

«Grammaire» et politique de concurrence

par Paul NIHOUL

Professeur à l'Université catholique de Louvain

M. VAN MIERT À LOUVAIN-LA-NEUVE

Mais qu'y a-t-il donc de commun entre la grammaire et M. Van Miert? Ou entre cet ancien commissaire européen et l'UCL (Louvain-la-Neuve)? Répondre à la première question demandera un certain nombre de développements, et fait l'objet de l'article. Quant à la seconde, la réponse est plus simple. M. Van Miert a été invité, en qualité de Professeur, à enseigner le droit de la concurrence, avec l'auteur de ces lignes, pendant plusieurs années, dans notre Alma Mater.

C'était à partir de 1997 : une période marquée par la libéralisation des services publics présentant un caractère économique. Une libéralisation qui continue à défrayer la chronique puisque, récemment, des directives ont été adoptées, encore, pour poursuivre ce processus, dans plusieurs secteurs (communication électroniques, services postaux, transports ferroviaires, services en général) ¹.

Ce mouvement consistant à renouveler l'organisation des marchés correspondant à ces services a été initié par M. Van Miert au sein de la Commission européenne. C'est lui qui a mené, en ce sens, une action décisive dans le secteur des transports. Lui, ensuite, qui a développé le processus jusqu'à ses limites dans le secteur des télécommunications ² — où il a utilisé ce concept un peu effrayant de «full competition» ³.

À l'époque, M. Van Miert était présenté comme l'«homme le plus puissant d'Europe» ⁴. Puissant, il l'était, par l'importance des décisions qui sont prises, au titre de la concurrence, par la Commission européenne, dans tous les secteurs de l'activité économique. Ce qui nous intéressait, en invitant M. Van Miert, c'était l'interaction qui se nouerait entre lui, nos étudiants, nos chercheurs, à propos de questions fondamentales. Faut-il vraiment intro-

¹ Des références sont fournies, dans le corps de l'article, sur ces phénomènes.

² Devenues communications électroniques.

³ Directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, *J.O. L* 74, pp. 13-24.

⁴ Par exemple, v. http://www.lemonde.fr/carnet/article/2009/06/23/l-ancien-commissaire-europeen-belge-karel-van-miert-est-mort_1210134_3382.html.

duire la concurrence dans tous les secteurs de la société? Quelle peut être la place de la concurrence dans la démocratie sociale? Comment penser les relations entre la concurrence et les catégories politiques?

Car la concurrence est souvent associée à la pensée «libérale» pour qui les marchés doivent être laissés libres d'exercer leurs activités tandis que la pensée «socialiste» et, dans une certaine mesure, la pensée «humaniste» plaide pour une intervention décisive de la part de l'État.

M. Van Miert est décédé il y a deux ans — et cette publication nous fournit l'occasion de lui rendre hommage. C'est par lui que je commencerai cet article, en dressant le fil de son parcours. Puis j'analyserai, avec trois exemples, son apport au droit européen de la concurrence. Ensuite, j'aborderai la critique fondamentale qui lui a été adressée : une critique concernant son attitude jugée «libérale» alors qu'il se revendiquait de la famille «socialiste». Ces critiques nous fourniront l'occasion de réfléchir à la structuration de la pensée politique d'une manière analogue à celle que nous utilisons, avec les mots, pour la grammaire, lorsque nous parlons.

LE PARCOURS DE M. VAN MIERT ⁵

M. Van Miert est né en 1942, en Belgique, dans un milieu rural modeste. De cette «modestie», il n'a pas honte. La pauvreté de ses parents lui permet de comprendre ce que vivent les personnes démunies. Il en retire un souhait — celui de voir le milieu politique travailler à améliorer la situation du peuple.

Par ailleurs, M. Van Miert naît pendant la seconde guerre mondiale. Sa famille n'est pas épargnée. Dans ses mémoires, il relate cette montée franche d'un sentiment clair dans son fort intérieur : le dégoût pour la guerre, la volonté de travailler pour empêcher qu'elle se reproduise.

Cette conviction deviendra son ambition fondamentale. à l'université, il étudie les «sciences diplomatiques», devenues «relations internationales», avec des études complémentaires consacrées à la construction européenne en France (Nancy).

⁵ Sur la vie de M. VAN MIERT, les lecteurs trouveront des informations intéressantes dans le livre qu'il a publié sous la forme de «mémoires» : K. VAN MIERT, *Le Marché et le Pouvoir — Souvenirs d'un Commissaire européen*, Racine, 2000. Voir aussi, P. NIHOUL, «Le Commissaire européen Karel Van Miert et la place de la concurrence dans une démocratie sociale» à paraître dans *Histoire des marchés*, Actes du colloque organisé par le Ministère français des finances, mars 2010.

