

Schuman Paper
n°761
23 septembre 2024

Benoît CŒURÉ

L'Europe dans une économie mondiale fragmentée : tirer parti du marché unique et de la politique de concurrence

Les eaux économiques mondiales sont incroyablement périlleuses. La présidence Trump (2016-2020) a creusé le fossé entre les États-Unis et la Chine, éloigné les États-Unis de leurs alliés économiques et porté un coup - peut-être fatal - au système commercial international. Les forces de fragmentation ont ensuite été pleinement libérées par la pandémie de Covid-19 et l'invasion russe de l'Ukraine. Les chaînes de valeur mondiales et les liens financiers transfrontaliers sont mis à rude épreuve[1]. Comment l'Europe peut-elle naviguer dans ces eaux troubles ?

L'ÉCONOMIE MONDIALE SE FRAGMENTE SOUS NOS PIEDS

Pour la clarté de l'analyse, il est utile de faire la distinction entre la fragmentation économique, stratégique et réglementaire. La fragmentation économique est la plus facile à observer : elle est partout autour de nous. Le Covid et l'Ukraine ont fait des ravages dans les chaînes de valeur mondiales. Ces dégâts ont été en grande partie réparés, mais avec un coût à long terme : l'allongement des chaînes de valeur ([BCE](#), [BIS](#)) et la menace persistante d'autres événements perturbateurs rendront le commerce international plus coûteux en permanence. En outre, les deux chocs ont mis en évidence la dépendance des économies avancées à l'égard d'intrants essentiels tels que les matières premières et les copeaux, ainsi que l'énergie. Les conséquences économiques de la fragmentation stratégique (ou géopolitique) peuvent être illustrées par l'impact des

sanctions financières sur le système financier mondial et par la montée des préoccupations de souveraineté sur les technologies critiques (telles que les puces) et les données. La fragmentation réglementaire pourrait être la prochaine étape. S'est-elle déjà matérialisée ? Comment se matérialiserait-elle ? Nous pouvons voir ici le bon, le mauvais et le laid.

Les bonnes nouvelles viennent du secteur financier, où le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Conseil de stabilité financière ont soutenu la coopération transfrontalière. En tant que responsable de l'application de la législation antitrust, j'ai également été heureux de constater une convergence des points de vue dans ce domaine. À titre d'exemple, les responsables de l'application des règles de concurrence du G7, réunis à Tokyo en octobre 2023, ont tenu des propos fermes sur les risques pour la concurrence dans le secteur émergent de l'intelligence artificielle. Avec la loi sur les marchés numériques, l'Europe a fourni un modèle que de nombreuses autres régions tentent maintenant d'adapter et d'adopter.

Les résultats ont été plus mitigés dans le domaine du commerce. L'Organisation mondiale du commerce s'est battue contre la tentation de la relocalisation et de la délocalisation vers des économies amies (*Friendshoring*), ou de ce que l'on pourrait appeler le *trustshoring*, c'est-à-dire les tentatives de délocalisation de la production vers des pays de confiance sur le plan politique plutôt que vers des pays présentant des avantages comparatifs

[1] Ce texte a originellement paru dans le « [Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2024](#) », Éditions Marie B., avril 2024, 296 p.

supérieurs. Les accords de libre-échange sont de plus en plus contestés par les groupes d'intérêt. Le soulèvement des agriculteurs français au début de l'année 2024 a mis en évidence, dans le meilleur des cas, une mauvaise communication sur les avantages des accords de libre-échange, et peut-être des avantages moindres que ceux avancés par les économistes.

La fragmentation réglementaire risque de devenir très visible dans le domaine des données et de la technologie, sur des sujets comme les transferts de données, la fourniture de services en nuage ou la réglementation de l'intelligence artificielle. Cela pour des raisons que nous pouvons comprendre : les préoccupations en matière de sécurité nationale prévalent toujours, et les approches en matière de protection de la vie privée diffèrent grandement d'une région à l'autre. Quoi qu'il en soit, les coûts économiques seront là.

