CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

Composition portant sur un sujet d'économie
Un court dossier est mis à la disposition des candidats

BON A TIRER
Date Signature :

EPREUVE N° 1

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET : Faut-il toujours privilégier la concurrence ?

DOCUMENTS JOINTS

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

La concentration du marché menace l'économie américaine

Mar 11, 2019 | **JOSEPH E. STIGLITZ** source: Site internet Project Syndicate

NEW YORK – Les économies développées de la planète souffrent actuellement de plusieurs problèmes profonds. Aux États-Unis, en particulier, les inégalités atteignent leur plus haut niveau depuis 1928, et la croissance du PIB demeure terriblement molle en comparaison aux décennies de l'après-guerre. Après avoir promis une croissance annuelle de « 4,5 à 6 % », le président américain Donald Trump et ses soutiens républicains au Congrès n'ont produit qu'une situation de déficits sans précédent. D'après les dernières projections du Bureau du budget du Congrès, le déficit budgétaire fédéral atteindra 900 milliards $ cette année, et dépassera la barre du millier de milliards de dollars chaque année après 2021. Or, l'élan induit par le dernier déficit s'estompe d'ores et déjà, le Fonds monétaire international prévoyant une croissance américaine de 2,5 % en 2019 et de 1,8 % en 2020, contre 2,9 % en 2018.

De nombreux facteurs contribuent au problème de faible croissance/fortes inégalités dans l'économie américaine. La piètre « réforme » fiscale appliquée par Trump et les Républicains est venue aggraver les défaillances existantes du code fiscal, canalisant encore davantage de revenus vers les plus fortunés. Dans le même temps, la mondialisation demeure mal gérée, et les marchés financiers continuent de s'axer sur l'extraction de profits (la recherche de rente, en langage d'économiste), plutôt que sur l'apport de services utiles.

Mais un problème plus profond et plus fondamental encore réside dans une concentration croissante de la puissance de marché, qui permet aux sociétés dominantes d'exploiter leurs clients et d'exercer une pression sur leurs employés, dont le pouvoir de négociation et les protections juridiques sont affaiblies. PDG et hauts dirigeants se versent une paie de plus en plus élevée, au détriment des travailleurs et de l'investissement.

Les dirigeants d'entreprise aux États-Unis ont ainsi œuvré pour que l'essentiel des gains permis par la baisse d'impôts prenne la forme de dividendes et de rachats d'actions, qui ont atteint un niveau record de 1 100 milliards $ en 2018. Ces rachats ont fait augmenter le prix des actions, ainsi que le bénéfice par action, sur lequel repose la rémunération de nombreux dirigeants. Dans le même temps, représentant 13,7 % du PIB, l'investissement annuel est resté faible, pendant que de nombreux régimes de retraite d'entreprise devenaient sous-financés.

Partout s'observent les illustrations d'une puissance de marché croissante. D'importantes marges contribuent à des bénéfices d'entreprise élevés. Secteur après secteur, des activités réduites telles l'alimentaire pour animaux de compagnies aux activités majeures comme les télécommunications, les prestataires de câble, les compagnies aériennes ou les plateformes technologiques, une poignée de sociétés dominent aujourd'hui 75 à 90 % du marché, voire plus, sachant que le problème est encore plus prononcé au niveau des marchés locaux.
À mesure qu'augmente le pouvoir de marché des plus grandes sociétés, il en va de même pour leur capacité à influencer les politiques américaines dans lesquelles intervient l'argent. C'est ce qu'illustre parfaitement la multiplication de clauses d'arbitrage qui, dans les contrats de travail et les contrats d'utilisateurs, permettent aux grandes sociétés de régler les litiges avec les employés et les clients via un simple médiateur, plutôt que devant les tribunaux.

De multiples forces contribuent à l'augmentation de la puissance de marché. L'une d'entre elles réside dans la croissance de secteurs aux importants effets de réseau, qu'une seule et unique société – de type Google ou Facebook – peut facilement dominer. Une autre réside dans l'attitude prévalente parmi les dirigeants d'entreprises consistant à considérer la puissance de marché comme la seule voie pour générer des profits durables. Pour reprendre la célèbre formule de l'investisseur Peter Thiel, « la concurrence, c'est pour les perdants ».

Certains dirigeants d'entreprise aux États-Unis font preuve d'une grande ingéniosité pour ériger des barrières au marché empêchant tout forme significative de concurrence, aidés par une application laxiste du droit de la concurrence, et par une absence de modernisation de ces lois en phase avec l'économie du XXIe siècle. Résultat, la proportion de nouvelles entreprises aux États-Unis est aujourd'hui en baisse.

Rien de tout cela n'est de bon augure pour l'économie américaine. Creusement des inégalités signifie diminution de la demande globale, dans la mesure où les individus situés au plus haut de la pyramide de répartition des revenus tendent à consommer une moindre part de leurs revenus que les individus aux revenus plus modestes.

Par ailleurs, du côté de l'offre, la puissance de marché dissuade l'investissement et l'innovation. Les grandes entreprises savent que si elles produisent plus, il leur faudra réduire leurs prix. C'est la raison pour laquelle l'investissement demeure faible, en dépit de profits record et de plusieurs milliers de milliards de dollars de réserve de trésorerie pour les sociétés américaines. En outre, pourquoi produire quoi que ce soit de valeur lorsque vous pouvez user de votre influence politique pour extraire toujours plus de rentes via l'exploitation du marché ? Les investissements de nature politique visant à obtenir des baisses d'impôts produisent des rendements bien supérieurs à ceux des investissements dans les installations et les équipements.

La situation est d'autant plus regrettable que le faible ratio recettes fiscales/PIB – qui atteint seulement 27,1 %, avant même la réduction d'impôts appliquée par Trump – est synonyme de pénurie de fonds à investir dans les infrastructures, l'éducation, la santé, et les recherches de bases nécessaires à la croissance future. Telles sont les mesures qui, du côté de l'offre, produisent véritablement des retombées positives pour chacun.

