

Champions nationaux

(M Michael Baron, Chef du projet de jumelage institutionnel, le 25 juin 2009)

La question des champions nationaux est le point focal d'un conflit fondamental continu qui oppose les supporters d'une politique industrielle accentuée et ceux d'une politique de la concurrence pure et simple. Les uns s'attendent à un renforcement marqué de l'économie nationale par un appui gouvernemental accordé aux grandes entreprises nationales – une dose de médecine bienfaisante à l'économie et au pays entier. Les autres craignent que ce dosage ne soit un doping qui fausse le libre jeu du marché, et cela au détriment des autres entreprises et des consommateurs nationaux. La crise financière et économique a amplifié ce conflit et lui a apporté une actualité imprévue. Le débat autour des champions nationaux est souvent caractérisé par une forte émotion des 2 côtés, de sorte qu'il ne semble guère possible de rapprocher ou même convaincre les adversaires. C'est pourquoi, au lieu de m'engager dans une telle discussion fortement passionnée, je vais me borner à présenter quelques faits basés sur l'expérience récente européenne et surtout allemande.

Le champ de bataille principale où se déroule le conflit sur les champions nationaux n'est pas le droit de la concurrence. Ce sont en premier lieu les aides publiques qui sont au centre de la controverse, surtout en cette période de crise internationale. Dans le monde entier, une seule institution dispose du pouvoir d'un véritable contrôle des aides publiques- c'est la Commission européenne. Presque toujours, les aides publiques ressortissent d'une décision gouvernementale, souvent avec l'approbation parlementaire. Pour cette raison, il est pratiquement impossible de prévoir un contrôle effectif des aides publiques. En conséquence de la crise actuelle, le nombre et le montant des aides publiques ont massivement augmenté. Chaque gouvernement et chaque parlement, c'est un constat indiscutable, a une tendance marquée de favoriser ses propres champions nationaux dans la distribution des aides publiques.

La Commission européenne est une institution supranationale, et par cela elle forme une contrebalance naturelle contre les tendances compréhensibles d'un traitement préférentiel des propres champions nationaux. En plus, les conditions et charges sévères que la Commission européenne impose à chaque aide de sauvetage et à bon nombre d'autres aides publiques, sont particulièrement strictes et pénibles vis-à-vis des champions nationaux. Il en découle qu'en raison des conditions et charges imposées par la Commission, maints champions se sont trouvés réduits à des entreprises d'envergure plus ou moins « normale », après l'opération de sauvetage.

Il faut ajouter 2 remarques.

1- Peut-être, il existe des champions européens qui bénéficient d'un traitement préférentiel aussi de la part de la Commission européenne. Mais ce sont, en tout état de cause, des cas exceptionnellement rares.

2- La Commission européenne est l'institution qui exerce le contrôle, mais elle n'a pas le pouvoir, dans la plupart des cas, de décider si et quelle aide publique est accordée à une entreprise quelconque. Cette compétence est réservée aux seuls pays membres.

L'Allemagne a longtemps résisté à subventionner ses propres champions nationaux (dont il existe un grand nombre). Cela a changé suite à la réunification de notre pays et surtout dans la crise actuelle. Prenons 2 exemples d'une aide publique accordée à un champion national.

Le 1^{er} est le producteur d'automobiles Opel, le 2^{ème} le grand magasin Karstadt. Les 2 entreprises sont de véritables champions nationaux, 2 marques d'une longue tradition bien ancrée toutes les deux dans la vie quotidienne des allemands.

Opel, avec ses 25 000 travailleurs, était longtemps le n° 2 des producteurs d'automobiles allemands, le favori des classes moyennes, des artisans et des petits fabricants. Karstadt, avec presque 50 000 postes de travail, c'est « Galeries Lafayette » réparti dans toute l'Allemagne, presque toujours tout au centre de la ville et entouré par nombre de petits et moyens magasins. Toutes les deux entreprises se trouvaient et se trouvent toujours dans une situation financière critique avec des risques mortels : Opel, la filiale du groupe américain Général Motors, en raison de la crise et de la faillite prévisible de sa mère GM; Karstadt, en raison d'une rentabilité insuffisante causée principalement par des fautes de management des anciens dirigeants de l'entreprise.

Le processus de décision et le déroulement des aides publiques étaient tout à fait différents pour ces 2 entreprises. Dans le cas d'Opel, le grand public, la presse, même la plupart des cercles économiques ont vigoureusement demandé une action de sauvetage public.