Une fragmentation mondiale persistante augmenterait le coût des affaires au niveau mondial, empêcherait une allocation efficace des ressources et rendrait plus difficile pour nos nations de maintenir le niveau de vie de leurs propres citoyens et de fournir des biens publics mondiaux, tels que la lutte contre le changement climatique. Le coût serait particulièrement élevé pour l'Europe, une économie ouverte et exportatrice qui a l'ambition d'être la tête d'affiche du multilatéralisme. Comment l'Europe peut-elle relever le défi ?

S'APPUYER SUR LES ATOUTS DE L'EUROPE

L'Europe peut tirer parti de son principal atout, le marché unique, et créer une nouvelle boîte à outils pour la politique industrielle. Mais le diable se cache dans les détails.

Achever le marché unique

En 2012, à l'occasion du 20e anniversaire du marché unique, Jacques Delors l'avait qualifié de « [pierre angulaire de l'Union européenne](#) », car le marché unique n'est pas seulement au service de

nos entreprises et de nos consommateurs, il sert aussi à diffuser nos valeurs à l'échelle mondiale et à affirmer notre souveraineté. Cet aspect n'est pas toujours apprécié par les citoyens européens, qui ont l'habitude de profiter de ses avantages dans leur vie quotidienne, tout comme ils ne voient pas l'air qu'ils respirent. Si nous regardons ce qui a été réalisé depuis 1992, le tableau est assez différent selon les quatre dimensions du marché unique (biens, services, capitaux et personnes), en particulier en ce qui concerne les services et les capitaux.

Il est clair que le marché unique a été établi à l'origine en pensant au commerce des marchandises, plutôt qu'à celui des services. Mais les services représentent 65 % du PIB de l'Union, tandis que l'industrie n'en représente plus que 23 %. Le secteur des services représente plus de 75 % de l'emploi européen, contre 45 % en 1970. Il s'agit d'un changement radical par rapport à l'époque où le marché unique a vu le jour. Dans les services, bien plus que dans les biens, l'hétérogénéité réglementaire généralisée entre les États membres accroît les coûts des entreprises. Des milliers de règles nationales sur les professions continuent à donner des maux de tête, ou à décourager complètement, les professionnels désireux d'exercer leurs compétences dans un autre État membre. Les barrières réglementaires sont également des barrières à l'entrée au sens de la concurrence. Elles empêchent les entreprises de services européennes d'atteindre l'échelle et la rentabilité, privent les consommateurs de l'accès à un éventail plus large d'options d'achat et, en fin de compte, étouffent l'innovation. L'achèvement du marché unique des services est une nécessité pour que les économies européennes puissent stimuler les taux d'entrée des entreprises, la [création et la diffusion des technologies](#) et la faible croissance de notre productivité - autant d'éléments dont nous savons pertinemment qu'ils sont étroitement liés.

Un marché unique véritablement intégré permettrait aux capitaux de circuler là où ils peuvent être investis de manière optimale. Il favoriserait la concurrence pour l'obtention de bons crédits et abaisserait le coût des capitaux propres. En diversifiant les sources

de financement des entreprises européennes, il les aiderait à financer des investissements dans des actifs incorporels dont les valeurs de garantie sont difficiles à quantifier, ou dans de nouvelles technologies dont les flux de paiement futurs sont incertains. Mais le chemin à parcourir est encore long. Les entreprises européennes ont tendance à financer leurs dettes principalement par le biais de prêts bancaires plutôt que sur le marché boursier, et les quatre cinquièmes de ces prêts sont nationaux. La capitalisation boursière en Europe représente moins d'un cinquième de celle des États-Unis. Il n'existe pas de marché unifié pour les titres d'État offrant des liquidités et des possibilités d'investissement sûres, comme c'est le cas aux États-Unis. Il s'agit d'un autre marché fragmenté.