À le croire, son ambition est académique. Recruté par le Fonds national de la recherche scientifique (Belgique), ⁶ il est détaché, à sa demande, en qualité de stagiaire, à la Commission européenne, dans des cabinets de Commissaire. Avec les relations qu'il y développe, M. Van Miert s'éloigne des analyses académiques. Et se rapproche du milieu politique, où la plupart de ses connaissances appartiennent au mouvement socialiste.

C'est tout naturellement dans ce mouvement qu'il évoluera dans les années qui suivront. Des responsabilités croissantes lui sont attribuées : secrétaire général, président du parti. M. Van Miert exerce aussi des fonctions de représentation : au parlement belge et, sans surprise, au parlement européen. En 1989, il préside son parti au moment de constituer l'équipe gouvernementale. Pour son parti, il obtient le poste de Commissaire. Le voilà membre de la Commission européenne.

Pour son premier mandat, il est chargé de la protection des consommateurs. Il a aussi, dans ses compétences, les transports. Dans le premier domaine, il fera adopter, par la Commission, des mesures ponctuelles visant à protéger les citoyens contre des risques précis ou des pratiques déterminées. ⁷ Dans le second, M. Van Miert lance une réforme qui sera amplifiée durant ses mandats ultérieurs. ⁸ À l'époque, le secteur aérien est dominé par les compagnies nationales en situation de monopole. Pendant son mandat, des mesures sont prises pour «libéraliser» le secteur : supprimer les droits exclusifs, permettre l'entrée sur ces marchés, instaurer une certaine liberté dans ces activités — d'où le terme «libéralisation» utilisé pour qualifier le processus.

Cette action lui vaudra, en combinaison avec d'autres raisons, le portefeuille de la concurrence, au cours de son second mandat. Et le succès rencontré au cours de celui-ci lui en vaudra un troisième, dans le même domaine. M. Van Miert est alors au faite de sa «puissance», si un tel mot peut être utilisé à propos de compétences qui sont exercées par le Collège des Commissaires et non pas par un homme agissant de manière individuelle.

⁶ Équivalent, en Belgique, du Centre national de la recherche scientifique (France). Depuis lors, les instances belges de recherche ont été régionalisées.

⁷ Sur le sujet, v. Directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 1994, concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers, *J.O. L 280* du 29/10/1994, pp. 83-87. Dans la doctrine, voir G. BUSSEUIL, «La nouvelle directive Timeshare : une première étape dans la révision de l'acquis communautaire en droit des contrats», *Revue européenne de droit de la consommation*, Larcier, Bruxelles, pp. 468-507.

⁸ V. not. P. DEMPSEY, *European Aviation Law*, Kluwer Law International, La Haye, 2004, 256 pp.; D. SINHA, *Deregulation and liberalisation of the airline industry*, Aldershot, Ashgate, 2001, 166 pp.

L'ACTION DE M. VAN MIERT EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Pour analyser l'action développée par M. Van Miert au sein de la Commission, j'étudierai trois dossiers qui présentent une certaine complexité technique mais sont aussi caractérisés par une grande sensibilité politique.

1. — Premier dossier : dans les années '90, la banque française «Crédit Lyonnais» connaît des difficultés financières ⁹. Pour éviter un désastre, l'État français lui accorde des facilités financières. Cela crée toutefois, sur le marché européen, des distorsions. Soudain, un agent économique dispose de ressources auxquelles les concurrents n'ont pas accès. Cela peut entraîner, pour eux, un désavantage, alors qu'ils ne se sont pas lancés dans ces opérations risquées qui ont caractérisé la gestion de la banque.

2. — Deuxième dossier : deux entreprises américaines actives dans le secteur aéronautique souhaitent fusionner. D'une part, Boeing, active dans l'aviation civile. D'autre part, Mc Donnell Douglas, active, surtout, dans l'aviation militaire ¹⁰.

En général, les appréciations sont identiques en Europe et aux États-Unis, sur ce type de projet, au regard des règles concernant la concurrence. Lorsqu'une opération de cette nature rassemble des entreprises rivales, ¹¹ les autorités de la concurrence considèrent, des deux côtés de l'Atlantique, que l'opération doit être interdite, lorsque la fusion leur permettrait d'obtenir ou de renforcer un pouvoir dont elles disposeraient sur le marché.

Dans ce cas-ci, l'administration américaine accepte toutefois l'opération. De son côté, la Commission désapprouve le projet. À l'époque, le règlement européen sur les concentrations interdisait les opérations permettant à des parties d'acquérir ou de renforcer une position dominante. Selon la Commission européenne, l'opération porterait de manière immédiate à un niveau inacceptable (70 %) la part détenue par la nouvelle entité sur cer-

⁹ V. K. VAN MIERT, *Le Marché et le Pouvoir*, op. cit., pp. 81-98. Sur le plan économique, v. *The Economist*, «Crédit Lyonnais. The bank that couldn't say no», vol. 331, n° 7858, 0 avril 1994, pp. 21-22 et 54. Sur le plan juridique : v. décision 95/547/CE, de la Commission, du 26 juillet 1995, portant approbation conditionnée de l'aide accordée par la France à la banque Crédit Lyonnais, *J.O.* 1995 L 308, pp. 92-119 ; décision 98/490/CE, de la Commission, du 20 mai 1998, concernant les aides accordées par la France au groupe Crédit Lyonnais, *J.O.* 1998 L 221, pp. 28-80.