Les mesures politiques de lutte contre des déséquilibres de puissance dommageables pour l'économie sont bien connues. Ces 50 dernières années, sur la base de l'hypothèse selon laquelle les marchés étaient généralement concurrentiels, les économistes de l'école de Chicago ont ajusté la mire des politiques de concurrence exclusivement sur l'efficacité économique, plutôt que de prendre plus largement en compte les questions de puissance et d'inégalité. Ironie du sort, cette hypothèse est devenue dominante dans les cercles politiques au moment même où les économistes commençaient à en révéler les failles. Le développement de la théorie des jeux ainsi que de nouveaux modèles appréhendant l'imperfection et l'asymétrie des informations est venu exposer les profondes limites du modèle de la concurrence.

La loi doit rattraper son retard. Toute pratique anticoncurrentielle doit être jugée illégale, point final. Au-delà de cet aspect, de nombreux autres changements sont nécessaires pour moderniser la législation antitrust aux États-Unis. Les Américains doivent faire preuve de la même détermination à lutter pour la concurrence que la motivation démontrée par leurs grandes sociétés à lutter contre elle.

Comme toujours, le défi est politique. Or, les grandes sociétés américaines ayant accumulé tant de pouvoir, on ne peut que douter de la capacité du système politique américain à relever le défi de la réforme. Ajoutez à cela une mondialisation de la puissance d'entreprise, une orgie de déréglementations, un capitalisme de connivence sous la présidence Trump, et il apparaît évident que l'Europe devra prendre l'initiative.

Traduit de l'anglais par Martin Morel

JOSEPH E. STIGLITZ
Writing for PS since **2001**
258 Commentaries

Joseph E. Stiglitz, a Nobel laureate in economics, is University Professor at Columbia University and Chief Economist at the Roosevelt Institute. His latest book, *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, will be published in April.

http://prosyn.org/Z5Q9iQS/fr;

DOCUMENT n° 2

THE CONVERSATION
L'expertise universitaire, l'exigence journalis
tique

Concurrence, vitesse, territoires : trois mots clefs pour le futur de la SNCF

23 avril 2018, 23:07 CEST

L'avenir de la SNCF n'est pas uniquement une affaire de TGV. Shutterstock

Concurrence, vitesse, territoires : trois mots clefs pour le futur de la SNCF

23 avril 2018, 23:07 CEST

Auteur

Christian de Perthuis
Professeur d'économie, fondateur de la chaire Économie du climat, Université Paris Dauphine – PSL

Concurrence, vitesse, territoires. Trois mots clefs pour le futur de la SNCF, trois termes qui ne sont pas toujours utilisés à bon escient par ses parties prenantes. Le projet de loi sur la réforme ferroviaire actuellement en discussion a mis le feu aux poudres dans l'entreprise. La société de chemin de fer peut-elle sortir renforcée du processus, afin de relever les défis stratégiques auxquels elle est confrontée ? Décryptage, à l'aide de trois ouvrages récents.

Concurrence : la route et l'aérien renforcés par le numérique

Le terme apparaît 14 fois dans l'exposé des motifs du projet de loi ferroviaire. Il y est employé dans le sens étroit d'ouverture à la concurrence entre opérateurs ferroviaires. Cette ouverture, prévue de longue date par des directives européennes, apparaît comme une pomme de discorde paralysante : épouvantail brandi par la direction et le gouvernement n'ayant d'autre fonction que de démolir le service public pour les uns, changement majeur de contexte obligeant l'entreprise et son personnel à des mutations incontournables pour les autres.

Cette guerre de position peut durer longtemps, mais ne conduira nulle part car l'ouverture à la concurrence entre opérateurs ferroviaires est en réalité une question subalterne. La SNCF fait face depuis des décennies à une concurrence acharnée des transports routier et aérien. Elle y a connu quelques succès, notamment face à l'aérien grâce au TGV, mais y a perdu beaucoup de plumes. Or la révolution numérique va ouvrir de plus en plus la concurrence sur ce double front.

Comme les chaînes hôtelières ou les taxis, la SNCF affronte une concurrence accrue : de nouveaux acteurs issus du monde digital bouleversent les façons de produire, de consommer, de travailler... Comme l'analyse François-Xavier Oliveau, Airbnb, BlaBlaCar et consorts créent un microcapitalisme dans lequel des actifs habituellement sous-utilisés, tels qu'une chambre ou une voiture, sont intégrés dans l'économie productive. Désormais, l'opérateur historique doit opérer dans l'univers de ces plateformes numériques, qui transforment le marché de la mobilité en l'ouvrant notamment à une foultitude de micro-opérateurs dont la mise en réseau peut s'avérer d'une efficacité redoutable. La SNCF doit se préparer en priorité à cet enjeu, pour se muscler face à la concurrence accrue de la route

et de l'aérien.

Ne pas confondre vitesse physique et vitesse économique

Deux fois mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi, le mot *vitesse* est utilisé pour justifier un rééquilibrage des investissements par arrêt de la création de nouvelles lignes de TGV au profit de l'entretien du réseau existant. Un pas dans la bonne direction, plébiscité par les usagers quotidiens du réseau secondaire. Mais, jusqu'où rééquilibrer ? Pour quels résultats ?

Le projet de loi ne va pas assez loin dans la remise en question d'une culture historique d'ingénieurs partagée par l'entreprise et ses parties prenantes. Pour construire une stratégie nouvelle en termes de vitesse, il faut s'inspirer des analyses de l'économiste Yves Crozet, pour qui la fin de la course à l'hypermobilité doit reconfigurer les politiques de transports. Selon lui, « Ce qu'il faut viser, c'est une vitesse socialement effective. »

Car, comme le souligne Yves Crozet, « la vitesse n'est un gain que sous conditions ». Il ne faut en effet surtout pas confondre vitesse physique et vitesse économique. L'accroissement de la vitesse physique a un coût (privé et social) qui progresse de façon exponentielle. Pour en tenir compte, il faut intégrer le surcoût de la vitesse qui peut être exprimé en temps de travail requis pour financer ce coût et vient s'ajouter au temps de transport. On obtient ainsi un indicateur de vitesse corrigé, exprimé en équivalent km/h, plus faible que l'indicateur physique. Si l'on applique ce critère au TGV Est, qui dépasse les 300 km/h en vitesse de pointe et dont la vitesse d'exploitation est de l'ordre de 230 km/h, on s'aperçoit que sa vitesse économique n'atteint pas 60 km/h. Elle est bien plus faible que celle d'une bonne ligne corail qui a une vitesse d'exploitation moindre que le TGV mais requiert moins d'investissement et transporte plus de voyageurs.