Lancé en fanfare en 2014, le projet d'[Union des marchés de capitaux](#) (UMC) fait du surplace. Hormis quelques réalisations tangibles telles que la réglementation sur les marchés des cryptoactifs, il n'a pas réussi à relever le double défi consistant à supprimer les obstacles aux flux de capitaux transfrontaliers qui sont profondément ancrés dans les lois et réglementations nationales, et à surmonter les intérêts particuliers pour [créer un organisme de surveillance financière unique](#). Il est urgent de relancer ce projet si nous voulons que la révolution de l'intelligence artificielle soit financée par des fonds européens. L'argument le plus répandu pour convaincre les politiques est que le C d'UMC pourrait tout aussi bien signifier « Climat ». Compte tenu des montants qui seront nécessaires (620 milliards € par an en moyenne jusqu'en 2030, selon la Commission européenne), il n'y aura pas de transition climatique en Europe sans une véritable UMC. Depuis peu, on assiste à un regain d'intérêt pour ce projet. Espérons que cette sagesse retrouvée ne soit pas comme la chouette de Minerve qui, selon Hegel, ne déploie ses ailes que lorsque le crépuscule est tombé.

Fixer les règles du jeu

Au fil des ans, une politique européenne s'est développée de manière régulière et plutôt cohérente, qui n'est pas née des chocs économiques et n'en a

pas été affectée : la politique de la concurrence, intrinsèquement liée au marché unique.

Des conditions de concurrence équitables permettent aux entreprises de prospérer et de faire valoir leurs propres mérites. L'application du droit de la concurrence s'attaque à tous les comportements qui faussent ce processus. Elle lutte contre les pratiques par lesquelles les acteurs du marché tentent de se soustraire aux règles de la concurrence en convenant entre eux de geler les conditions du marché, par exemple en se répartissant les clients ou en fixant les prix. Elle sanctionne également les comportements qui permettent aux entreprises d'étouffer la concurrence parce qu'elles sont en position dominante et d'abuser de cette position particulière, d'évincer leurs rivaux du marché ou de leur imposer des conditions d'exploitation abusives. En outre, elle identifie les obstacles réglementaires qui entravent ou empêchent l'entrée sur un marché et la poursuite de son développement.

Sur ces deux aspects, le marché unique est la référence des autorités nationales chargées de l'application de la législation sur la concurrence. L'objectif même de la politique de concurrence européenne est de veiller à ce que les entreprises puissent rivaliser à armes égales dans l'Union. La politique de concurrence ne se contente pas de soutenir la mise en place et le fonctionnement du marché unique. Elle l'incarne dans la mesure où il s'agit d'une politique unique.

La politique de concurrence permet à l'Europe d'affirmer sa position internationale et contribue à l'une de ses raisons d'être, que Václav Havel a décrite en recevant le prix Charlemagne à Aix-la-Chapelle comme étant « d'aider à façonner de manière créative un nouveau modèle de coexistence mondiale ». Aux yeux des entreprises qui se voient infliger des amendes par la Commission ou par l'une des autorités nationales de concurrence sur la base des articles 101 et 102 du TFUE, le marché unique est indubitablement un bloc de réglementation et d'application.

L'économie numérique en est un exemple. En juin 2022, Meta a soumis pour la première fois des

engagements à une autorité *antitrust* - l'Autorité française de la concurrence - pour répondre à des préoccupations concernant son comportement dans le secteur de la publicité en ligne. Bien que l'Autorité française ne soit compétente que pour le territoire français, Meta a volontairement choisi d'étendre le bénéfice de ses engagements à tous les partenaires commerciaux éligibles, au-delà de ce périmètre géographique. La perspective juridique européenne sur l'abus de position dominante a donc prévalu à l'échelle mondiale. La perception que le marché unique est suffisamment vaste et unifié pour qu'il soit logique qu'un acteur mondial tel que Meta s'y réfère en tant que norme faisant autorité. De même, la mise en place d'une réglementation européenne *ad hoc* des plateformes numériques - la loi sur les marchés numériques - montre comment les leçons tirées de l'application du droit de la concurrence renforcent à leur tour le marché unique et projettent ses valeurs à l'échelle mondiale. La définition des obligations spécifiques imposées aux « *gatekeepers* » par la loi sur les marchés numériques s'est largement inspirée des décisions antitrust rendues par les autorités européennes chargées de l'application du droit de la concurrence. Là encore, les valeurs incarnées par notre approche de la concurrence ont été inscrites dans une norme juridique, qui sera contraignante pour toute entreprise exerçant des activités en Europe.