¹⁰ K. Van Miert, *Le Marché et le Pouvoir*, op. cit., pp. 217-235. Décision 97/816/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, déclarant la compatibilité d'une concentration avec le marché commun et avec le fonctionnement de l'accord sur l'Espace économique européen (Affaire IV/M.887-Boeing / McDonnell Douglas), *Journal officiel des Communautés européennes*, 1997, L 336, pp. 16-47.

¹¹ Actuels ou potentiels.

tains marchés. Sur d'autres marchés, on devrait craindre un «effet de levier». Boeing pourrait mettre sous pression les compagnies utilisant McDonnell Douglas pour qu'elles commandent ultérieurement ses propres avions. La part de marché de la nouvelle entité monterait alors à 84 %. ¹²

3. — Troisième et plus important dossier : la libéralisation des services publics ¹³. Nous avons vu que cette action avait été initiée au cours de son premier mandat par des actions concernant le transport aérien. Durant les mandats qui suivront, M. Van Miert étendra cette politique à d'autres secteurs jugés essentiels pour la collectivité : les télécommunications, l'énergie, l'organisation portuaire, les autres formes de transport.

L'action commence dans le secteur des télécommunications ¹⁴. Puis M. Van Miert tente d'appliquer la même politique dans d'autres secteurs. C'est sans doute dans les services postaux que cette politique sera menée le plus loin après son départ ¹⁵. Une dernière directive a été adoptée récemment. En substance, elle supprime le monopole qui avait été conféré au fil de l'histoire à l'opérateur national.

On appliquera aussi la politique de libéralisation au transport ferroviaire, avec les succès mitigés que l'on connaît : prix pas nécessairement en baisse, sécurité pas toujours en hausse.

On essaiera encore de libéraliser le secteur de l'énergie ¹⁶. Mais il se prête moins à une modification rapide des structures. Une partie de l'électricité est produite par des centrales nucléaires, sur lesquelles les États doivent garder le contrôle. Le gaz, quant à lui, est une matière première. On voit mal comment permettre à plusieurs entreprises d'exploiter les gisements en commun. Dans ce secteur, en définitive, la libéralisation peut essentiellement porter sur le transport. Sur les marchés correspondant à cette activité, des progrès

¹² Autre problème : la Commission craignait les «subventions croisées». Des subventions américaines versées à McDonnell Douglas au titre de programmes militaires de recherche auraient pu être utilisées par Boeing pour financer les activités civiles de cette dernière entreprise et pour disposer ainsi, sur ces marchés civils, d'une position avantageuse par rapport à ses concurrents.

¹³ D. GÉRADIN (dir.), *The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond*, European monographs, Kluwer, 1999 ; L. POTVIN-SOLIS (dir.), *La libéralisation des services d'intérêt économique général en réseau en Europe*, Bruylant, 2010 ; N. THIRION (dir.), *Libéralisations, privatisations, régulations*, Larcier, Bruxelles, 2006, 282 pp.

¹⁴ P. LAROCHE, *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*, Hart Publishing, 2000 ; P. NIHOUL, *Les télécommunications en Europe : concurrence ou organisation de marchés?*, PUL Presses universitaires de Louvain, 2004. P. NIHOUL & P. RODFORD, *Electronic Communications Law : Competition and Regulation of the European Telecommunication Market*, Oxford University Press, 2004.

¹⁵ D. GÉRADIN (dir.), *The Liberalization of Postal Services*, European Monographs, Kluwer, 2000.

¹⁶ D. GÉRADIN (dir.), *The Liberalization of Gas and Energy Markets in the European Union*, European Monographs, Kluwer, 2001.

sont possibles — mais ils sont moins substantiels. Il faut aussi compter avec le danger qu'il y aurait à laisser transporter des matières peut-être dangereuses par toute entreprise le souhaitant ...

Enfin, les institutions européennes se tournent vers les services portuaires et même les services en général. Mais entretemps les organisations syndicales auront appris à mobiliser leurs membres — et les initiatives échoueront au Parlement européen.

CRITIQUES ADRESSÉES À M. VAN MIERT

Des dossiers examinés ci-dessus, des observateurs ont déduit l'idée que M. Van Miert a fait reculer l'intervention publique dans l'économie. Ce faisant, il aurait mis en œuvre une politique de type «libérale» visant à permettre aux marchés de développer librement leurs activités. Cette politique serait opposée à celle soutenue par «la gauche», pour qui les marchés ne conduisent pas par eux-mêmes à un équilibre satisfaisant pour l'intérêt général ¹⁷.

