

LA FIN DE L'ÉTAT STRATÈGE ?

La concurrence dans les politiques économiques françaises (1945-2015)

— Sebastian Billows et Scott Viallet-Thévenin —

Résumé : Cette introduction au dossier évalue les origines et le rôle des politiques de concurrence mises en place en France depuis les années 1950. Loin d'être le fruit d'une contrainte européenne supranationale, l'adoption des politiques de concurrence par la France obéit à des logiques nationales qui, de temps à autre, prennent appui sur le droit et la politique de la concurrence européens. L'étude de ces politiques permet de dessiner en creux la trajectoire d'évolution des politiques économiques françaises. Jusque dans les années 1980, les politiques de concurrence restent subordonnées aux objectifs de l'État stratège, mis en place pour coordonner les grands acteurs économiques nationaux. À partir des années 1980, se multiplient les signes d'un passage à un État régulateur, plus éloigné de la gestion quotidienne de l'économie, mais qui fait de l'efficacité des marchés sa priorité. Les politiques de concurrence contribuent à cette évolution, bien que leur portée soit freinée par la permanence de logiques sectorielles, nées de décennies d'imbrication politique entre entreprises et administrations.

MOTS-CLÉS : CONCURRENCE – DIRIGISME – EUROPÉANISATION – NÉO-LIBÉRALISME – POLITIQUE ÉCONOMIQUE – POLITIQUE INDUSTRIELLE

THE END OF THE STRATEGIC STATE? COMPETITION IN FRENCH ECONOMIC POLICY (1945-2015)

Abstract: This introduction to the special issue discusses the origins and the role of competition policy in France since the 1950s. Far from being the result of a European or supranational imposition, the adoption of competition policy obeys national dynamics which, from time to time, mobilise European law and competition policy. The study of these policies reflects the trajectory of the inflexions of French economic policies. Until the 1980s, competition policy remained inscribed within the objectives of the strategic State, a policy which sought to coordinate the actions of large national economic entities. Starting in the 1980s, the signs of a move to a regulatory State increased, resulting in a retreat from a direct management of the economy and a move to a policy aimed primarily at increasing the efficiency of markets. Competition policy contributed to this evolution even if its effects were constantly limited by the inertia of sectoral logics based on decades of sectoral interpenetrations between industry and the administrations.

KEYWORDS: COMPETITION – DIRIGISME – ECONOMIC POLICY – EUROPEANISATION – INDUSTRIAL POLICY – NEO-LIBERALISM

La littérature en science politique s'est intéressée en priorité à la manière dont l'État se substitue au marché, en créant des monopoles publics, voire en démarchandisant des secteurs entiers, tels que la santé ou l'éducation. À cet égard, les politiques de concurrence représentent un cas singulier. En effet, plutôt que de se substituer au marché, les politiques de concurrence encouragent les acteurs économiques à accroître la lutte qu'ils se livrent dans l'arène marchande. Pour cela, l'État cherche à donner aux opérateurs une taille optimale et interdit certains comportements, considérés comme abusifs et nuisant à l'efficacité générale du marché. D'une manière générale, les initiateurs des politiques de concurrence cherchent à lutter contre les monopoles ou les oligopoles et à augmenter ainsi le nombre d'acteurs sur un marché. Si dans certains cas les autorités consentent à laisser des monopoles en place, elles cherchent *a minima* à assurer la « contestabilité » du marché par les nouveaux entrants. Au-delà, la politique de concurrence constitue une « méta-politique » aux implications plus larges (Woll, 2009, p. 173). Dans cette introduction, nous montrerons en effet comment les politiques de concurrence ont accompagné la transformation des relations entre l'État et les acteurs économiques.

Alors que la plupart des contributions sur l'émergence et la mise en application de politiques de concurrence ont été centrées sur le cadre supranational européen (Büthe, 2007 ; Schmidt, Thatcher, 2014 ; Woll, 2009) ou le cas étatsunien (Dobbin, Dowd, 2000 ; Fligstein, 1990)¹, nous avons choisi de consacrer ce dossier à l'élaboration et la mise en application de politiques de concurrence dans le contexte français. Nous récusons l'idée selon laquelle en France les politiques de concurrence sont le fruit d'un coup de force des institutions européennes (Woll, 2009). Plus largement, si nous étudions les politiques de concurrence à l'échelle de la France, c'est pour les replacer dans une trajectoire historique d'évolution des politiques économiques. Indépendamment de la question de leurs origines, les politiques de concurrence ont en effet participé à la transformation de la manière dont les administrations françaises ont façonné et encadré les marchés.

Ainsi, à la suite des contributions récentes de Mark Thatcher (2006, 2014), nous entendons remettre en cause l'idée selon laquelle les politiques de concurrence signifient la fin de « l'État stratège », un modèle où le gouvernement français a mis en place des politiques industrielles, a financé l'économie et a promu des « champions nationaux »². Dès les années 1950, des administrations ont recours aux politiques de concurrence dans certains secteurs. Celles-ci ne constituent donc pas une rupture systématique avec le modèle de l'État stratège et ont même parfois été mobilisées au service de celui-ci. Si rupture il y a eu, celle-ci a lieu au cours des années 1980, lorsque émergent des acteurs publics spécialisés dans les questions de concurrence, comme le Conseil de la concurrence. Avec la Commission européenne, ces autorités administratives indépendantes ont promu un nouveau modèle de gouvernement économique où l'intérêt général se confond avec l'utilité de la figure abstraite du consommateur (Pinto, 2013). Plutôt qu'une transformation radicale, nous décrivons un lent glissement de l'État stratège vers un autre modèle, celui de l'État régulateur, où les autorités publiques se tiennent à distance des marchés.