Il était presque un devoir national de retirer cette pauvre entreprise du gouffre dans lequel la mère GM était entrain de pousser sa propre filiale. Le gouvernement a, malgré les pressions politiques, très tôt pris et défendu une décision vraiment courageuse. Il a renoncé à prendre une participation directe dans le capital de l'entreprise, ce qui était demandé par l'entreprise et soutenu par le grand public. Angela Merkel, notre chancelière a publiquement déclaré : « *Je ne suis pas élue pour devenir chef d'entreprise. Ceci n'est pas ma fonction ni ma responsabilité* ». En revanche, le gouvernement a accordé des aides publiques généreuses à cette entreprise dont le montant s'élevait somme toute à presque 5 milliard d'euros : des prêts financiers, des cautions et garanties en coordination avec d'autres gouvernements européens. Après un long processus de dures négociations avec des séances nocturnes et tout le théâtre habituel, on a abouti à un accord avec la mère GM et les investisseurs privés. Le résultat est que « Opel » recevra les aides publiques et, pour le moment, semble être sauvée – un constat hautement applaudi par les médias et le public.

Quand même, en conséquence de l'opération Opel, l'attitude générale vis-à-vis des aides publiques en Allemagne a dramatiquement changé. Quelques jours plus tard quand Karstadt, l'autre champion national concerné, a demandé des aides publiques, en citant l'exemple d'Opel, le gouvernement a catégoriquement refusé toute aide publique. Cette position était soutenue, on le sait par des sondages et des élections peu après, par la grande majorité de la population. D'après le gouvernement, il incombe aux propriétaires de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauver l'entreprise si elle se trouve en difficultés financières. Et comme les propriétaires de Karstadt, toujours selon le gouvernement, n'avaient pas rempli leur devoir, le gouvernement est resté ferme sur sa position et n'a accordé aucun centime à Karstadt.

En conséquence, l'entreprise mère (qui s'appelle Arcandor) est tombée en faillite. Ceci n'est pas la fin de l'histoire. Faillite ne veut pas dire exitus ou mort. C'est maintenant le syndic chargé de la liquidation de biens qui cherche une solution commerciale pour les magasins viables et profitables de l'entreprise. A l'heure actuelle, on a bon espoir qu'une grande partie des magasins Karstadt puisse être sauvée, et ceci dans un processus de marché régulier et sans aides publiques.

Je crois qu'il est permis de tirer 3 leçons de ces 2 exemples.

- 1- Il y a des cas où la pression publique est tellement forte qu'un gouvernement démocratique n'a aucune chance de refuser des aides publiques à un champion national.
2. On doit être extrêmement résistent à s'incliner à une telle pression. On doit être aussi conscient que la facture des aides publiques accordées à un champion national sera payée par les autres entreprises (qui seront alors moins compétitives en raison de leurs taxes élevées) et par les citoyens nationaux qui font face à des taxes ou des dettes publiques supplémentaires.
3. Un gouvernement devrait, sauf pour des cas vraiment exceptionnels, s'abstenir de s'engager dans la gestion commerciale des entreprises. Car les politiciens, selon une phrase commune en Allemagne, ne sont pas les meilleurs chefs d'entreprise. Il n'y a rien à ajouter.

Jusqu'ici, je n'ai mentionné que les aides publiques de sauvetage accordées aux entreprises en difficultés économiques ou financières. Les mêmes règles et les mêmes expériences s'appliquent aux autres aides publiques, en particulier celles destinées à renforcer et promouvoir un champion national et de rendre cette entreprise encore plus compétitive dans la concurrence globale. Dans ces cas, les conséquences néfastes de telles aides publiques sont encore plus visibles et plus directes. Comme un champion national, par définition, dispose d'une position forte sur le marché national, le renforcement et la promotion s'effectuent dans la plupart des cas dans la concurrence globale, sur les marchés internationaux, bref : à l'étranger. Les autres entreprises nationales et les consommateurs nationaux sont alors forcés de financer une meilleure prestation de produits et de services à l'étranger par le champion national qui profite aux consommateurs étrangers. Une aide en faveur d'un champion national, même si elle est justifiée, consiste toujours de 2 côtés. L'autre côté, ce sont ceux qui doivent payer les frais, sans que leur accord préalable ait été demandé. Certes, il y a aussi un grand nombre d'aides publiques ayant des effets bénéfiques. Mais je parle ici des aides publiques qui sont réservées à un champion national. Celles-ci ne sont pas acceptables que sous condition qu'elles soient accordées à toutes les entreprises concernées, et cela à des conditions tout a fait non discriminatoires. Un traitement préférentiel d'un champion national, c'est-à-dire une discrimination des autres entreprises qui se trouvent dans une situation comparable, n'est jamais justifié.