Il faut lire les communiqués publiés lors de son décès pour comprendre l'ampleur du séisme qu'ont représenté ses interventions. Du côté «libéral», on publie un long communiqué indiquant que, pour une fois, un homme politique socialiste a su faire preuve de bon sens, et se rallier à l'idée du marché comme meilleure organisation possible pour la fourniture des biens et des services à la société. Du côté «socialiste», le communiqué se fait plus court. On note l'attachement, et le dévouement, de cet ancien membre, à l'idée européenne.

D'un côté, triomphe. De l'autre, réserve assez froide. Comment expliquer cette différence de réaction, face à une nouvelle concernant un homme politique national d'envergure européenne? Et comment expliquer le changement qui semble s'être produit dans l'attitude adoptée par cet homme?

Sur ce dernier point, plusieurs hypothèses ont été avancées. L'une d'entre elles était que M. Van Miert a dû «transiger»: il n'a pas pu imposer ses idées, toutes ses idées, à la Commission, qui fonctionne comme un collège, et où des compromis sont inévitables. Autre explication parfois avancée: M. Van Miert aurait été «influencé» par ses collègues à la Commission, et/ou par les fonctionnaires placés sous sa direction au sein de cette institution. Troisième explication imaginable: il aurait «évolué». En clair: il

¹⁷ Pour une analyse plus complète des critiques et des explications possibles, v. P. NIHOUL, «Karel Van Miert: homme politique socialiste, politique économique libérale?», *Revue belge de droit de la concurrence*, 2009, pp. 63-78.

aurait changé de position, «de camp», tout simplement parce que cela lui permettait d'accéder à la fonction qu'il désirait exercer.

Notons-le : aucune de ces explications n'est dépourvue de plausibilité. Au sein de la Commission, les décisions se prennent en collège. Il faut transiger. Par ailleurs, on ne peut soupçonner la DG COMP, qu'il dirigeait, de ne pas aimer la concurrence. Il n'est pas anormal de finir par apprécier une forme d'organisation des marchés qu'on entend son personnel louer à tout moment de la journée. Et, dans une société plurielle, il est rare d'accéder à des responsabilités si l'on ne prend pas en compte, en partie au moins, les idées défendues par d'autres mouvements.

«GRAMMAIRE» POLITIQUE

Mais il faut aller plus loin, à mon sens, pour comprendre les raisons l'ayant conduit à adopter des positions associées, à l'échelle nationale, à un autre courant politique.

«Courant politique» : on pourrait, on devrait dire «discours politique», ou même «grammaire politique». On étudie la grammaire quand on apprend une langue. Mais peut-on aussi la connaître, ou la reconnaître, lorsqu'on «parle» politique? C'est ce qu'il me semble, si on veut bien comprendre ce que constitue une grammaire. Au sens classique du terme, une grammaire est un ensemble de règles à suivre lorsqu'on parle — lorsqu'on compose une phrase.

Or, les hommes et les femmes politiques composent des phrases — de nombreuses phrases. Ces phrases sont formées, bien sûr, de mots, que nous avons appris à diviser en catégories : noms propres, noms communs, verbes, adjectifs, compléments. Si on veut bien aller au-delà des souvenirs — peut-être peu agréables pour certains —, on se rendra compte que la figure de la grammaire peut être utilisée pour rendre compte des éléments qu'on pourrait appeler «morphologiques», mais aussi leur contenu : ce que disent les locuteurs, les arguments qu'ils échangent, la façon dont leur raisonnement est structuré.

D'où l'intérêt d'utiliser cet outil pour analyser le discours politique ou, plus exactement, le discours tenu pour défendre ou promouvoir la politique menée par les autorités dans certains domaines : en ce qui me concerne, dans le domaine de la concurrence, qui retient une partie importante de mon attention dans mes activités universitaires, et qui m'a conduit à rencontrer la personne à qui sont consacrées ces lignes.

Dans ce domaine de la concurrence, on rencontre, en substance, deux types de discours. Présentons-les brièvement, sous une forme caricaturale pour mieux comprendre les idées sur lesquelles ils reposent.

PREMIER DISCOURS : LIBERTÉ DES MARCHÉS

Dans le premier discours, on considère qu'une liberté aussi vaste que possible doit être laissée aux entreprises et aux agents économiques. On insiste sur la liberté des agents. Il en découle un désir de limiter l'intervention d'«agents extérieurs», c'est-à-dire d'autorités publiques ¹⁸.