1. Les premières politiques de concurrence d'ampleur ont été mises en place aux États-Unis, avec le *Sherman Act*, voté par le Congrès en 1890.

2. Notre définition de l'État stratège, centrée sur les politiques économiques, diffère de celle donnée à ce concept par Philippe Bezes, qui décrit des phénomènes internes à l'administration (2005).

Au fil de notre introduction, nous discuterons d'abord la littérature existante sur les politiques de concurrence en évaluant ses origines idéologiques. Puis, nous analyserons l'adoption progressive des politiques de concurrence en France et nous reviendrons sur leur articulation avec d'autres transformations intervenues dans les politiques économiques françaises.

À partir d'études sectorielles portant sur la culture, l'énergie et la grande distribution les articles du dossier permettent ensuite d'étayer les arguments développés dans cette introduction. L'article de Claude Didry et de Frédéric Marty retrace les prémises des politiques de concurrence en revenant sur l'exemple du secteur de l'énergie des années 1950. Les articles de Sebastian Billows et de Tristan Jacques sur la grande distribution contribuent également à montrer ces origines en décrivant comment des formes précoces de politiques de concurrence ont façonné la grande distribution à partir de la fin des années 1950. Par ailleurs, à travers le cas de l'administration chargée de la régulation du secteur de la distribution, le travail de Sebastian Billows permet de faire le lien entre cette période et la suivante. Il évoque en effet l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 (dite « Balladur »), qui, en inscrivant dans le droit positif français le principe de libre concurrence, représente un tournant dans la politique économique française. Enfin, les articles d'Anne Bellon sur le secteur de la culture, et celui de Scott Viallet-Thévenin sur l'énergie, s'attachent à décrire l'action de l'État dans un contexte contemporain. Ils montrent notamment comment celle-ci est articulée à l'action de la Commission européenne et soulignent, à travers l'action de l'administration, la permanence de logiques sectorielles qui, bien souvent, se trouvent en contradiction avec les politiques de concurrence menées par ailleurs.

Les origines des politiques de concurrence en France

La quasi-totalité de la littérature existante sur la création et la diffusion des politiques de concurrence en Europe présente celles-ci comme le résultat de contraintes externes exercées par les institutions européennes sur les États membres. Certains auteurs associent également ce tournant à l'influence de la doctrine « néo-libérale » ou « ordo-libérale ». Les articles présentés dans notre dossier ne permettent de souscrire ni à l'une ni à l'autre de ces hypothèses. Au contraire, nos résultats vont dans le sens d'une trajectoire plus endogène de développement des politiques de concurrence en France. Après avoir présenté l'évolution des politiques de concurrence européennes, nous évoquerons ce qui dans la littérature va dans le sens d'une trajectoire nationale des politiques de concurrence. Enfin, nous réfuterons l'influence d'un tournant néo-libéral sur l'adoption de ces politiques en France.

Les politiques de concurrence européennes : un bref état des lieux

Des auteurs en science politique, notamment les spécialistes de l'eupéanisation des politiques publiques, présentent les politiques de concurrence comme le fruit de la construction européenne (Büthe, 2007 ; Cini, McGowan, 2009 ; Wilks, 2005 ; Woll, 2009). À l'instar de Cornelia Woll (2009), ces auteurs notent que des dispositions ayant trait à la concurrence ont été introduites dès la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

(CECA), en 1951. L'extension progressive des pouvoirs de la Commission européenne, une instance supranationale, laisse à penser que les politiques de concurrence relèvent d'une contrainte externe aux États membres.

Ces auteurs, qui décrivent une imposition « par le haut » des politiques de concurrence, rappellent néanmoins le caractère tardif du pouvoir acquis par la Commission européenne. La Commission obtient dès 1962 le droit de contrôler les accords entre entreprises susceptibles de constituer des ententes. Mais à cette époque, la Commission européenne a encore peu de moyens et « se trouve [...] noyée sous un nombre très important de notifications qu'elle n'arrive pas à traiter » (Warlouzet, 2008, p. 52). Au sein de la Commission, la direction générale de la Concurrence des années 1960 se caractérise par un manque de prestige (Cini, McGowan, 2009). Mais, un tournant intervient à la fin des années 1980, lorsque le Conseil européen adopte le règlement sur les concentrations. Le règlement 4064/89 donne alors à la Commission européenne un pouvoir de veto sur toutes les fusions et acquisitions d'entreprise « de dimension communautaire ». Dès lors, la DG Concurrence devient « un des lieux de pouvoir les plus prestigieux des institutions européennes, avec des commissaires importants comme Peter Sutherland (1985-1988), Leon Brittan (1989-1993), Karel van Miert (1993-1999), Mario Monti (1999-2004) et Neelie Kroes (2004-2009) » (Woll, 2009, p. 185). Parallèlement, les décisions de la Commission européenne deviennent centrales dans les stratégies des grandes firmes européennes (Dumez, Jeunemaître, 1991).

Au cours des années 2000, la Commission européenne multiplie les décisions qui ont un grand impact sur la politique économique des États membres. Par exemple, la politique française qui consiste à créer des « champions nationaux », notamment dans le domaine de l'énergie, doit s'adapter au contexte européen. En 2007, une décision de la Commission oblige Suez à revendre certaines de ses filiales avant d'autoriser sa fusion avec GDF³. Or, il s'agit d'un dossier de fusion que Matignon (sous Dominique de Villepin), puis l'Élysée (sous Nicolas Sarkozy), ont farouchement défendu, comme s'il s'agissait d'une confrontation directe entre un État et sa politique économique, et une instance supranationale. La même année, la Cour de justice européenne, saisie par la Commission, déclare que « la loi Volkswagen » est contraire aux règles européennes en matière de liberté de mouvement des capitaux. Cela a obligé le Parlement fédéral à réécrire la loi, qui donnait au *Land* de Basse-Saxe des prérogatives spéciales dans la gestion du constructeur automobile. Là encore, la Commission semblait s'attaquer à un modèle national de régulation de l'économie, fondé sur les participations croisées entre grandes entreprises et de cogestion entre État, patronat et syndicats. Tout comme le gouvernement français dans la décision relative à GDF-Suez, l'État fédéral allemand était aux avant-postes de la défense de la « loi Volkswagen ».