Territoires : penser la périphérie

Historiquement, le réseau ferré a joué un rôle de premier plan dans l'intégration de l'espace national. Or, cette fonction intégratrice est en train de disparaître, notamment vis-à-vis de la « France périphérique », si bien décrite par Christophe Guilluy : lignes secondaires en déclin, trains régionaux sous-occupés, gares en friche, difficultés des usagers de grande banlieue...

Le TGV connecte toujours mieux le cadre sup' parisien avec les métropoles régionales. En revanche, dans son fonctionnement actuel, l'entreprise ferroviaire désenclave de moins en moins les millions d'habitants bloqués dans les territoires de la périphérie. Face à cette situation, le débat tend à se polariser sur la question de la fermeture des lignes secondaires, véritables gouffres financiers qui grèvent de surcroît le bilan par ailleurs enviable du ferroviaire français en termes d'émission de CO_2. Pourtant, la SNCF ne retrouvera pas sa fonction territoriale historique en cherchant à maintenir à tout prix les réseaux d'hier. Répondre à cet enjeu exige au contraire innovations, investissements, intermodalité et partenariats territoriaux.

Si le pacte ferroviaire actuellement en discussion au Parlement se contente de refiler la patate chaude de la fermeture des lignes secondaires aux régions en éludant la question de la mission d'intégration territoriale de la SNCF, il passera à côté d'un enjeu essentiel pour le pays. Et l'occurrence du mot *territoire* ? Il n'apparaît qu'une fois en préambule du projet de loi ferroviaire. Pas vraiment un signe rassurant...

telos

Amazon organise au grand jour la chasse aux réductions d'impôts

Gérard Horny / 17 novembre 2017

Que les États, les régions ou les villes soient placés par les grandes entreprises en situation de concurrence fiscale, on le savait. Mais voici qu'Amazon franchit une nouvelle étape en organisant sur la place publique une mise en concurrence pour le choix du lieu d'établissement de son second quartier général en Amérique du Nord. Cynisme ou transparence à saluer ? On est tenté de choisir la première réponse... Toujours à la recherche de solutions leur permettant de payer moins d'impôts, les entreprises multinationales choisissent soigneusement le lieu de leurs implantations. En règle générale, elles sélectionnent quelques sites susceptibles de répondre à leurs besoins pour l'exercice de leur activité ; le gagnant est ensuite celui qui, en plus de satisfaire à ces critères, offre les impôts et charges sociales les moins lourds et/ou les subventions les plus élevées. Le 7 septembre dernier, Amazon, leader mondial du e-commerce localisé à Seattle, État de Washington, a inauguré une nouvelle façon de faire, *via* le lancement public d'un appel d'offres auprès des autres États de la Confédération et des provinces du Canada ainsi que des villes des deux pays, pour l'établissement d'un second quartier général. Et ce avec un franc succès puisqu'à la date limite de dépôt des dossiers, le 19 octobre, la firme avait reçu 238 propositions, qu'elle va étudier en vue d'effectuer une première sélection, probablement dans le courant du mois de décembre, et d'annoncer son choix final en 2018.

Entreprises et États à rôles inversés

D'ordinaire, ce sont plutôt les États et les collectivités locales qui lancent des appels d'offres auprès des entreprises pour recueillir leurs propositions lorsqu'il s'agit de construire une route, un pont ou une école. Cette fois, c'est une entreprise privée qui lance un appel d'offres (RFP ou *Request For Proposals*) auprès des institutions publiques. Ce renversement des rôles n'est pas passé inaperçu.

Loin de s'en émouvoir, les élus se sont prêtés au jeu avec un bel empressement. Il faut dire que les perspectives sont alléchantes. Il ne s'agit, ni plus ni moins, que de créer en dix ou quinze ans 50 000 emplois à plein temps pour des salariés rémunérés en moyenne au dessus de 100 000 dollars par an. L'entreprise investirait plus de cinq milliards et fait savoir que, selon ses estimations, chaque dollar qu'elle a investi à Seattle a généré 1,4 dollar supplémentaire au profit de l'économie locale. Les sept pages de l'appel d'offres contiennent des tableaux de nature à faire rêver n'importe quel maire ou gouverneur d'État sur les retombées directes et indirectes en emplois, revenus, nuits d'hôtel, etc. Pour les salariés du groupe, il faudrait dans un premier temps un équivalent de 46 000 mètres carrés de bureaux puis autant tous les dix-huit mois jusqu'à atteindre 740 000 mètres carrés environ à l'horizon 2027. À titre de comparaison, le site de la Défense, à Paris, c'est 180 000 salariés sur 3,5 millions de mètres carrés... mais avec plus de 500 entreprises.

La presse locale s'amuse beaucoup au spectacle de tous ces maires américains et canadiens faisant la danse du ventre devant le siège d'Amazon. C'est la ville de Tucson qui envoie à Seattle un cactus de plus de six mètres accompagné du message « Amazon peut grandir en Arizona ». C'est aussi Bill de Blasio, maire de New York, faisant illuminer les gratte-ciel emblématiques de la ville aux couleurs d'Amazon ou encore le maire de Kansas City qui achète mille articles sur Amazon et ajoute des commentaires vantant les mérites de sa ville sur le site de la firme.