On se rend compte, toutefois, que la liberté des uns peut limiter celle des autres. Ainsi, l'usage que fait de sa liberté une entreprise dominante peut avoir des conséquences, néfastes, pour celle des autres. N'oublions pas que nous sommes dans une société où les gouvernants sont choisis par élection. Pour que la pensée politique ainsi présentée puisse être acceptée lors d'élections, il faut tenir un discours plus «ouvert», c'est-à-dire ouvrant le champ des personnes qui, éventuellement, pourraient bénéficier d'une telle politique ou la tenir pour légitime. On indique donc que, c'est sûr, ne pas intervenir sur les marchés, laisser chacun développer sa liberté, au risque de limiter celle des autres, ne peut conduire qu'à des résultats positifs pour la société. On produit ainsi ce récit selon lequel, oui, les interactions libres produisent le meilleur des résultats. On ajoute une dimension presque mythique, et sacrée, en faisant référence à «une main». On pense à la main que tend Dieu à l'homme, et réciproquement, dans le tableau de Michel Ange. Mais, non, c'est à la main de quelqu'un d'autre qu'on fait référence dans cette mythologie de la liberté : à la main, invisible, d'une entité collective qu'on appelle «les marchés».

SECOND DISCOURS : INTERVENTION PUBLIQUE

Le second discours est fondé sur la prémisse opposée : il faut une entité qui soit responsable pour le bien commun de la société. Cela impliquera, logiquement, une certaine limitation de la liberté des agents. À nouveau, on trouve ainsi une imbrication étroite dans les deux premières idées. Com-

¹⁸ Principalement, v. F. A. HAYEK, *The Road to Serfdom*, Routledge, 1944; M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 2002 (édition originale : 1962). Pour une présentation des travaux publiés par des auteurs, v., entre autres, H. DENIS, *Histoire de la pensée économique*, Presses universitaires de France, 1966 et A. SAMUELSON, *Les grands courants de la pensée économique*, Presses universitaires de Grenoble, 2010, 5^{ème} édition.

ment les justifier? On indique, c'est la troisième idée, que, laissés à eux-mêmes, les agents ne feront pas grand-chose de bon pour la société. La liberté, si elle n'est pas limitée, conduira à la pire des situations pour la collectivité ¹⁹.

Notons que, dans ce discours, on recourt aussi à un récit mythique ou mythologique. Certains diront que l'autorité leur est conférée par une divinité. C'est le cas, souvent, encore, aujourd'hui, pour le pouvoir détenu par une personne déterminée. Mais cette technique est aussi utilisée, de bonne ou de mauvaise foi, pour les régimes collectifs, qui justifient leur pouvoir par des références au divin.

Tout dépend en définitive du mode utilisé pour la désignation de cette autorité. Dans nos pays occidentaux, la désignation se fait, dans une grande mesure, par élections, ces dernières pouvant être organisées de façon parfois fort différente. Dans ces régimes occidentaux, on utilise aussi, pour justifier le régime, des références à une forme de mythologie, même si celle-ci est désacralisée, comme elle l'est dans la «main invisible». Ainsi, les Révolutionnaires français indiquaient qu'ils exerçaient le pouvoir car ils le détenaient de la «Nation» (avec majuscule). Les Révolutionnaires bolchéviques parlaient du «Grand Soir», utilisant pour leur justification le *but* qui était à atteindre, et qui légitimait leur action, alors que les premiers parlaient de la Nation comme étant la *source* de leurs projets.

GRAMMAIRE POLITIQUE SOUS JACENTE

Ces deux discours comportent plusieurs idées, qui s'enchaînent logiquement. Les deux premières idées sont en étroite relation mutuelle. La présence de l'une implique celle de l'autre. Si on veut la liberté des agents, il faut limiter l'intervention. Si on croit en l'autorité, il faut limiter la liberté. La troisième étape, dans le raisonnement, a l'allure d'une justification. Elle permet de justifier pourquoi, en définitive, on choisit, dans les deux premières idées, la liberté ou l'intervention. Ainsi, sa fonction est de légitimer les étapes précédentes : en invoquant un argument de nature intellectuelle, elle est de conférer au raisonnement une assise politique qui permettra, espère le locuteur, qu'elle soit acceptée, ou acceptable, par ou pour ceux qui, autrement, auraient le pouvoir de la modifier, ou de la faire basculer.

¹⁹ Principalement : J. M. KEYNES, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936. Pour une présentation des travaux de cet auteur, v. les références citées à la note précédente.

Premier discours	Second discours
Liberté des agents	Présence d’une forte autorité
Limitation de l’autorité	Limitation de la liberté
Production du meilleur résultat possible, en raison de la main invisible	Production du meilleur résultat possible, en protégeant la société contre l’individualisme des agents

C’est cet enchaînement que j’appelle «grammaire». ²⁰ L’usage de ce terme indique qu’une idée ne peut venir sans l’autre. De la même manière qu’un sujet appelle un verbe, une idée, dans le tableau, en appelle une autre.

Chose plus intéressante : la référence à la grammaire donne l’envie de déterminer si la position d’une personne impliquée en politique, ou dans la politique de la concurrence, peut être prédite, comme c’est le cas dans un enchaînement scientifique.