Plutôt que d'évaluer les conséquences de la mise en place des politiques de concurrence sur la politique économique des États membres (une question abordée dans plusieurs articles de notre dossier), les auteurs en science politique ont surtout cherché à comprendre comment la Commission européenne a développé autant de pouvoir à partir des années 1980. Une première théorie, défendue par Hussein Kassim et Anand Menon (2003),

3. « Le projet de fusion GDF-Suez enfin sur les rails », *Toute l'Europe*, publié le 4 septembre 2007 [<http://www.touteleurope.eu/actualite/le-projet-de-fusion-gdf-suez-enfin-sur-les-rails.html>] (consulté le 5 décembre 2016).

utilise le modèle principal-agent pour expliquer l'attribution de nouveaux pouvoirs à la Commission européenne. Si la Commission a obtenu autant de pouvoirs, c'est parce que la politique économique des États membres convergeait vers l'adoption de politiques de concurrence et qu'ils ont délégué à un acteur supranational le soin de mettre en place cette politique. Cette théorie « intergouvernementale » de la construction de politiques de concurrence supranationales fait du tournant de la fin des années 1980 le résultat d'une concertation entre les États. Réfutant cette théorie « intergouvernementale », l'historien Laurent Warlouzet (2016) décrit au contraire les réformes de 1962 et de 1989 comme des processus conflictuels, où se heurtent des modèles nationaux divergents en matière de politique de concurrence. Ainsi, les travaux de L. Warlouzet nous invitent à nous intéresser aux politiques nationales de concurrence menées par les États membres, et notamment à celles mises en place par la France.

Une trajectoire nationale de développement des politiques de concurrence

L'espace européen de la concurrence ne peut être séparé des politiques de concurrence menées par les États membres au niveau national. Dès les années 1940 et 1950, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont développé un arsenal juridique en faveur de la concurrence, respectivement en 1948, 1953 et 1957 (Warlouzet, 2016, p. 727). Quelle est l'articulation de ces politiques nationales avec les politiques européennes de concurrence ? Des auteurs comme Mark Thatcher (2002) ou Andy Smith (2013) ont abordé cette question et, plutôt qu'une « européanisation » unilatérale, ils ont mis au jour un entrelacement entre les politiques nationales et européennes. Les contributions de notre dossier permettent de compléter ces travaux en montrant que les principaux acteurs institutionnels et dispositifs mobilisés aujourd'hui dans les politiques de concurrence françaises sont le fruit d'une trajectoire nationale, sur laquelle l'influence européenne s'est exercée tardivement.

Deux articles de notre dossier reviennent sur le décret du 9 août 1953, qui crée la Commission technique des ententes et inscrit l'interdiction du refus de vente dans le droit positif. Les dispositions et acteurs institutionnels issus du décret de 1953 connaissent une lente évolution parallèle à la mise en place de politiques de concurrence menées au niveau européen. Dans cette trajectoire française, les politiques européennes ont servi d'appui pour les promoteurs français des politiques de concurrence. Toutefois, l'application de ces politiques en France ne se résume pas à une simple application d'un modèle imposé par l'Europe. Créée en 1953, la Commission technique des ententes a connu une trajectoire largement endogène, liée à l'évolution des politiques macroéconomiques françaises. En 1977, elle est devenue la Commission de la concurrence puis, en 1986, le Conseil de la concurrence. Au cours de ses métamorphoses successives, elle est passée de simple comité interne à la direction des Prix au statut d'Autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs étendus. Dans les années 1980, cette institution a rendu des décisions qui ont eu un impact majeur sur la vie économique française. En juin 1987, elle enjoint les entreprises du secteur pharmaceutique à vendre leurs produits à la grande distribution, mettant fin au monopole des pharmaciens sur ce marché. Le fondement juridique de cette décision est purement « domestique » : il s'agit de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, dite « Balladur », qui reprend des dispositions anciennes, dont certaines remontent au décret de 1953.

Ce n'est pas un hasard si, en 2003, un nouveau règlement pris par le Conseil européen décentralise l'application du droit européen de la concurrence en le confiant en partie aux autorités nationales déjà en place. Les autorités nationales et la direction générale de la Concurrence à la Commission sont réunies au sein d'un réseau européen de concurrence (*European Competition Network*), qui leur permet de s'informer des décisions prises et d'échanger des conseils (Smith, 2013). La Commission européenne se réserve toutefois le droit d'intervenir, même lorsqu'une autorité nationale s'est déjà saisie de l'affaire. En la qualifiant de « décentralisation sans renationalisation », Cornelia Woll voit dans ce règlement un renforcement majeur des pouvoirs de la Commission, au détriment des politiques économiques nationales (Woll, 2009, p. 186). Une autre interprétation de cet événement est possible : l'extension et l'uniformisation des politiques de concurrence au niveau européen ne peut se réaliser qu'à condition de s'appuyer sur les dispositifs nationaux mis en place depuis la Seconde Guerre mondiale. En dépit de cette « européanisation » des autorités nationales, celles-ci conservent de grandes marges d'autonomie. En effet, à propos du cas français, Andy Smith a noté que malgré le règlement de 2003, qui crée le « réseau européen de la concurrence », « la référence à l'Europe au sein des décisions prises par le Conseil [de la concurrence] reste limitée » (Smith, 2013, p. 430).

