique marquée des entreprises concernées.

1.1. Les monopoles étant susceptibles, dans certaines conditions de marché, de freiner l’innovation, les conditions de leur développement sont fortement encadrées.

1.1.1. Les monopoles sont aujourd’hui régulés aux niveaux national et européen, afin de ne pas porter une atteinte injustifiée et disproportionnée au libre jeu de la concurrence.

Le positionnement des entreprises monopolistiques sur les marchés de biens et services d’une zone géographique donnée (dits marchés pertinents) est tout d’abord régi par le Traité de fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) – la politique de la concurrence étant une politique exclusive de l’Union. Outre la réglementation des ententes, des concentrations et des aides d’Etat, les abus de position dominante (APD) sont interdits par l’article 102 du TFUE. Il peut s’agir d’abus d’exploitation – caractérisés, par exemple, par une hausse des prix pratiquée par l’entreprise en situation de rente – ou d’abus d’éviction, consistant à éliminer tout concurrent potentiel.

Les articles L420-I à L420-4 du code du commerce présentent des dispositions analogues – en prévoyant cependant des tempéraments. Ainsi, les APD ou les ententes sont admises si elles sont strictement justifiées par leur contribution au progrès économique et qu’elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte.¹

1.1.2. Cette régulation se justifie par l’impact potentiellement négatif des monopoles sur le développement de l’innovation.

Le progrès technique est un facteur de croissance fondamental. Ce facteur a concouru à 87,5% de la hausse de la productivité américaine entre 1909 et 1949 (illisible).

Les modèles de croissance endogène et, notamment, celui développé par Lucas, ainsi que par Aghion et Havitt, soulignent que la recherche et le développement (R&D) contribue à la croissance par un jeu de destruction créatrice.

Or, les monopoles n’ont pas d’intérêt propre à investir la rente qu’ils tirent de leur position dominante dans la R&D. Les bénéfices correspondants – qui induisent une perte de surplus pour le consommateur – peuvent être réservés à des investissements de renouvellement ou de capacité (moins incertains dans leurs effets) ou à une hausse du profit réservés aux dirigeants de l’entreprise.

A l’inverse, quand d’autres entreprises ne sont pas trop éloignées du niveau de productivité et de la frontière technologique où se situe le monopole, elles sont incitées à innover et à contester ainsi la position dominante de ce dernier. Pour cela, les produits doivent être substituables et les conditions de régulation doivent favoriser la libre entrée sur le marché.

Dès lors que les externalités de réseau et l’avance technologique du monopole ne le préservent pas durablement de toute forme de concurrence, la position dominante d’une entreprise sur un marché n’implique pas nécessairement une faible incitation à innover. Amazon en donne la preuve, avec 22,6 Md\$ de R&D en 2017.

Le lien entre les monopoles et l’innovation n’est donc pas univoque et dépend grandement de la situation du marché, que la régulation publique doit favoriser.

¹ Le contrôle de ces dispositions est assuré, au niveau européen, par la Commission et, au niveau national, par l’Autorité de la concurrence et des agences de régulation sectorielle telles que le CSA ou l’ARCEP.

1.2. Le lien entre les monopoles et l'innovation est stratégique dans un contexte de possible ralentissement économique, marqué par la forte concentration de certains secteurs d'activité.

1.2.1. Malgré des politiques nationales et multilatérales favorables à la libre concurrence, les concentrations économiques tendent à s'accroître, notamment dans le secteur des nouvelles technologies.

Conformément aux prescriptions de l'Union européenne en matière de libre concurrence, plusieurs secteurs économiques français ont été dérégulés et libéralisés. Ainsi, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2016 a ouvert à la concurrence le marché des autocars. Le projet de PACTE s'inscrit dans une logique similaire.

Pourtant, la concentration dans les marchés reste forte, en raison des changements technologiques et du développement d'une économie en réseau. De plus, des entreprises telles que Microsoft ont appris à établir des barrières à l'entrée sur le marché, en exploitant notamment les externalités de réseau.

Les entreprises de haute technologie, dont le rôle est stratégique dans l'économie mondiale, se caractérisent par la prédominance des GAFAM, qui empêchent les jeunes entreprises innovantes de se développer. Elles rachètent effectivement les "start-up" prometteuses. La dépendance des entreprises technologiques vis-à-vis de ces géants renforce encore davantage leur situation avantageuse.

En conséquence, toute innovation portée par l'émergence de concurrents se trouve freinée. Les indicateurs macroéconomiques américains soulignent ainsi le recul des licornes comme du "seedfunding" (financement d'amorçage pour les jeunes pousses).

1.2.2. Ces situations monopolistiques posent particulièrement problème dans un contexte de possible ralentissement de la croissance mondiale.

Si la croissance mondiale devrait être de l'ordre de 3,7% en 2018 et 2019, plusieurs économies avancées semblent marquer le pas (cf. dernière note de conjoncture de Natixis).

Ainsi, en Allemagne et en France, la croissance devrait être inférieure à 2% en 2018 – sous l'influence de facteurs conjoncturels géopolitiques et nationaux, mais aussi, plus structurellement, en raison de la position de ces économies dans les cycles économiques.