ENCHAÎNEMENT LOGIQUE
DANS LE PREMIER DISCOURS

Ainsi : on n’est guère surpris de voir un locuteur du premier discours dire, en droit de la concurrence, que les entreprises disposant d’un certain pouvoir sur le marché devraient être autorisées à exercer leurs activités comme elles l’entendent. Dans la boucle ou sous la plume de ce partisan, les idées s’articulent logiquement. «L’entreprise doit être libre d’exercer ses activités ». «Il ne faut pas intervenir». «L’absence d’intervention produira le résultat le meilleur pour la société».

Sur ce dernier point, qui correspond à la troisième idée exprimée dans le tableau, il faut noter l’existence de variations.

²⁰ Certains lecteurs se souviendront peut-être que, dans les années 70 et 80, on a beaucoup parlé de la «grammaire générative et transformationnelle» développée par Noam Chomsky. Ce chercheur avait développé un modèle permettant de représenter les phrases sous la forme d’une structure. La structure qui est ici présentée est fondée sur une idée analogue, même si elle n’a pas la même ambition. Dans le modèle de Chomsky, la grammaire ne concerne pas seulement les éléments morphologiques de la phrase, mais aussi leur contenu : ce que les phrases disent, la façon dont s’enchaînent les phrases pour produire le sens qu’elles ont pour fonction d’exprimer. Parmi les travaux linguistiques de N. CHOMSKY, v. surtout *Syntactic structures*, The Hague, 1955 et *Studies on Semantics in Generative Grammar*, The Hague, 1972. Une présentation des travaux réalisés par cet auteur peut être trouvée dans G. MOUNIN (dir.), *Dictionnaire de la linguistique*, Presses universitaires de France, 2006 (première édition : 1964).

Certains diront, brutalement, que l'objectif de l'activité économique est de faire du profit — le profit le plus élevé possible. Que c'est, finalement, cette motivation, qui conduit les agents économiques à agir, à concentrer leur énergie sur la production de biens et de services. Qu'agir contre l'entreprise dominante reviendrait à supprimer la possibilité d'abuser de son pouvoir, et que disparaîtrait ainsi la motivation ultime poussant l'homme et la femme à concentrer son énergie sur l'objectif économique. Ce type de locuteur prédit les pires des malheurs pour la société, si on empêche l'entreprise de monopoliser le marché ...

D'autres diront, plus savamment, que c'est une question d'«efficienne». On dira qu'étant plus forte, l'entreprise disposera d'économie d'échelle ou d'envergure. Qu'avec ces économies, elle pourra pratiquer des prix moins élevés. Les opposants répondront que, justement, dans un environnement monopolistique, la tendance de l'entreprise est de pratiquer des prix élevés. Mais le partisan ne restera pas sans réponse. Il dira, par exemple, que cette règle valait pour le passé, qu'elle ne vaut plus pour aujourd'hui où tout va si vite, et où les positions sont vite renversées; que, à supposer que cette idée vaille encore aujourd'hui, elle ne vaut certainement pas pour le secteur concerné par l'enquête — secteur qui, sur le plan économique, répond à des contraintes différentes, et doit donc être appréhendé différemment sur le plan juridique ²¹.

ENCHAÎNEMENT LOGIQUE DANS LE SECOND DISCOURS

On n'a guère de peine non plus à imaginer l'enchaînement d'arguments qu'on peut attendre de la part d'un partisan dans le second discours. Parlons, cette fois, de cartels. Ce partisan dira que les cartels s'apparentent à des vols. Que les entreprises qui y participent ne sont pas loin d'être des organisations criminelles. Qu'on ne peut guère attendre un autre comportement de la part d'entreprises laissées libres — un comportement visant à confisquer au public et aux clients une partie de leurs ressources qu'ils auraient pu autrement utiliser à des fins qui leur conviennent.

Dans cette conception, il faut soumettre à approbation tous les accords qui sont conclus par des entreprises. C'est ainsi que, pendant près de

²¹ Cet argument fut articulé par l'entreprise américaine Microsoft. En substance, ils firent valoir que le pouvoir de marché détenu par l'entreprise était instable parce que, dans les secteurs de la Nouvelle Économie (New Economy), les barrières à l'entrée étaient fort limitées. Sur le sujet, v. R. GORDON, *Antitrust Abuse in the New Economy — The Microsoft Case*, Edward Elgar, 2002.

50 années, dans l'ensemble de l'Union européenne, alors appelée la Communauté, tous les accords conclus par des entreprises ont dû être notifiés à la Commission européenne, pour approbation, ou rejet.

Cette attitude correspondait, fondamentalement, à l'idée selon laquelle on ne peut faire confiance aux entreprises. Il faut les contrôler, à chaque pas de leur existence.

POURQUOI L'UN OU L'AUTRE DISCOURS ?

Dans ce contexte, une question essentielle est de savoir pourquoi les uns choisissent le premier type de discours — et les autres le second. Les raisons peuvent varier, on ne saurait en fournir ici un catalogue exhaustif, mais cela ne doit pas nous empêcher de donner quelques exemples.