À la recherche d'un « tournant néo-libéral »

D'autres auteurs ont vu dans la diffusion des politiques de concurrence en Europe le résultat de doctrines économiques et politiques néo-libérales, qui ont cherché une « troisième voie » entre le libéralisme manchestérien (qui prône le « laisser-faire ») et l'économie planifiée (Amable, 2011 ; Denord, Schwartz, 2010). Selon ces courants idéologiques, l'État doit certes intervenir, mais pour créer les conditions d'une concurrence saine entre les acteurs économiques. L'ordo-libéralisme, une des écoles de pensée qui composent cette « nébuleuse néo-libérale » (Denord, Schwartz, 2010, p. 43), a influé sur les politiques européennes de la concurrence. Créée dans les années 1930 par Walter Eucken et ses collègues de Freiburg, l'école de pensée ordo-libérale a « dénaturalis[é] le marché et son système concurrentiel » et « pos[é] que l'intervention étatique se révèle d'autant plus nécessaire que des intérêts coalisés tentent de fausser le mécanisme des prix » (Denord, Schwartz, 2010, p. 89). Ce courant a servi d'appui idéologique aux fonctionnaires allemands qui sont intervenus dans la négociation du traité de Rome de 1957, et qui ont obtenu l'introduction des articles 85 et 86, ceux-là mêmes qui fondent aujourd'hui la politique de concurrence européenne. Laurent Warloutet a montré par ailleurs que lors de l'adoption du règlement 17/1962, des Allemands ordo-libéraux, fonctionnaires de la Commission européenne, ont été très actifs pour obtenir la centralisation du contrôle des ententes au niveau de cette institution (2008, p. 51). Plus largement, un grand nombre de contributions ont vu dans le néo-libéralisme l'inspiration de nombreuses politiques européennes menées depuis soixante ans (voir Ravinet, Crespy, 2014).

Si la filiation entre néo-libéralisme et politiques de concurrence au niveau européen est avérée (du moins au cours des années 1950), qu'en est-il en France ? Nos deux contributions portant sur le décret de 1953 réfutent cette hypothèse. En réalité, les doctrines économiques derrière ces premières politiques de concurrence sont hétérogènes. Dans certains cas, les politiques de concurrence se situent dans la continuité du contrôle des prix exercé par l'administration, issu d'une conception du rôle de l'État très éloignée des idées

néo-libérales. Dans d'autres, elles s'inscrivent dans une conception dirigiste, voire planificatrice du rôle des autorités publiques. Pour voir apparaître des acteurs promouvant des politiques de concurrence au nom d'idées néo-libérales, il faut attendre les années 1970 et l'appropriation par l'ex-direction des Prix de la question de la concurrence. D'une manière générale, nos contributions montrent que les idées et les doctrines jouent un rôle secondaire dans l'évolution des politiques de concurrence françaises. Bien souvent, les choix sont dictés par des considérations instrumentales, comme l'intérêt économique des géants français d'un secteur. En somme, à propos d'un éventuel « tournant néo-libéral » survenu dans les années 1950, nos résultats rejoignent ceux de Brigitte Gaiiti (2014). Étudiant l'évolution de l'État-providence en France, elle préfère parler d'une « érosion discrète » plutôt que d'une conversion idéologique soudaine des élites politiques et administratives françaises.

D'autres exemples historiques montrent que les politiques de concurrence ne sont pas nécessairement issues d'une idéologie néo-libérale. Le *Sherman Act*, voté en 1890 par le Congrès américain, visait des quasi-monopoles, tels que celui de la Standard Oil Company. Il s'agissait alors davantage de satisfaire la colère publique contre les accapareurs, dont on dénonçait le pouvoir croissant, plutôt que d'assurer un fonctionnement concurrentiel du marché (Stigler, 1985). Même au sein des politiques de concurrence qui peuvent être qualifiées de « néo-libérales », il existe des grandes différences. Aujourd'hui, plusieurs auteurs notent une influence déclinante de l'ordo-libéralisme, une des composantes du néo-libéralisme, sur les politiques de concurrence européennes. Au sein de la Cour de justice européenne et de la Commission européenne, ces idées sont progressivement supplantées par les théories élaborées par l'École de Chicago (Wigger, Nölke, 2007). Alors que l'ordo-libéralisme privilégie des interdictions *per se* de certaines pratiques anticoncurrentielles, l'École de Chicago prône une analyse économique au cas par cas pour décider d'une sanction. Au total, les contributions à notre dossier montrent que la « concurrence » constitue un registre de justification souple, permettant d'appuyer des objectifs de politique économique divergents.

Un lent glissement vers l'État régulateur

Plutôt qu'une rupture imposée par Bruxelles, l'adoption des politiques de concurrence en France apparaît donc comme un changement incrémental (Streeck, Thelen, 2005). Elle est en effet le fruit d'adaptations et de transformations de dispositifs existants. Dans aucune de nos contributions n'apparaissent de « *critical junctures* », ces moments d'ouverture des possibles dans la théorie institutionnaliste (Capoccia, Kelemen, 2007). Le caractère incrémental de l'adoption des politiques de concurrence peut expliquer le degré relativement élevé d'acceptabilité de telles politiques dans le contexte français où l'État s'est montré très interventionniste. Un changement incrémental peut être modélisé comme une sédimentation, ou « *layering* » (Schickler, 2001). Un changement radical en apparence est alors rendu acceptable par une croissance différentielle des éléments existants. Les amendements proposés au système initial ne l'attaquent pas frontalement. Dans la mesure où ces changements ne remettent pas en cause le système initial, ils ne provoquent pas de mobilisation des acteurs partisans du *statu quo*.

