



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

Concours interne

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Moyenne copie

Note : 12/20

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

Le/La chef(fe) de bureau

Paris, le 21 août 2018

Note à l'attention de : M. le Directeur

Objet : Préparation de la réunion interministérielle consacrée aux propositions en matière de régulation des monopoles en France afin de favoriser l'innovation

L'amende record infligée à Google à l'été 2018 par la Commissaire européenne à la concurrence Margaret Vestager, pour abus de position dominante de son système d'exploitation des téléphones portables Android, illustre les efforts européens pour réguler les marchés oligopolistiques des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dominés par les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) depuis plus de dix ans.

Alors que l'Union européenne (UE) et la France ne compte aucun champion mondial dans ce domaine, la domination de ces acteurs remet en cause la vision traditionnelle de régulation des monopoles limitée au droit antitrust (ententes, abus de position dominante, concentrations) et au contrôle des aides d'Etat.

Cette domination produit des effets ambivalents en matière d'innovation, mais elle semble constituer un frein à l'émergence de nouvelles entreprises innovantes en France alors même que la structure productive de l'économie française peine à opérer une montée en gamme nécessaire à sa compétitivité (63 milliards d'euros de déficit commercial prévu en 2018), à l'amélioration de sa productivité (qui stagne autour de 1% par an depuis la crise de 2008) et donc de sa croissance potentielle (1,2%) trop faible pour résorber rapidement le chômage (8,9% en 2018).

Une réunion interministérielle est organisée prochainement pour évoquer de nouveaux modes de régulation à même de favoriser l'innovation. Dans cette optique, la présente note vise à :

-1) opérer une analyse économique sur les liens entre innovation et monopole dans le cadre actuel de régulation.

-2) formuler des propositions au niveau européen et national afin d'adapter notre politique de régulation des monopoles à la nouvelle donne économique.

I Les liens entre l'innovation et les monopoles sont ambivalents mais les mutations engendrées par la montée en puissance des marchés des NTIC plaident pour une régulation renforcée

A – Les monopoles peuvent être moteur d'innovation

1) La théorie néoclassique préconise de laisser jouer le libre jeu de la concurrence, l'innovation étant à l'origine d'un monopole temporaire

Dans cette vision traditionnelle, le marché finira par éroder les monopoles en incitant de nouveaux acteurs à innover afin d'acquérir une position dominante. Cette concurrence est donc un moteur de l'innovation. Cette théorie s'est avérée juste pour le marché de l'automobile où le monopole initial de Ford s'est progressivement effacé au profit d'un secteur où le commerce intrabranche joue un rôle important et globalement positif pour l'économie française.

2) Les monopoles favorisent l'innovation du fait de l'existence de rentes

Le rendement social de l'innovation étant supérieur à son rendement privé, les entreprises ne sont pas incitées à investir au niveau qui serait optimale pour la société.

L'existence de monopoles et des rentes qui y sont associés permettent de compenser le coût des dépenses de recherche et développement (R & D) et de couvrir le risque d'échec qu'implique toute innovation (Schumpeter).

Cela explique l'importance des dépenses de R & D des GAFAM :

- Amazon 22,6 milliards d'euros en 2017 soit 1% du Produit Intérieur Brut (BIP) de la France.
- Google 16,6 milliards d'euros.

Une partie marginale de ces dépenses ont lieu sur le territoire français où sont implantées des antennes locales des GAFAM, la grande majorité des équipes de recherche étant basées dans la Silicon Valley.

3) Cette vision économique plaide pour une régulation limitée des monopoles afin de ne pas freiner l'innovation

Elle vise avant tout à s'attaquer aux monopoles mal-acquis via l'application du droit antitrust (articles L.420-1 à L.420-3 du Code du Commerce et articles 101 à 103 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TPUE)).

C'est actuellement le mode de régulation des monopoles en France qui est même depuis 2008 assoupli par les dispositions de l'article L.420-4 qui permettent de contourner ces règles selon les conditions suivantes :

- ces actions ont pour effet d'assurer un progrès économique y compris par la création ou le maintien d'emplois (cela peut également concerner des actions favorables à l'innovation).

- elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit
- elles ne conduisent pas à éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause.

B – La structure oligopolistique des marchés des NTIC est un obstacle à l'innovation et plaide pour une politique de régulation adaptée à cette nouvelle donne

1) la domination prolongée des GAFAM est un obstacle pour l'innovation et l'émergence de nouveaux acteurs sur les marchés des NTIC

Les caractéristiques propres des marchés des NTIC comme la présence d'externalités de réseau, la valeur d'un produit pour un utilisateur dépend du nombre d'utilisateurs de ce produit, et le comportement des GAFAM a un impact direct sur l'innovation dans ce secteur qui est freinée notamment pour les petites et moyennes entreprises :

- captation des travailleurs les plus qualifiés grâce à des salaires bien supérieurs au salaire d'équilibre (exemple des chercheurs français en intelligence artificielle par Facebook)
- rachat des concurrents avant qu'ils n'atteignent une taille critique afin de capter leurs innovations (ex : Facebook avec Intagram)
- dépendance des PME vis à vis des GAFAM qui peuvent modifier les règles techniques qui ont un impact sur les marchés (ex : Apple avec Criteo qui suite à une restriction technique a vu son chiffre d'affaire baissé de 22%).
- érection de barrières à l'entrée qui empêchent les PME de développer des innovations (ex : choix par Apple des applications figurant dans sa boutique en ligne).