Une course aux cadeaux de bienvenue

On pourrait multiplier les exemples mais tous ne font pas rire. Ainsi, la ville de Stonecrest, en Géorgie, serait prête à se séparer de 345 acres (près de 140 hectares) pour former une ville nouvelle qui s'appellerait Amazon. Plus grave encore, la course au moins-disant fiscal ou au mieux-disant en matière de cadeaux : la palme (dans ce que l'on sait, ce sujet restant généralement secret), revient au New Jersey qui serait prêt à accorder à Amazon sept milliards d'avantages fiscaux sur dix ans au cas où la firme choisirait Newark pour son implantation.

De tels cadeaux de bienvenue ne sont pas rares. En septembre dernier, l'État du Wisconsin a accordé pour troix milliards de dollars de cadeaux fiscaux et de primes à l'embauche au groupe taïwanais Foxconn, fournisseur d'Apple, pour qu'il investisse dix milliards dans une usine de fabrication d'écrans LCD. Cet accord, qui conduirait le Wisconsin à débourser entre 15 000$ et 19 000$ par an pour chaque emploi créé, a suscité des réactions parfois vives. Mais le cas d'Amazon est encore plus choquant, dans la mesure où la demande de mesures de faveur figure en toutes lettres dans le texte de l'appel d'offres et revient avec insistance à plusieurs reprises.

Dans ce texte, Amazon fait montre d'exigences que l'on peut considérer comme « normales », soit une aire métropolitaine d'au moins un million de personnes, formant un bassin d'emploi à la mesure de ses besoins ; d'infrastructures de transport adaptées ; d'un environnement culturel et universitaire de qualité, etc. En

revanche, ce qui l'est moins, c'est la demande explicite de mesures incitatives de la part de la ville et de l'État (ou de la province pour le Canada), étant bien précisé que toute la gamme des cadeaux sera acceptée (crédits ou exemptions d'impôts, aides à l'emploi, réductions diverses sur des services) et que ces éléments joueront un rôle décisif dans la prise de décision.
Amazon réclame aussi des garanties : les postulants doivent préciser le degré de certitude avec lequel ils pourront tenir leurs promesses et les raisons pour lesquelles il pourrait y avoir un quelconque empêchement. Et si jamais les cadeaux fiscaux envisagés exigent une modification des textes en vigueur, il faut indiquer dans quels délais cette modification pourrait être réalisée. Mais, en contrepartie, la firme ne prend aucun engagement, ni sur le nombre d'emplois créés, ni sur leurs caractéristiques, pas plus que sur leur rémunération. Les chiffres avancés sont purement indicatifs !
Cette attitude n'est guère surprenante : Jeff Bezos, créateur et PDG d'Amazon, n'a jamais caché que le choix de Seattle pour l'implantation de son siège social, reposait sur la présence d'ingénieurs informatiques (c'est la ville de Bill Gates et de Microsoft), mais aussi sur des raisons fiscales : la législation fédérale oblige à taxer les ventes en ligne réalisées dans les États où l'on est physiquement présent, ce qui rendait judicieux l'implantation dans un petit État comme celui de Washington ; Amazon n'aurait pas eu intérêt à s'implanter dans un État peuplé comme celui de New York ou de Californie. Formé à Wall Street, Jeff Bezos est un battant qui croit surtout à l'initiative individuelle et se préoccupe d'efficacité sans trop d'états d'âme, ce qui lui est fréquemment reproché. À l'annonce de l'appel d'offres pour ce second quartier général, l'humoriste John Oliver, dans son émission satirique télévisée sur HBO, ne s'est pas privé de remarquer que le terme *incentives* (avantages, incitations) était répété 21 fois : « cela pourrait représenter des milliards de dollars qui ne seraient pas collectés pour des biens tels que des routes, des écoles ou des hôpitaux ». Cette critique a rencontré un large écho dans un pays où la dépense publique n'est pourtant pas considérée avec une très grande bienveillance.
Donald Trump a déjà épinglé le comportement fiscal du PDG d'Amazon en décembre 2015 dans l'un de ces tweets dont il a le secret : « Jeff Bezos a acquis le *Washington Post* qui perd une fortune, dans le but de préserver un bas niveau d'impôt à sa compagnie Amazon, qui ne gagne pas d'argent ». Mais le propos de celui qui n'était pas encore président des États-Unis aurait été plus crédible, à la fois si ce dernier ne nourrissait pas une hostilité bien connue envers la presse américaine et s'il était, lui-même, en situation de donner des leçons de vertu fiscale...

Des aides qui faussent le jeu économique

Dans certaines villes qui ont déposé un dossier de candidature, on a pu entendre d'autres critiques. Certaines portent sur le bien-fondé d'une démarche cherchant à attirer autant d'emplois d'un seul coup, au risque de provoquer des déséquilibres dans la cité : marginalisation croissante de la partie la plus pauvre de la population face à une telle concentration de hauts salaires ; tensions sur le marché de l'immobilier ; risque de saturation des équipements collectifs, comme cela est le cas à Seattle, selon les déclarations d'habitants rapportées par la presse. D'autres portent sur les conséquences économiques de l'aide qui sera ainsi offerte à un acteur déjà dominant dans le secteur de la distribution en ligne et qui élargit sans cesse le périmètre de ses activités. Ne risque-t-on pas de fausser la concurrence face à d'autres distributeurs en ligne plus modestes ou à d'autres distributeurs classiques déjà sur la défensive ? On peut noter que plusieurs villes – Dallas et Phoenix par exemple – proposent pour le futur site d'Amazon des centres commerciaux (*malls*) en mauvaise situation et déjà presque vidés de leur substance.
Cette préoccupation n'est pas strictement américaine. Elle s'est exprimée aussi en France, notamment quand Emmanuel Macron est venu inaugurer début octobre un nouveau site d'Amazon près d'Amiens, le cinquième en France et le plus important en attendant celui de Brétigny-sur-Orge qui doit ouvrir à l'automne 2018. Les communes concernées se félicitent évidemment des emplois ainsi créés, mais les spécialistes de la distribution font remarquer que, à chiffre d'affaires égal, les grandes surfaces emploient quatre ou cinq fois plus de salariés et que la concurrence n'est pas tout à fait loyale sur le plan fiscal. Les sites français d'Amazon sont en effet rattachés à une société située au Luxembourg, laquelle a fait l'objet en octobre dernier d'une demande de remboursement d'aides illégales de 250 millions d'euros de la part de Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence. Selon Mme Vestager, Amazon a pu payer quatre fois moins d'impôts que d'autres sociétés locales en raison d'avantages fiscaux illégaux qu'aurait accordés le Luxembourg.
Enfin, cet appel d'offres d'un nouveau genre peut être mis en relation avec d'autres faits d'actualité comme les *paradise papers*. Selon notre ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, l'évasion fiscale est une « attaque contre notre démocratie ». Et les déclarations en ce sens se multiplient dans beaucoup de pays. Ces propos auraient plus de force si, partout et à tous les échelons, les dirigeants politiques ne se montraient pas plus sensibles qu'il ne le faudrait aux exigences des entreprises. Mais il est vrai que le combat est loin d'être égal entre des multinationales qui peuvent faire miroiter la perspective de centaines ou de milliers d'emplois et des responsables locaux ou nationaux confrontés au douloureux problème du chômage. Compte tenu du poids pris par les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), ce problème continuera de se poser avec encore plus d'acuité dans les prochaines années.