Pour décrire ce processus de transformation graduel qui a affecté les politiques économiques françaises, nous mobilisons la distinction que Thatcher établit (2014) à la suite de Majone (1994) entre État stratège et État régulateur, deux idéaux types qui permettent de penser la relation entre l'État et le marché. Par État stratège, nous entendons un État construisant ou participant à la construction de secteurs économiques de telle manière que ceux-ci remplissent des objectifs spécifiques liés à leurs activités. Ainsi, le secteur de l'énergie français a été bâti progressivement autour de grandes entreprises chargées d'atteindre l'indépendance énergétique. Un État stratège se caractérise par une grande proximité entre l'administration et les acteurs économiques. Les décisions en matière de politique économique sont prises de manière discrétionnaire, selon les contraintes et les priorités spécifiques au secteur. À l'inverse, dans le modèle de l'État régulateur, les règles tendent à l'universalité et doivent être appliquées à l'ensemble des acteurs de l'économie. Au lieu d'administrations spécifiques à chaque secteur, la régulation est assurée par des autorités indépendantes avec une compétence plus large. Celles-ci sont censées se tenir à distance des acteurs régulés.

Tableau 1. Une comparaison entre l'État stratège et l'État régulateur

	État stratège	État régulateur
Acteurs étatiques	Administrations centrales	Autorités administratives indépendantes
Objectifs et portée des règles	Substantiels et spécifiques au secteur (exemple : indépendance énergétique)	Formels et à vocation universelle (exemple : concurrence au nom de l'utilité du consommateur)
Relations entre acteurs publics et privés	Proches	Distantes

Parce qu'elles reposent sur des conceptions du marché qui peuvent s'appliquer à un grand nombre de secteurs et qu'elles sont portées par des autorités indépendantes comme le Conseil de la concurrence, on peut supposer que les politiques de concurrence ont accompagné le glissement de l'État stratège vers l'État régulateur. Les articles de notre dossier permettent de décrire une réalité plus nuancée. Dans un premier temps, lorsque les politiques économiques françaises étaient caractérisées par l'État stratège, les politiques de concurrence ont pu servir d'appui au projet dirigiste et modernisateur. Dans un second temps, alors que la politique économique glisse vers l'État régulateur, les politiques de concurrence sont mobilisées, avec plus ou moins de succès, par des administrations qui continuent de poursuivre des objectifs hérités de l'État stratège.

La France de l'après-guerre : un État stratège

Plus que n'importe quel autre pays européen, la France a été à la pointe de ce que l'on peut appeler l'État stratège. *A minima*, l'État a joué le rôle de coordinateur des acteurs économiques. Dans d'autres cas, l'État a construit des secteurs entiers, en apportant des capitaux et en fixant des objectifs précis à atteindre par les acteurs publics. L'État stratège

était alors soutenu par les représentations des membres de la haute fonction publique et par la puissance organisationnelle de certaines administrations centrales.

Du point de vue des représentations, la haute fonction publique défend une intervention forte de l'État dans l'économie dès l'immédiat après-guerre. Michel Margairaz rapporte la conversion de la haute fonction publique du ministère des Finances d'une doctrine fondée sur l'austérité et le libéralisme à une promotion de l'expansion monétaire et du keynesianisme (1991). C'est le Commissariat général au Plan qui incarne le plus cet esprit, bien qu'il joue davantage un rôle de coordination que de direction de l'économie (Hall, 1986). Cette intervention forte de l'État se cumule avec des relations étroites entretenues avec les directions des entreprises, décrites dans le cas de l'industrie sidérurgique par Padioleau (1981) ou de l'industrie nucléaire par Philippe Simmonot (1978). Pierre Muller parle également de référentiel de modernisation partagé par les acteurs publics et privés du secteur de l'agriculture (1984). La modernisation des structures industrielles et la phase de reconstruction se poursuivent dans les années 1960-1970, avec de grands programmes lancés par l'administration au service du « rayonnement » de la France (Cohen, 1992 ; Hecht, 2004). Parmi ces programmes ont figuré le Concorde, la nucléarisation ou encore le TGV.

Comment ces représentations dirigistes se traduisent-elles en politiques publiques ? Dès l'après-guerre, le gouvernement intervient fortement dans l'économie. Les deux outils qui symbolisent cette gouvernance nouvelle sont la planification des investissements, au travers des plans quinquennaux prospectifs (Hall, 1986) et la nationalisation, en 1946, d'une grande partie de l'industrie et des banques. Combinés à d'importantes ressources financières (Lemoine, 2016), ces outils sont mis en service d'une politique industrielle d'ampleur. Celle-ci a mené par exemple à la constitution d'un appareil productif pétrolier conséquent, pourtant quasi-inexistant à la veille de la Seconde Guerre mondiale⁴. Après la Libération, le contrôle des prix mis en place face aux pénuries est prorogé et utilisé comme un outil de lutte contre l'inflation (Dumez, Jeunemaître, 1989). Au-delà de ces politiques globales, de nombreuses politiques interventionnistes sectorielles sont progressivement mises en place. C'est le cas de la culture qui devient un domaine d'intervention de l'État à partir des années 1960 (Dubois, 1999).

Des administrations spécifiques ont été mises en place au service de l'État stratège. Citons par exemple la direction du Trésor pour le secteur bancaire et le financement de l'économie en général (Lemoine, 2016), la direction générale de l'Énergie et des Matières premières (DGEMP) pour le secteur de l'énergie (Viallet-Thévenin, 2015b) ou encore la direction générale des Télécommunications (Jobert, Muller, 1987).