Ces nombreuses barrières protégeant les marchés des NTIC empêchent l'apparition de nouveaux concurrents et explique en partie pourquoi la France ne possède que trois startups classées parmi les licornes (valorisation au-delà du milliard de dollars : Critéo, BlaBlacar et Deezer).

2 le comportement des GAFAM corrobore la théorie de Nickell

Selon les travaux de Stephen Nickell sur un panel d'entreprises britanniques, la corrélation entre la structure ménopolistique d'un secteur et la croissance de ce secteur est plutôt négative.

Cela s'explique car les incitations à innover sont faibles lorsque les entreprises sont éloignées en terme de productivité ce qui est le cas dans le secteur des NTIC.

3) le cadre actuel de la régulation des monopoles n'est pas adapté à cette nouvelle donne

Les règles de régulation actuelles ne sont pas adaptées aux caractéristiques de ce secteur :

- elles sont trop lentes comme le montre le délai important avant que Google ne soit sanctionné concernant son système d'exploitation Android qui a pu 99% des téléphones non Apple. Malgré la sanction pour abus de position dominante, aucune innovation dans le domaine n'a pu être développée pendant plus de 10 ans.
- du fait du caractère transfrontalier et difficilement localisables des profits des GAFAM on assiste à une érosion de base fiscale des Etats ce qui a un impact négatif sur les finances publiques et constitue une concurrence déloyale vis-à-vis des PME innovantes en France qui sont soumises à une taxation normale.
- du fait du caractère très complexe des caractéristiques techniques de ces marchés les autorités de régulation ne disposent pas toujours du personnel formé pour la régulation des GAFAM.

Il La nouvelle stratégie de régulation des marchés des NTIC doit se déployer au niveau européen et français afin de favoriser l'innovation et de permettre ainsi l'émergence de concurrents aux GAFAM grâce à une politique plus réactive et de nouvelles ressources

A – Au niveau européen, la construction d'une taxation adaptée à ces marchés est nécessaire ainsi qu'une politique de régulation plus volontaire

Proposition n° 1 : Maintenir les efforts français pour la création d'une nouvelle ressource du budget européen basé sur les revenus des GAFAM qui sera consacré à l'innovation.

Cette ressource pourrait d'abord être basée sur un pourcentage du chiffre d'affaires des GAFAM (3% chiffre affaires européen) avant que les travaux de l'Organisation pour la Coopération et le développement (OCDE) sur la localisation des profits des GAFAM n'aboutissent (pas avant 2020).

Mise en œuvre : dès 2019.

Cela nécessite de convaincre plusieurs pays réticents (Allemagne, Irlande, Luxembourg).

Gains pour l'innovation : Cette ressource pourrait être affectée au Fonds Juncker permettant de financer des projets innovants en Europe puis au futur programme Invest Europe 2022.

Proposition n° 2 : Assouplissement du contrôle des aides d'Etat pour les dépenses publiques favorisant l'innovation des PME et TPE.

Mise en œuvre : dès 2019

Cette proposition permettrait de favoriser la concurrence vis à vis des GAFAM qui bénéficient de nombreuses aides aux Etats-Unis (ex : installation nouveau siège Amazon).

Proposition n° 3 : Modernisation des règles de concurrence existantes afin de renforcer l'analyse économique plus en amont de l'établissement de la situation de monopole

Mise en œuvre : ce chantier d'ampleur pourrait être mené avec la nouvelle commission au printemps 2019

B – Au niveau français, les acteurs de la régulation doivent être renforcés et les règles juridiques revues afin de ne pas favoriser les GAFAM

Proposition n° 4 : Un bilan de l'application de l'article L. 420-4 doit être dressé avant une possible modification s'il s'avère qu'il bénéficie aux GAFAM

Un bilan pourrait être demandé à l'Autorité de la Concurrence pour évaluer si cette article, adopté dans un contexte de crise économique, ne permet pas aux GAFAM de contourner les règles antitrust.

Mise en œuvre : Si c'est le cas une adaptation de l'article pourrait être intégrée à la loi Plan d'Action pour la Compétitivité et la Transformation des entreprises (PACTE) qui devrait être examinée à la rentrée.

Proposition n° 5 : Les subventions régionales pour l'installation des entrepôts Amazon doivent être limitées au strict minimum.

Interlocuteur : Ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités territoriales) et Ministère de la Cohésion des territoires.

Proposition n° 6 : Renforcer les compétences de l'Autorité de la concurrence notamment dans le domaine des NTIC

Cela fait suite à la proposition du Conseil d'Analyse Economique (CAE) dans un rapport de novembre 2017 sur la régulation économique.

Afin de dégager des ressources pour ce renforcement dans un contexte budgétaire restreint, une fusion de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pourrait être décidée en amont comme le suggère le CAE, avec l'Autorité de la concurrence.

interlocuteur : Premier ministre qui est responsable de l'Organisation des autorités administratives indépendantes (AAI).

Proposition n° 7 : Prévoir des mesures visant à favoriser les PME innovantes dans la loi PACTE

Les ressources issues de la taxation des GAFAM pourrait être dirigées vers les jeunes entreprises innovantes (JEI).