telos

Alstom-Siemens, politique de la concurrence ou politique des champions européens

Elie Cohen / 5 février 2019

L'éternelle scène qui oppose « ayatollahs de la concurrence » et chantres des champions industriels européens est en train de se jouer à nouveau avec l'affaire Alstom Siemens, après s'être jouée hier avec les Chantiers de l'Atlantique. D'un côté les tenants de la concurrence libre et non faussée entendent défendre l'intérêt du consommateur européen, contestent les concentrations qui loin d'améliorer l'efficacité économique détruisent de la valeur, et rejettent les concentrations qui aboutissent à la formation de positions dominantes sur le marché européen sauf à consentir des cessions à même de restaurer le jeu concurrentiel. De l'autre, les tenants de la politique industrielle évoquent la défense des intérêts des producteurs et pas seulement des consommateurs, le caractère planétaire de la concurrence avec l'émergence de champions chinois et américains face auxquels les champions européens tardent à naître.

L'affaire Alstom-Siemens pose donc à nouveau frais la question de la politique de la concurrence communautaire dans un contexte marqué par le néoprotectionnisme américain.

Nous avons déjà évoqué ici les conditions du rachat de Alstom par Siemens au terme d'un processus qui vit le groupe Alcatel-Alstom démantelé et ses principaux actifs cédés à STX, à Nokia, à General Electric... La fusion Alstom-Siemens devait permettre la naissance d'un Airbus du ferroviaire de 15,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires, contrôlé par Siemens mais qui préservait les technologies, les sites et le siège français. Elle fut bénie par les gouvernements français et allemands et notifiée à Bruxelles.

Trois arguments furent alors avancés pour justifier cette fusion. D'une part le marché européen de la grande vitesse est étriqué, les vrais marchés étant à l'étranger, et dès lors la concurrence affaiblissait les deux champions nationaux. D'autre part une bonne complémentarité entre les activités TGV de l'un et signalisation de l'autre permettait de constituer un groupe plus équilibré avec des sources de revenus diversifiés. Enfin un champion européen devait être plus à même de résister à l'hégémonie annoncée de CRRC, le géant chinois né de la fusion de deux entreprises moyennes et porté par la croissance explosive de la grande vitesse en Chine. En effet là où Alstom et Siemens se battent pour se partager une production annuelle de 35 TGV par an, CRRC en fait 230 ! Là où le marché européen de la grande vitesse stagne, la Chine vient de lancer un plan supplémentaire d'investissement de 125 milliards de dollars pour construire 3200 km de lignes TGV venant s'ajouter à un réseau de 25000 km !

Le soutien public des autorités françaises et allemandes n'impressionne guère la Direction de la concurrence (DGComp) qui dans un premier temps a demandé aux industriels de revoir leur copie en consentant des cessions significatives à même de maintenir une concurrence viable en Europe, puis dans un deuxième temps a fait part de son insatisfaction face à la minceur des concessions obtenues avant d'accueillir les oppositions des régulateurs britanniques, espagnols, belges et néerlandais à une fusion qui mettrait gravement en cause la concurrence sur le marché européen, la menace chinoise sur ce marché n'étant considérée que comme lointaine.

Et à nouveau le débat fait rage et la Commission fait figure de coupable idéal. Celle-ci, pour reprendre les termes de Bruno Le Maire, ne commettrait pas seulement une erreur économique mais une faute politique en rejetant cette fusion et ce pour trois raisons : elle continuerait à mettre en avant une conception étriquée du marché pertinent qui a cessé depuis longtemps d'être national ou même européen, elle interdirait de fait la constitution de champions européens quand le processus de consolidation s'accélère en Chine et aux États-Unis, elle privilégierait l'intérêt du consommateur européen alors que la désindustrialisation frappe, nourrissant le ressentiment de salariés qui perdent des emplois bien rémunérés et voient leur environnement se dépeupler et dépérir. Les succès du colbertisme ferroviaire chinois n'en accusent que davantage les naïvetés de la régulation concurrentielle européenne : là où les Chinois ont acquis les technologies étrangères en usant de tous les moyens possibles avant de déployer des programmes d'investissement gigantesques en favorisant les acteurs nationaux par des subventions, des marchés réservés, des partenariats obligés, les Européens seraient obsédés par l'équilibre concurrentiel entre acteurs sous-dimensionnés en déclin se battant pour des marchés en chute libre. Pire, la Commission n'encouragerait guère la sortie des patriotismes nationaux en promouvant une identité industrielle européenne.