Les politiques de concurrence au service de l'État stratège

Si à partir des années 1980 les politiques de concurrence ont contribué au glissement vers l'État régulateur (voir *infra*), celles-ci ont servi au préalable d'appui à l'État stratège et ce dès les années 1950. Dans le secteur de la distribution, la direction des Prix voit la concurrence comme un moyen de moderniser les structures commerciales françaises,

4. Telle est l'origine d'Elf Aquitaine, entreprise créée en 1976.

caractérisées par une faible concentration dans l'immédiat après-guerre. C'est ainsi que l'on doit comprendre l'adoption de la circulaire Fontanet de 1960, qui, en rendant effective l'interdiction du refus de vente par les fournisseurs, favorise l'émergence d'enseignes à bas coûts comme celle d'Édouard Leclerc. Cette action s'inscrit dans le projet du gouvernement de l'époque de réaliser le « remembrement commercial » de la France⁵.

Un autre article du dossier décrit les premières années du Comité technique des ententes, institué en 1953, et la manière dont il a participé à la politique industrielle. Loin de représenter une rupture par rapport à l'État stratège, ce Comité vise au contraire à soutenir l'émergence d'EDF, en lui permettant d'accroître la mise en concurrence de ses fournisseurs. L'électricien est considéré comme l'un des outils de la reconstruction en France et a ainsi bénéficié d'une part non négligeable des fonds du plan Marshall. En dissuadant les ententes entre ses fournisseurs, l'administration veut permettre au monopole public des marges de structurer comme il entend sa politique d'achat, qui constitue, vu l'ampleur du groupe, une véritable politique industrielle.

Comment expliquer l'émergence de politiques de concurrence, plus proches de l'État régulateur, à une époque où l'État stratège est si fort ? Des concepts développés par Peter Hall permettent d'apporter une réponse (1993). P. Hall distingue trois éléments constitutifs des politiques publiques : les objectifs, les techniques ou instruments utilisés pour atteindre ces objectifs et, enfin, les ajustements de ces instruments. À cette structure en trois étages, il fait correspondre des niveaux de changement. Ainsi, un changement affectant les objectifs est un changement de troisième ordre. De ce point de vue, l'usage de politiques de concurrence dans le cadre d'un État stratège constitue un changement de second ordre. Ainsi, ces premières politiques de concurrence constituent un nouvel ensemble d'outils d'action publique que l'on met au service d'objectifs substantiels inchangés.

Les politiques de concurrence au service de l'État régulateur

Depuis le début des années 1980, un certain nombre de réformes menées en France ont contribué au passage progressif d'un État stratège à un État régulateur. Les privatisations menées en 1986-1988, puis 1993-1995 et, enfin, 1999-2001 ont amené l'État à relâcher une partie du contrôle qu'il exerçait sur les activités économiques. L'interdiction des aides d'État par l'Union européenne, au titre des politiques de concurrence, a conduit la France à exercer un financement de l'économie de moins en moins sectoriel, avec l'apparition de dispositifs universels comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le crédit d'impôt recherche.

Simultanément, on assiste à un changement dans les structures de l'État, avec l'émergence d'autorités indépendantes et d'agences autonomes. Les acteurs administratifs en lien direct avec les entreprises perdent de leur importance. Le ministère de l'Industrie, qui abritait par exemple la direction générale de l'Énergie et des Matières premières (DGEMP), est soumis à la tutelle du ministère de l'Économie depuis 1995, puis disparaît presque tout à

5. Cette formule est prononcée en 1963 par Valéry Giscard-d'Estaing, alors ministre des Finances. Voir Pierre Bernard-Danay, « Le gouvernement veut provoquer le remembrement commercial », *Les Échos*, 10 juillet 1963.

fait, réduit à une direction unique au sein du ministère de l'Économie et des Finances. Autre exemple, la délégation générale de l'Armement est réduite à un rôle de commande et ses activités productives sont privatisées (DCNS, Nexter, etc.).

Les politiques de concurrence ont participé de ce glissement vers l'État régulateur. Des autorités indépendantes chargées de la concurrence ont été mises en place. S'appuyant sur une expertise formelle en économie et en droit de la concurrence, elles se caractérisent par un éloignement des acteurs économiques. Une de nos contributions décrit la montée en puissance du Conseil de la concurrence, qui devient l'Autorité de la concurrence en 2008, en se dotant de ses propres moyens d'enquête. Cette autorité met en place des règles communes à tous les secteurs. La décision de 2007 du Conseil de la concurrence dans l'affaire dite « du jouet » en est un bon exemple : le Conseil de la concurrence utilise le cadre du droit des ententes pour condamner des pratiques commerciales autrefois tolérées dans le cadre d'une régulation purement sectorielle des relations entre la grande distribution et ses fournisseurs (Billows, 2016, p. 25). Dans le cas de l'électricité, Thomas Reverdy (2015) montre également l'action récente de l'Autorité de la Concurrence, qui intervient dans la régulation des marchés de gros d'électricité, malgré l'existence de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), une autorité de régulation sectorielle.