La nouvelle boîte à outils de la politique industrielle et ses lacunes

Il y a presque quinze ans déjà, Jacques Delors appelait à la création d'une Communauté de l'énergie pour optimiser les ressources, soutenir une politique industrielle européenne et renforcer la position de l'Europe « dans les négociations avec les grands de ce monde, en particulier avec la Russie ». Jusqu'à ce que la Russie envahisse l'Ukraine, il ne s'était pas passé grand-chose. Mais la situation a changé. Les institutions européennes se sont alignées sur les initiatives prises par d'autres acteurs mondiaux, y compris l'*Inflation Reduction Act (IRA)* des États-Unis, dans le but de surmonter la crise énergétique, de rendre leurs économies plus résilientes et

de conduire la transformation verte. Des lois européennes ont été élaborées pour accroître le financement des énergies renouvelables, connecter les réseaux énergétiques à travers le continent, sécuriser l'accès aux matières premières essentielles, renforcer l'écosystème des puces, pour ne citer que ces cas.

Ce rééquipement est une bonne nouvelle, mais le diable se cache dans les détails. Tout d'abord, la mise en œuvre sera essentielle. La Commission et le Conseil devront s'assurer qu'ils peuvent maintenir toutes ces balles en l'air. Ensuite, un examen plus approfondi de la nouvelle boîte à outils de la politique industrielle révèle qu'elle a été principalement financée par les budgets nationaux, par le biais d'exemptions temporaires à l'encadrement des aides d'État. À la fin de l'année 2023, la Commission avait approuvé environ 750 milliards € d'aides d'État au titre de l'encadrement temporaire, soit 5 % du PIB de l'Union européenne. Seul un cinquième de cette somme a été effectivement dépensé, mais là n'est pas la question. Sous ce régime, la politique industrielle n'est accessible qu'aux pays dont la situation budgétaire est solide (comme l'Allemagne) ou dont les finances publiques sont prodigues (comme la France).

Cette situation présente le double risque de lier le sort du renouveau industriel de l'Europe à une discussion sur les règles fiscales et d'utiliser la politique industrielle pour entretenir des champions locaux. Elle sème les germes de la division politique et risque de nuire au marché unique d'une manière qui finira par l'emporter sur les avantages.

La solution évidente consiste à compléter l'Union des marchés de capitaux par des instruments communs de financement public permanent pour la politique industrielle, en s'appuyant sur l'expérience réussie de *NextGenerationEU*. Cette solution aurait en outre l'avantage de garantir une approche européenne de la politique industrielle, de permettre l'intensification de l'innovation et de tirer parti des avantages du marché unique, tout en garantissant la protection

de la concurrence. L'Histoire a montré que la voie menant à un financement européen commun est juridiquement étroite et semée d'embûches politiques, mais elle a également prouvé qu'elle était possible, avec la mise en place du Mécanisme européen de stabilité et NextgenerationEU. Nous nous trouvons à nouveau dans l'un de ces moments historiques où les pays européens ne peuvent réussir qu'en agissant ensemble. Nous pouvons

faire confiance à [Mario Draghi](#) et [Enrico Letta](#) pour trouver, dans leurs rapports sur la compétitivité de l'Europe et sur l'avenir du marché unique et, les mots justes qui convaincront les responsables politiques européens.

Benoît Cœuré

Président de l'Autorité (française) de la concurrence

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.