Politique industrielle et politique de la concurrence

Trois raisons expliquent cette pusillanimité de l'UE face à la montée en puissance de la Chine et cette incapacité à définir le nouveau marché pertinent pour les infrastructures ferroviaires.

La première est théorique et a été amplement démontrée dans mes travaux antérieurs, elle est aujourd'hui formalisée par Dani Rodrik : la politique industrielle est en fait une politique de développement, pour les pays en émergence ou en reconstruction. La France colbertiste d'après-guerre comme le Japon des années 60, la Corée des années 70, la Chine des années 80 ont jeté les bases de stratégies volontaristes de croissance qui combinent

toujours marché et État, infrastructures publiques et investissements privés, concurrence interne et préférence nationale, innovation et commande publique, financement public ciblé et intégration des PME autonomes[1].
La deuxième raison est pragmatique. La Corée moderne, c'est-à-dire émergée et non plus émergente, ne s'embarrasse pas de considérations idéologiques sur les vertus du libre marché dans les secteurs technologiques émergents. À la différence de l'UE elle joue à fond le jeu du soutien aux technologies numériques, accélère le déploiement des réseaux, subventionne les usages innovants.
La troisième explication tient à la nature même de la construction européenne. Préférer un champion européen au simple respect des principes de concurrence suppose une conscience aigue des enjeux de puissance et une volonté de traiter cette question à l'échelle européenne, or tel n'est pas le cas.
Les autorités françaises de la concurrence dans l'affaire des Chantiers de l'Atlantique comme les autorités britanniques dans l'affaire Alstom-Siemens se sont manifestées auprès de la DG Comp pour avancer un agenda concurrentiel mais parfois avec des arrière-pensées. Elles savaient ce faisant qu'elles mobilisaient un puissant levier, celui de l'adhésion de la Commission à l'une de ses missions fondamentales : instaurer une concurrence libre et non faussée, au service du consommateur.
La doxa communautaire est d'abord fondée sur l'idée que l'abolition des frontières nationales est une nécessité politique et un bienfait économique. Cette ambition a de plus été constitutionnalisée à travers les divers Traités adoptés. Il y a donc un biais intégrationniste favorable à toutes politiques d'ouverture des marchés et de prohibition de politiques d'aides publiques[2]. À l'inverse de ces politiques d'intégration négative qui mobilisent la Commission et la Cour de Justice européenne, les politiques d'intégration positive requièrent une longue négociation pour faire converger les politiques nationales, la mobilisation de moyens financiers, la pression des parties pour un « juste retour » et l'invention d'une gouvernance adéquate. Parce que des politiques de gestion de marchés ont pris une valeur constitutionnelle, les variations des marchés et les poussées technologiques ne peuvent faire l'objet de politiques réactives. Comme de surcroît la Commission a un intérêt organisationnel à préserver ses pouvoirs par rapport aux États et qu'elle se pense au service de l'intérêt public communautaire, elle peut d'autant plus facilement persévérer dans la mise en œuvre de politiques inadaptées.
Est-ce à dire que l'attitude de la Commission soit univoque et toujours prévisible ? La réponse mérite d'être nuancée pour au moins trois raisons. La première tient aux statistiques : dans l'immense majorité des cas elle autorise les fusions et concentrations avec peu de conditions. La seconde est qu'elle a toujours accepté des aides publiques générales, quand elles favorisent la R&D et l'innovation ou quand elles permettent la croissance des PME. La troisième est qu'elle commence à s'aventurer sur le terrain des politiques industrielles dans le secteur des technologies critiques pour la transition énergétique et numérique d'où par exemple son engagement pour l'Airbus des batteries.

Trois considérations pour conclure

La Commission n'a pas encore rendu son verdict mais l'affaire Alstom-Siemens nous invite à avancer trois considérations.
D'une part la DGComp agit comme une entité indépendante dès lors qu'il s'agit de protéger l'intérêt du consommateur communautaire. Elle instruit les dossiers sur une base juridique et jurisprudentielle, le Commissaire en charge du dossier suit les recommandations de ses services et la Commission n'est guère équipée pour remettre en cause les conclusions de ses experts même si dans le même temps elle réaffirme périodiquement son engagement au service d'une politique industrielle communautaire.
D'autre part, les leçons de l'expérience peuvent être tirées par la Commission, c'est pourquoi l'incertitude persiste sur l'issue du dossier. Il y a quelques années encore les industriels européens pensaient qu'ils maintiendraient une technologie d'avance sur les Chinois et qu'ils avaient donc le temps avant de voire apparaître des concurrents chinois sérieux sur leurs marchés dans les systèmes technologiques complexes, aéronautique, centrales nucléaires, cœurs de réseaux de télécom, grande vitesse ferroviaire... or le rattrapage a été plus rapide que prévu. La Commission peut reconnaître ce fait et infléchir sa doctrine du marché pertinent.
Enfin, si l'UE ne pense pas en termes de puissance, de long terme et si elle ne dispose pas des moyens pour atteindre d'éventuels objectifs de puissance, elle est conduite certes à rendre les armes face à la Chine, sauf à opérer une révolution copernicienne et à intégrer les stratégies commerciales et technologiques dans le cadre d'une vision géoéconomique et politique. Cette affaire l'y invite, comme d'autres apparues récemment qui impliquent des vols de technologie ou des problèmes de sécurité.

[1] Cf. pour le cas chinois des télécoms, Breznitz, Dan and Michael Murphree (2011) *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China*. New Haven, CN: Yale University Press.
[2] Dans l'entretien de Dieter Grimm publié par *Esprit* (n° 416, juillet 2015), celui-ci explique de manière lumineuse comment la constitutionnalisation par les traités de la « concurrence libre et non faussée », habituellement renvoyée à des lois ou à des règlements, est de plus renforcée par la supériorité de la norme européenne par rapport aux normes nationales.