Alors que l'introduction des politiques de concurrence au cours des années 1950 relevait d'un changement de second ordre, l'usage des politiques de concurrence relève désormais d'un changement de troisième ordre, soit un changement paradigmatique des buts poursuivis par une politique publique (Hall, 1993). Au-delà de l'instrument de politique publique, les objectifs de l'action de l'État dans la sphère économique ont évolué. Quelles sont les nouvelles représentations qui fondent ces politiques ? Les promoteurs des politiques de concurrence se réfèrent à la figure du consommateur, qui émerge au cours des années 1970 (Pinto, 2013). L'idée étant que toute intervention de l'État ne se justifie que si elle permet de mieux informer le consommateur et de mettre en concurrence ceux qui offrent des biens sur le marché. L'objectif est de permettre au consommateur de jouer son rôle d'agent économique rationnel sélectionnant la meilleure offre.

L'administration centrale et la permanence des logiques sectorielles

Malgré l'émergence de l'État régulateur et de ses agences de régulation indépendantes, l'administration centrale continue de chercher à coordonner les acteurs économiques. Dans cette nouvelle phase, où les politiques de concurrence se sont institutionnalisées, les administrations centrales doivent mesurer les ressources et les contraintes que ces politiques peuvent représenter. Les politiques de concurrence sont prises en compte par les administrations centrales, mais elles sont mises au service d'objectifs hérités en partie du passé et des politiques économiques de l'après-guerre. C'est ainsi que dans le secteur de l'énergie l'administration continue de se faire l'avocate de très grandes structures industrielles, soutenant les acteurs historiques qui ont participé à l'élaboration de la politique énergétique française depuis 1945. Les origines de la permanence de ce soutien aux grandes entreprises sont à chercher autant dans les représentations des hauts fonctionnaires, à travers l'institution du champion national (Viallet-Thévenin, 2015a) que dans les carrières – très similaires – des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'entreprises (Viallet-Thévenin, 2015b). Dans le

secteur des biens culturels, les politiques de concurrence sont mobilisées afin de défendre l'exception culturelle française, et par là, les acteurs économiques français dans leur ensemble, face à la concurrence internationale croissante représentée par des acteurs comme Netflix. Contrairement aux autorités indépendantes qui s'appuient sur la figure du consommateur et sa défense pour agir, l'action des administrations passe toujours par la défense de leur secteur, ou d'entreprises jouant un rôle spécifique dans leur secteur. Cette défense est à mettre en lien avec les relations historiques étroites entre ces administrations et certains acteurs économiques. Ces relations historiques existent même en l'absence de propriété publique des entreprises, comme dans les secteurs de la distribution et de la culture.

Cependant, une différence de taille existe entre la période de l'après-guerre, où les politiques de concurrence ont pu constituer une ressource au service de l'État stratège, et le contexte actuel. Aujourd'hui, les politiques de concurrence sont prises en charge par la Commission européenne, l'Autorité de la concurrence ou les agences sectorielles, qui imposent leur supervision et leur cadrage de l'usage de ces instruments. Cette contrainte aboutit par exemple à l'échec de la stratégie « anti-Netflix » poursuivie par le ministère de la Culture. Dans le secteur de la grande distribution, la DGCCRF est contrainte dans son action par l'Autorité de la Concurrence, qui intervient selon des principes différents, qui ne prennent pas en compte les spécificités des relations entre distributeurs et fournisseurs. Celle-ci s'appuie sur la figure du consommateur pour critiquer les règles que la DGCCRF a mis en place pour protéger les fournisseurs (Billows, 2016). Mais le cadrage imposé par ces institutions ne rend pas impossible l'action de l'administration. Par exemple, dans le secteur de l'énergie, la constitution d'acteurs économiques de taille européenne est rendue possible au prix d'une adaptation des projets de fusion à la législation européenne sur les concentrations.

Conclusion

Cette introduction a mis en évidence une trajectoire d'adoption des politiques de concurrence en deux phases. Dans un premier temps, ces politiques sont mises en place en tant qu'instruments au service de politiques dirigistes. Progressivement, ces instruments prennent leur autonomie, et sont mis au service d'autres objectifs, ceux de l'État régulateur. Parallèlement, ces instruments sont intégrés à la législation européenne sur la concurrence. Cette européanisation tardive peut être comprise comme un processus de *layering*, ou sédimentation (Schickler, 2001), où des outils, tels que le Conseil de la concurrence, prennent progressivement de l'importance du fait de leur mise en articulation avec leurs homologues européens. Ce résultat rappelle l'importance de la scène nationale pour comprendre l'européanisation des politiques publiques (voir Saurugger, 2010). Loin de s'appliquer de manière univoque, les politiques européennes sont anticipées et appropriées par des institutions nationales.

Quel enseignement tirer de l'évolution des politiques de concurrence sur le rôle de l'État dans les activités économiques en France ? D'une part, l'émergence et l'institutionnalisation des politiques de concurrence sont plus graduelles et endogènes que ce que la littérature

présente habituellement. D'autre part, cette transformation est limitée par la permanence de logiques sectorielles, passant notamment par l'action d'administrations centrales investies de longue date dans la construction des secteurs. Ces administrations continuent de défendre les entreprises de leur secteur en faisant usage, entre autres instruments, des politiques de concurrence. Les grandes entreprises concernées n'ont pas une position systématiquement favorable aux politiques de concurrence. Elles se positionnent selon l'état du marché et la perception de leurs intérêts par leurs dirigeants respectifs. Quant à leur fonctionnement interne, il est lui aussi affecté par la mise en place de politiques de concurrence. Mais cette question, qui a déjà été abordée ailleurs dans la littérature (voir Castel *et al.*, 2016), dépasse le cadre de notre dossier et relève d'un autre chantier de recherche, parmi d'autres tout aussi passionnants, que les politiques de concurrences ne cessent de générer.