Les aides publiques, si problématiques quelles soient, présentent un grand avantage : normalement, elles sont décidées dans une procédure publique et transparente. Cela ne s'applique pas à pas mal d'autres opérations plus secrètes, elles aussi destinées à améliorer et à renforcer la position de l'entreprise destinataire sur les marchés nationaux et internationaux. On peut, dans ces cas là, parler plutôt des champignons nationaux car ces opérations, comme les champions, poussent dans l'ombre ou dans le clair obscur politique. Il s'agit de toute forme d'interventions gouvernementales qui ont pour objet ou pour effet de fausser les règles du libre jeu du marché. Il est bien évident que le champ de manœuvre du gouvernement est excessivement large, et la tentation extrêmement forte, dans le cas d'un pays qui ne dispose pas- comme le Maroc- d'un contrôle effectif de la concurrence.

Je n'ai pas oublié qu'il y a, comme je l'ai mentionné au début de mon discours, un conflit entre la politique de la concurrence et d'autres politiques, notamment une politique industrielle accentuée. Et je n'ignore pas que, dans ce conflit, ce n'est pas toujours la politique de la concurrence qui l'emporte. Mais cela ne veut pas dire qu'une politique de la concurrence et un contrôle effectif des règles du marché sont superflus. Il faut inventer et appliquer des mécanismes appropriés pour aboutir à des solutions adéquates à appliquer dans un tel cas de conflit.

Je ne peux mentionner ici qu'un seul exemple d'un tel mécanisme qui concerne le contrôle des concentrations économiques. Ce mécanisme, pris du droit allemand, s'est avéré extrêmement utile, en particulier en relation avec la question si et dans quelle mesure un traitement préférentiel d'un champion national est acceptable. Je parle du fameux droit de veto ministériel dans le contrôle des concentrations.

Le droit allemand prévoit une distinction claire entre le contrôle concurrentiel pur et simple qui s'effectue dans tous les cas, dans un premier tour par l'autorité de la concurrence.

C'est seulement après la décision de cette autorité, le Bundeskartellamt en Allemagne, que le ministre compétent puisse intervenir et prendre une autre décision. Celle-ci doit être basée et justifiée par motif d'intérêt général. C'est donc le ministre compétent qui a le dernier mot, et son évaluation de l'intérêt général prévaut sur la décision de l'autorité de la concurrence. Mais l'essentiel de cet instrument est la procédure absolument transparente, ce qui permet et même sollicite une discussion publique en toute connaissance des faits et des conséquences. Ce modèle présente énormément d'avantages, c'est pourquoi il a été repris par bon nombre d'autres pays, comme par exemple : la France, l'Espagne, la Grande Bretagne et les Pays Bas.

Cette procédure me semble une excellente solution aussi pour le Maroc, dans le cadre d'une réforme de la loi de la concurrence qui s'impose dans un futur proche. Une réforme fondamentale de cette loi est indispensable si le Maroc veut réaliser le rapprochement à l'acquis communautaire prévu dans le cadre de son accord d'association avec l'Union européenne. Cette réforme, si elle doit être complète et effective, doit inclure la création d'une autorité de la concurrence indépendante, munie de tous les pouvoirs décisionnels nécessaires.

Le droit de veto du ministre compétent est une contre balance d'une telle institution qui pourrait contribuer à apaiser les craintes politiques qui certainement existent dans ce pays vis-à-vis de la création d'une autorité indépendante. Le ministre peut, le cas échéant, de cette manière corriger par motif d'intérêt général, une décision de l'autorité indépendante. Il peut, s'il le juge opportun et justifié, par exemple, accorder un traitement préférentiel à un champion national dans une opération de concentration. Mais je répète : l'essentiel est que les arguments pro et contre, toutes les conséquences d'une telle dérogation des règles normales soient discutés dans une procédure ouverte et transparente. Si le ministre, après une telle procédure, décide que les avantages d'une intervention en faveur d'un champion national prévalent sur les conséquences négatives, il peut le faire de plein droit. Mais je peux vous assurer, d'après les expériences dans tous les pays concernés, que de tels cas sont exceptionnels et rares. Je ne vois aucune raison pourquoi, dans le cas du Maroc, ce serait autrement.

La question des champions nationaux suscite souvent une discussion fortement passionnée.

J'ai essayé de démontrer que dans chaque cas, un examen délibéré des conditions et des conséquences est possible et nécessaire. Souvent, ce n'est ni blanc ni noir, mais on doit trouver un compromis raisonnable. Ceci nécessite une évaluation approfondie des faits et des conséquences, ensuite une application des instruments appropriés.