DOCUMENT n° 5

9

conseil d'analyse économique

Vincent Aussilloux[a], Agnès Bénassy-Quéré[b], Clemens Fuest[c] et Guntram Wolff[d]

Tirer le meilleur du marché unique européen

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 38, Février 2017

Le ralentissement de la productivité observé en Europe au cours de la dernière décennie a affaibli la légitimité de l'Union européenne, fondée sur une promesse de prospérité. Le ralentissement de la croissance réduit à son tour la capacité des gouvernements à maintenir les niveaux existants de protection sociale, avec à la clé une augmentation des inégalités et des injustices perçues, à la fois entre et au sein des États membres.

De nombreuses barrières non tarifaires aux échanges subsistent aujourd'hui dans l'Union européenne : toutes choses égales par ailleurs, on estime que les échanges sont quatre fois plus faibles entre deux États européens qu'entre deux États américains. Toutefois, progresser dans ce domaine impose de s'attaquer à des réglementations nationales spécifiques dans les différents États membres – une tâche longue et difficile.

Cette *Note* recommande une stratégie reposant sur deux piliers : pour les secteurs à fortes externalités et/ou économies d'échelle (tels que les secteurs de l'énergie ou des télécommunications), harmoniser les réglementations et assurer au minimum une coordination étroite entre les régulateurs ; pour les autres secteurs de services, évaluer l'efficacité des différentes réglementations sur la base du rapport coût-bénéfice en fonction de leur objectif et selon une comparaison systématique entre États.

La *Note* recommande également de se fixer une politique environnementale crédible selon le principe de la destination (affectant indifféremment les entreprises de l'Union européenne et hors Union européenne) et non plus selon le principe de la source (qui pénalise les producteurs européens), grâce à une combinaison de normes techniques ambitieuses, une trajectoire de référence pour le prix du carbone et des instruments fiscaux neutres pour le contribuable. Une telle politique stimulerait les investissements dans la transition énergétique sans nuire à la compétitivité des entreprises européennes.

Afin de stimuler davantage l'investissement, en particulier dans les secteurs innovants, les auteurs suggèrent d'avancer résolument vers la mise en place de l'union des marchés des capitaux. L'utilisation des ressources européennes devrait par ailleurs être revue selon trois objectifs clés : la convergence économique, les retombées entre États membres et la solidarité.

La redistribution entre individus relève de la responsabilité des États membres. Toutefois, les politiques européennes peuvent jouer un rôle, en préservant la capacité des États à redistribuer les fruits de l'intégration ou en développant des instruments spécifiques pour limiter l'impact de l'intégration sur les « perdants ». Pour les auteurs, l'évasion fiscale et sociale doit être combattue avec des outils modernes, par exemple à l'aide d'une interface électronique unique attestant le paiement des charges sociales dans le pays d'origine des travailleurs détachés. Afin de limiter l'optimisation fiscale des entreprises, une modification de la directive sur les intérêts et les redevances pourrait constituer une solution alternative au projet d'assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

Enfin, la *Note* recommande de rendre les systèmes de sécurité sociale plus neutres vis-à-vis des migrations intracommunautaires, notamment en maintenant la totalité des droits acquis pour un chômeur migrant et en centralisant l'information sur les droits de retraite sur une seule plate-forme.

[a] France Stratégie ; [b] École d'économie de Paris, Université de Paris 1, membre du CAE. ; [c] Ifo Munich (Allemagne) ; [d] Bruegel (Belgique), membre du CAE.

10

La concurrence est-elle devenue plus vive ou plus faible ?

DOCUMENT n° 6

François Lévêque

Nous republions ci-dessous les bonnes feuilles de l'ouvrage de François Lévêque,* Les habits neufs de la concurrence : ces entreprises qui innovent et raflent tout, *parues sur le site The Conversation. Ce livre a également fait l'objet d'une recension dans nos colonnes.

La concurrence a-t-elle changé d'intensité ? Est-elle plus forte ou moins forte aujourd'hui qu'hier ? En apparence, elle est plus intense. Ne donne-t-elle pas le tournis à endosser sans cesse de nouveaux habits à l'instar de ces magiciens qui changent de costumes sur scène en un clin d'œil ? [...]

Les indices d'un amoindrissement de la concurrence

Nous avons vu que la concurrence s'exerce dans un territoire et pour un bien ou service donnés et qu'elle dépendait de nombreux paramètres, tels que les économies d'échelle, les barrières à l'entrée d'ordre technologique ou réglementaire, l'hétérogénéité des préférences des consommateurs, la valeur du transport rapportée à celle du bien, etc. Or leurs variations ne peuvent être appréciées qu'à l'échelle de marchés bien identifiés. Nous les avons repérées et décrites dans un certain nombre de cas, du conteneur de 20 pieds au système d'exploitation pour téléphone mobile en passant par les salles de sport. Bien sûr, cet échantillon est éminemment restreint. Les marchés sur la planète sont innombrables. Quelques cas, même bien choisis, ne permettent pas de généraliser avec certitude. Disons simplement, pour reprendre le titre d'un ouvrage récent, qu'il est *probablement approximativement correct* de dire à partir du très petit nombre de cas examinés dans ce livre que la concurrence, aujourd'hui, s'essouffle.

> La situation n'a jamais été aussi favorable aux entreprises américaines ainsi qu'à leurs actionnaires, au point de parler d'âge de l'hyper-profitabilité

La conclusion serait la même si l'on restreignait la question aux États-Unis. Faisons donc un crochet. Trois principaux indicateurs indirects conduisent en effet à penser que la concurrence s'y érode : le profit des entreprises, le nombre de nouveaux entrants et la concentration.

La trésorerie disponible des firmes américaines ramenée au produit intérieur brut est passée de moins de 1 % en 1980 à plus de 5 % en 2014. Le taux de retour sur capitaux sur la même période est passé de 8 à 16 %. Ces ratios de mesure du profit montrent que la situation n'a jamais été aussi favorable aux entreprises américaines ainsi qu'à leurs actionnaires, au point de parler d'âge de l'hyper-profitabilité.