Sebastian Billows

Sciences Po
Centre de sociologie des organisations
sebastian.billows@sciencespo.fr

Scott Viallet-Thévenin

Sciences Po
Centre de sociologie des organisations
scott.vialletthevenin@sciencespo.fr

Bibliographie

- AMABLE, B. (2011), « Morals and Politics in the Ideology of Neo-liberalism », *Socio-Economic Review*, 9 (1), p. 3-30.
- BEZES, P. (2005), « Le modèle de l'État-stratège ? : Genèse d'une forme organisationnelle l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), p. 431-450.
- BILLOWS, S. (2016), « La politique de l'ambiguïté juridique. Quand l'État tente de réguler les échanges entre la grande distribution et ses fournisseurs », *Sociologie du travail*, 58 (1), p. 8-31.
- BÛTHE, T. (2007), « The Politics of Competition and Institutional Change in European Union: The First Fifty Years », in MEUNIER, S., McNAMARA, K. (eds), *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford, Oxford University Press, p. 175-195.
- CAPOCCIA, G., KELEMEN, D. (2007), « The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism », *World Politics*, 59 (3), p. 341-369.
- CASTEL, P., HÉNAUT, L., MARCHAL, E. (2016), *Faire la concurrence. Retour sur un phénomène social et économique*, Paris, Presse de l'École des Mines.
- CINI, M., MCGOWAN, L. (2009), *The Competition Policy in the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan.
- COHEN, E. (1992), « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste », *Revue française de science politique*, 42 (2), p. 197-218.
- DENORD, F., SCHWARTZ, A. (2010), « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, 89, p. 35-56.
- DOBBIN, F., DOWD, T.J. (2000), « The Market That Antitrust Built: Public Policy, Private Coercion, and Railroad Acquisitions, 1825-1922 », *American Sociological Review*, 65 (5), p. 631-657.
- DUBOIS, V. (1999), *La Politique culturelle : genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- DUMEZ, H., JEUNEMAÎTRE, A. (1989), *Diriger l'économie. L'État et les prix en France (1936-1986)*, Paris, L'Harmattan.
- DUMEZ, H., JEUNEMAÎTRE, A. (1991), *La Concurrence en Europe*, Paris, Seuil.
- FLUGSTEIN, N. (1990), *The Transformation of Corporate Control*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

- GAÏTI, B. (2014), « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 58, p. 201-202.
- HALL, P. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and in France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HALL, P. A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- HECHT, G. (2004), *Le Rayonnement de la France*, Paris, La Découverte.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.
- KASSIM, H., MENON, A. (2003), « The Principal-agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? », *Journal of European Public Policy*, 10 (1), p. 121-139.
- LEMOINE, B. (2016), *L'Ordre de la dette*, Paris, La Découverte.
- MAJONE, G. (1994), « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, 17 (3), p. 77-101.
- MARGAIRAZ, M. (1991), *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952). Volume 1*, Vincennes, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- MULLER, P. (1984), *Le Technocrate et le paysan. Les lois d'orientation agricole de 1960-1962 et la modernisation de l'agriculture française. 1945-1984*, Paris, L'Harmattan.
- PADIOLEAU, J.-G. (1981), *Quand la France s'enferme ? : la politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France.
- PINTO, L. (2013), « La construction sociale d'une fiction juridique ? : le consommateur, 1973-1993 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 199, p. 2-27.
- RAVINET, P., CRESPIY, A. (2014), « Les avatars du néolibéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), p. 9-29.
- REVERDY, T. (2015), *La Construction politique du prix de l'énergie*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SAURUGGER, S. (2010), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SCHICKLER, E. (2001), *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.
- SCHMIDT, V., THATCHER, M. (2014), « Why Are Neoliberal Ideas so Resilient in Europe's Political Economy? », *Critical Policy Studies*, 8 (3), p. 340-347.
- SIMONNOT, P. (1978), *Les Nucléocrates*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- SMITH, A. (2013), « Transferts institutionnels et politiques de concurrence. Le cas communautaire, français et britannique. », *Gouvernement et action publique*, 3, p. 415-440.
- STIGLER, G. J. (1985), « The Origin of the Sherman Act », *The Journal of Legal Studies*, 14 (1), p. 1-12.
- STREECK, W., THELEN, K. (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- THATCHER, M. (2002), « Analysing Regulatory Reform in Europe », *Journal of European Public Policy*, 9 (6), p. 859-872.
- THATCHER, M. (2006), « Sale of the Century: 3G Mobile Phone Licensing in Europe », in BLACK, J., LODGE, M., THATCHER, M. (eds), *Regulatory Innovation. A Comparative Innovation*, Londres, Edward Elgar, p. 92-113.
- THATCHER, M. (2014), « From Old to New Industrial Policy Via Economic Regulation », *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, p. 6-22.
- VIALLET-THÉVENIN, S. (2015a), « Du champion national au champion international », *Revue française de science politique*, 65 (5), p. 761-783.
- VIALLET-THÉVENIN, S. (2015b), « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 56 (3), p. 469-499.
- WARLOUZET, L. (2008), « Europe de la concurrence et politique industrielle communautaire : la naissance d'une opposition au sein de la CEE dans les années 1960 », *Histoire, économie et société*, 27 (1), p. 47-61.
- WARLOUZET, L. (2016), « The Centralization of EU Competition Policy: Historical Institutional Dynamics from Cartel Monitoring to Merger Control (1956-91) », *Journal of Common Market Studies*, 54 (3), p. 725-741.
- WIGGER, A., NÖLKE, A. (2007), « Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: The Case of Antitrust Enforcement », *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), p. 487-513.
- WILKS, S. (2005), « Agency Escape: Decentralisation or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy », *Governance*, 18 (3), p. 431-452.
- WOLL, C. (2009), « La politique de la concurrence », dans DEHOUSSE, R. (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 173-188.