Dans l'enceinte économique : l'entreprise concernée par une enquête menée au titre du droit de la concurrence se placera plutôt dans le premier discours. Elle dira que la liberté doit être défendue, que c'est bon pour la société, et qu'elle contribue à l'efficacité. Sur le plan technique, elle tentera de définir le marché pertinent de la façon la plus large possible; elle minimisera le pouvoir qu'elle détient; et elle indiquera que son comportement ne devrait pas être interdit — que, s'il l'est, il devrait être justifié. C'est ici qu'interviendra, dans le contexte actuel où il est parfois reconnu, l'argument fondé sur l'efficacité économique ²².

En clair, donc, l'entreprise concernée défendra son intérêt. Elle n'hésitera pas, pour ce faire, à «changer de camp», selon qu'elle est, dans un cas, poursuivie, et, dans l'autre, requérante, ou plaintive. Ainsi, on a vu l'entreprise américaine Microsoft critiquer vigoureusement la Commission européenne pour la politique pratiquée par cette dernière en matière de concurrence. Et on voit aujourd'hui la même entreprise soutenir chaleureusement cette politique, qui lui permettra sans doute d'obtenir une certaine protection contre sa rivale Google dans les domaines de la publicité et la recherche sur l'internet.

Dans l'enceinte politique : on peut attendre des hommes et des femmes actifs en politique qu'ils ou elles défendent la position des personnes qui les soutiennent. Ils produiront donc le premier discours, s'ils sont soutenus par des entreprises puissantes, et des individus/groupes croyant aux prémisses associées à ce discours. Et le second, s'ils comptent sur le soutien d'entreprises ayant besoin d'une protection de la part de l'autorité, ou du public associé aux prémisses qu'il comporte.

²² Le plaignant, et l'autorité, quant à eux, soutiendront la position opposée.

Sur le plan personnel : chacun de nous est aussi amené à faire un choix entre les deux discours. Cette opinion peut dépendre de l'intérêt que nous avons en général, ou de celui qui nous anime dans une circonstance particulière. Elle peut aussi dépendre des influences que nous avons subies (famille, presse, éducation).

POINTS DE RENCONTRE

Ce qui est intéressant, dans la catégorisation proposée ci-dessus, ce sont les points de rencontre entre les discours. J'ai présenté ces derniers de manière assez extrême, pour favoriser la compréhension. Mais tous les partisans ne sont pas aussi radicaux. Certains auront tendance à penser que, dans une certaine mesure, la liberté est bonne, mais pas trop. Cela ne rend pas leur tâche aisée. Ils devront discerner dans chaque affaire la position à adopter, alors que cette position découlerait clairement des prémisses si le discours sous sa forme extrême était adopté.

Comme nous l'indique le sujet traité dans le présent article, il y a aussi les personnes qui « changent de discours » — ou celles auxquelles on prête un changement de discours. Nous l'avons indiqué : ce type de phénomène n'est pas rare dans le chef d'entreprises. Cela peut être le cas pour des individus aussi : des hommes et des femmes « changent de camp » parce qu'ils changent d'organisation d'appuis ou tout simplement d'avis.

Et puis il y a les personnes qui, sans « changer » ou, en tout cas, en refusant explicitement l'idée d'un changement, défendent des positions qui correspondent à celles qui découleraient plutôt de l'autre discours.

Et ceux qui, en revendiquant l'appartenance à un camp politique, adoptent, en tout, ou en partie, le langage, le type de discours, qui est souvent associé à l'autre camp.

DISCOURS ET GROUPES POLITIQUES

On se rend alors compte de l'enjeu que représente l'adoption de l'un ou l'autre discours — ou, en tout cas, d'une fonction que peut jouer le fait d'être rattaché à l'un ou l'autre. Dans la vie politique, les discours sont associés à des groupes. Les hommes et les femmes politiques « de droite » sont associés au premier discours présenté ci-dessus, où la liberté est accentuée et l'intervention réprimée. Dans la représentation commune, « on est de droite si on tient ce discours ». En revanche, « on est de gauche si on sou-

tient l'idée d'une intervention» — et si on pense important de limiter ou contrôler la liberté économique.

Cette association entre des groupes et des discours n'est pas sans conséquence : elle produit des obligations, des contraintes, pour les personnes qui sont actives dans le domaine politique, ou qui en dépendent directement ou indirectement. On ne peut tenir un autre discours que celui autour duquel se rassemble son groupe, ou le groupe dont on attend le soutien. Si l'on se dissocie du discours que tient ce groupe, on s'en exclut — ou on en est exclu.