Côté démographie industrielle, le taux d'entrée annuel de nouvelles entreprises baisse depuis 1980. En outre, chaque année depuis 2008, plus d'entreprises existantes ferment leurs portes que d'entreprises jeunes n'ouvrent les leurs. Notons que ce déclin de la création d'entreprise concerne tous les secteurs. De façon qui vous surprendra, les start-up mobilisant les technologies de l'information et de la communication ne sont pas épargnées par ce mouvement. Ce ne sont pas seulement les entreprises de papa et maman qui ouvrent un petit commerce ou une petite affaire de services (souvent simplement pour échapper au chômage ou vivre un peu mieux) qui ont plus de mal aujourd'hui à se faire une place au soleil devant des Wall Mart, Amazon et autres géants.

> Le déclin de la création d'entreprise concerne tous les secteurs, y compris les start-up des technologies de l'information et de la communication

Pour la mesure de la concentration, les données montrant son augmentation proviennent surtout d'études sectorielles. Elle est par exemple bien établie dans les services financiers, l'agro-alimentaire, les hôpitaux ou encore le transport ferroviaire. Quelques indices suggèrent toutefois qu'il s'agit d'un phénomène assez général. Selon l'institut statistique américain, la part des ventes des 50 premières entreprises a augmenté dans sept macro-secteurs sur 10. Selon *The Economist* et d'après des données du même institut, mais cette fois plus fines, deux tiers des industries ont vu une augmentation de la part de marché relative détenue par les quatre entreprises les plus grosses entre 1997 et 2012. En moyenne elle a augmente de 15 %.

Cet ensemble d'éléments faisant penser que les entreprises américaines ont vu leur pouvoir de marché augmenter au cours des dernières décennies n'est pas sans inquiéter certains observateurs, y compris dans les rangs des partisans du libre marché. « Le problème de l'oligopole », « La nouvelle ère des monopoles

« L'Amérique a besoin d'une dose géante de concurrence » sont quelques uns des titres de leurs prises de position contre un pouvoir de marché jugé désormais devenu excessif.

Des effets équivoques

A défaut d'une tendance certaine à l'affaiblissement de la concurrence prouvée par l'observation, voyons si nous pouvons raisonner sur les causes agissantes et leurs effets.

Prenons l'élargissement des marchés. A première vue, il se traduit par une intensification de la concurrence puisqu'il conduit à l'entrée de nouveaux participants autrefois empêchés par la distance. En outre, si l'on extrapole à l'ensemble des marchés ce que l'on sait du commerce international, les nouveaux participants sont surtout des fabricants de substituts pour lesquels la concurrence est frontale entre capacités de production proches et lointaines. On sait en effet que le commerce international a principalement été tiré depuis 30 ans par l'échange de produits existants. Machine à laver le linge, anthracite, éthylène glycol et même armatures pour parapluies font par exemple partie des produits qui ont connu une très forte poussée des échanges entre 1992 et 2007. Les produits nouveaux, à l'instar des ordinateurs portables, des airbags pour automobiles ou des téléphones pour réseaux cellulaires ne sont responsables, au cours de cette période, que d'environ un quart de la croissance du commerce international. Il n'y aurait donc pas photo : la concurrence ne se serait donc pas amoindrie mais accrue !

> Si les marchés élargis comptent plus d'entreprises rivales, ils comptent aussi plus de consommateurs à servir

Mais cette affirmation catégorique s'effondre si on se rappelle que l'élargissement des marchés ne doit pas être uniquement vu du côté de l'offre. La demande a considérablement augmenté : de 1990 à 2010, la planète s'est enrichie de 1,2 milliard de nouveaux consommateurs ! Si les marchés élargis comptent plus d'entreprises rivales, ils comptent aussi plus de consommateurs à servir. Or ces deux tendances ont des effets potentiels contraires sur l'intensité de la concurrence. De plus, l'augmentation de la demande rend possible de construire des unités de production plus grandes pour exploiter de nouvelles économies d'échelle.

Les entreprises qui n'ont pas su ou pas pu croître sont marginalisées ou éliminées ; la production devient alors plus concentrée, ce qui est un autre facteur potentiel de réduction de la concurrence. Enfin, les individus n'ayant pas les mêmes préférences, un plus grand nombre de consommateurs permet aux entreprises de différencier plus finement leurs produits. Or le phénomène massif de différenciation auquel nous assistons dans les biens de consommation finale est lui-même aussi une force qui tempère la concurrence.

> Le phénomène massif de différenciation dans les biens de consommation finale est lui-même une force qui tempère la concurrence

Quant à l'innovation, ses effets sur l'intensification de la concurrence ne sont pas davantage univoques. [...]

Au terme de ce parcours, ni le raisonnement inductif ni le raisonnement déductif ne nous ont permis de conclure catégoriquement à une tendance moyenne ou générale. L'impression toutefois qui se dégage aux yeux de celui qui a écrit ces lignes est que la concurrence est bel et bien en train de s'essouffler. Mais si des lecteurs à la fin de l'ouvrage ont une perception différente, qu'ils n'en soient pas déboussolés. Chacun est différemment affecté par l'évolution de la concurrence selon qu'il réagit en consommateur, en salarié d'une entreprise fragile, en dirigeant d'une société solide, ou encore en jeune entrepreneur.

Ces effets vécus conduisent à des impressions forcément différentes. Quelle que soit la propre expérience du lecteur, l'important est que cet ouvrage lui ait fait découvrir les richesses de la concurrence contemporaine et les subtilités de sa mécanique, élargit son horizon au-delà du jugement moral trop commun sur le sujet, et fait comprendre pourquoi la concurrence effective est éloignée du modèle théorique de la concurrence parfaite. Un éloignement somme toute guère préoccupant car cette dernière, comme les habits neufs de l'Empereur d'Andersen, reste un conte...

François Lévêque est professeur d'économie à Mines ParisTech

Ce texte est extrait de l'ouvrage Les habits neufs de la concurrence : ces entreprises qui innovent et raflent tout, *paru aux éditions Odile Jacob*.

ÉPREUVE N° 1