En conséquence, il importe de réguler aujourd'hui les monopoles de façon à préserver des "champions" nationaux et européens, sans toutefois brider l'innovation et, partant, la croissance.

② Les défaillances de marché étant imparfaitement résorbées par les modes de régulation actuels, une approche plus ciblée, plus souple et mieux coordonnée au niveau européen est à privilégier.

2.1. Les dispositifs de régulation existants ont une efficacité relative et peuvent même générer des effets adverses.

2.1.1. La régulation par les prix ou l'implication de l'Etat dans le capital des monopoles peut limiter leur rente, sans pour autant garantir un développement de l'innovation.

Les modes de régulation existants consistent principalement en des prix réglementés, destinés à limiter les rentes de capital.

Les monopoles peuvent également se voir imposer des obligations de service public ou d'intérêt général, leur imposant par exemple de fournir des territoires isolés.

L'Etat peut prendre une part majoritaire dans leur capital, afin d'en contrôler plus étroitement la gestion.

En outre, au niveau européen, tout projet de concentration susceptible d'aboutir à une position dominante sur le marché européen doit être autorisé par la Commission, qui peut imposer des mesures telles que des cessions partielles de part.

L'ensemble de ces mesures n'incitent toutefois nullement le monopole à investir dans l'innovation et réduisent même la marge bénéficiaire qu'ils pourraient exploiter à cette fin.

2.1.2. Les condamnations pour abus de position dominante sont de potentiels facteurs d'insécurité juridique et peuvent être dommageables à l'innovation en cas d'évaluation erronée.

La Commission européenne encourage les actions civiles en réparation des dommages subis par les entreprises ou les consommateurs en raison d'infractions au droit de la concurrence, ce qui peut être source d'insécurité juridique.

En outre, elle initie elle-même des procédures pour APD, qui peuvent aboutir à de lourdes condamnations financières.

Une évaluation trop extensive de tels abus peut nuire à des entreprises porteuses d'innovations. Ces procédures sont, de plus, très longues.

Dès lors, l'efficacité de la régulation publique paraît davantage reposer sur des mesures graduées, à même de rendre les marchés contestables.

2.2. Une régulation plus ciblée, plus souple et davantage coordonnée au niveau européen est à combiner avec des mesures d'environnement favorables à l'innovation.

A l'occasion de la prochaine, les évolutions suivantes pourront être proposées :

- Axe 1 : Privilégier une régulation mieux ciblée, dans ses objectifs comme dans son périmètre.
 - Limiter la régulation aux seuls monopoles naturels, caractérisés par des investissements préalables importants et des rendements croissants (Proposition 1).
Nota : Cet aspect pourra notamment être discuté avec les ministres de l'Environnement, des Solidarités et de la Santé, ainsi que de la Cohésion des territoires.
- Axe 2 : Favoriser un mode de régulation plus souple et adapté aux conditions de marché.
 - Adapter le niveau de contrôle et d'exigences au positionnement du monopole dans le marché considéré (Proposition 2).
Ex : Ne pas imposer une régulation tarifaire ou quantitative trop stricte à un monopole ayant une très grande avance technologique, mais imposer à ce dernier d'exposer ses initiatives en matière de R&D dans son rapport annuel d'activité (possiblement discuté par le représentant de l'Etat au Conseil d'administration, en cas de participation de l'Etat au capital de l'entreprise)
 - Adopter une approche graduée dans le temps au regard du niveau potentiel d'ouverture à la concurrence du marché considéré (Proposition 3).
 - A cette fin, assurer l'indépendance et la compétence (par des incitations en termes de rémunération et de mobilité) des membres des autorités de régulation (Proposition 4).
- Axe 3 : Privilégier une régulation par le cadre juridique et non nécessairement par une participation au capital.
 - Adapter la régulation des monopoles à une réévaluation du rôle de l'Etat actionnaire (Proposition 5).
- Axe 4 : Promouvoir une régulation favorable au rendement privé de l'innovation.
 - Favoriser l'acquisition de brevets par des procédures simples et peu onéreuses afin de favoriser l'innovation des PME/ETI (Proposition 6)
 - Etablir des durées de brevet suffisamment longues pour favoriser le retour sur investissement des monopoles dans leurs processus d'innovation (Proposition 7)

- Axe 5 : Soutenir une approche concertée au niveau européen.
 - Soutenir auprès des autorités européennes une politique de la concurrence orientée vers l'efficacité économique (et limiter le niveau du contentieux à la stricte nécessité (Proposition 8)
 - Engager des concertations en ce sens avec nos principaux partenaires (P 8 bis)
Nota Le soutien du MEAE sera à cet égard, déterminant.

- Axe 6 : - Accroître le rendement social de l'innovation et améliorer l'environnement des affaires
 - Mesures complémentaires aux actions de régulation
 - Multiplier les incitations fiscales pour encourager les monpoles à faire office de "business angel" (Proposition 9)
Nota : Si le projet de loi PACTE n'a pas prévu d'élever les seuils des PEA-PME, des incitations complémentaires à celles existantes pourraient être discuter avec le Ministre de l'Action et des Comptes publics.
 - Soutenir financièrement, à l'appui de la BPI, les PME/ETI innovantes susceptibles d'être absorbées sinon par des monpoles (Proposition 10)