Ainsi, les discours rapportés ci-dessus ont plusieurs fonctions. L'une est sans doute de proposer une certaine vision de la société. Une autre est de diviser, en groupes, les individus, selon la vision qu'ils sont prêts à défendre. La parole, le discours qui a cours dans le groupe est le « ciment » : ce qui permet au groupe de constituer son identité, d'assurer la cohésion tribale, de reconnaître ses membres, de les récompenser, d'écarter les autres, de punir les « traîtres ».

Cette parole, ce discours produisent aussi une certaine prévisibilité. Comme membre d'un groupe, on sait ce qu'on peut attendre si ce dernier vient à dominer la vie politique ou à disposer d'une certaine influence : des mesures qui correspondent à ce que l'on croit être juste, ou ce qui est indiqué dans notre milieu comme étant ce qui est juste. Comme opposant, on peut attendre ce que l'on n'aime guère. Comme personne extérieure, à qui l'on demande de se prononcer dans le cadre de sondages ou d'élections, on peut anticiper le type de mesure qui sera adopté si l'un ou l'autre groupe dispose du pouvoir. Et on peut se prononcer en faveur ou défaveur de l'un ou de l'autre selon notre intérêt, notre opinion, ce qui nous influence.

Ainsi : politiquement, la société se structure, c'est-à-dire se divise, en groupes, que l'on peut reconnaître par le discours qu'ils adoptent — en sachant que ce discours anime ces groupes puisqu'il les amène à s'engager dans les actions décrites dans ce discours comme étant les meilleures pour la société.

CONFLIT ENTRE AUTORITÉS

C'est ici qu'on la retrouve l'« énigme Van Miert ». Voici un homme qui se revendique d'un courant associé à un discours tout en adoptant, en partie en tout cas, le discours traditionnellement associé à un autre groupe.

Les dossiers que nous avons évoqués ci-dessus, à propos de son action à la Commission, nous fournissent des informations intéressantes sur sa position. Ils concernent des formes distinctes prises par l'intervention publique

dans l'économie : octroi de ressources financières (Crédit Lyonnais), surveillance des marchés (Boeing), attribution de monopoles (libéralisation).

Dans les trois cas, M. Van Miert favorise la liberté sur les marchés. L'intervention publique est, quant à elle, bridée. Le cas est clair pour la «libéralisation» : les monopoles accordés par les États membres sont abolis par la Commission. Il l'est aussi dans l'affaire «Le Crédit Lyonnais» : à la suite de l'intervention décidée par la Commission, l'État français ne peut mener la politique industrielle qu'il voulait mettre en œuvre.

Plus complexe, l'affaire «Boeing» n'est guère différente dans sa nature. Elle nous permet d'analyser plus finement les relations à l'œuvre dans les dossiers. Dans ceux-ci, la Commission n'agit pas à l'encontre d'entreprises. Elle est confrontée à une autre autorité. «Crédit Lyonnais» : à l'État français voulant aider une banque nationale. «Libéralisation» : aux États membres souhaitant privilégier leur opérateur national.

Dans «Boeing», la décision est adressée formellement à des entreprises — celles auxquelles la Commission signifie son refus de l'opération sauf acceptation par ces entreprises des conditions qu'elle pose. Dans sa nature, la décision s'apparente toutefois à une «second opinion». ²³ La Commission s'attendait à l'interdiction de l'opération aux États-Unis. Dans le domaine des concentrations, la politique menée au titre de la concurrence va, en effet, dans le même sens, en substance, des deux côtés de l'Atlantique. La surprise est donc de taille lorsque l'opération est admise aux États-Unis. C'est à ce moment qu'on approfondit l'enquête en Europe, et que l'opération est soumise à condition.

Ainsi : dans les trois dossiers, la Commission est confrontée à une autre autorité publique dans une situation impliquant des entreprises. Dans ces situations, elle signifie à ces autorités que leur attitude n'est pas compatible avec sa vision des marchés — une vision qu'elle entend bien mettre en œuvre.

QUI FAUT-IL PROTÉGER ?

Dans le cadre de cette confrontation, M. Van Miert ne soutient pas que l'autorité ne peut pas agir. Au contraire : à son instigation, la Commission intervient — avec force. Dans notre débat, cela est important. L'intervention publique n'est pas remise en cause dans son principe. Sans voir chez

²³ Analyse juridique visant à prendre position sur une autre analyse juridique fournie antérieurement. Dans les cas douteux, les entreprises recourent souvent à un second avocat pour obtenir un avis sur l'opinion proposée par le premier. Le processus est aussi utilisé en médecine et, sans doute, dans d'autres secteurs encore.

M. Van Miert la volonté d'écarter une telle intervention, il faut plutôt, semble-t-il, s'interroger sur les raisons poussant le Commissaire à préférer une intervention à une autre.

Dans «Le Crédit Lyonnais», M. Van Miert surveille les aides que l'État français est tenté d'octroyer à une institution financière nationale. Pourquoi? Selon ses mémoires, un premier objectif est d'assurer une concurrence loyale sur les marchés. Dans l'esprit de M. Van Miert, la concurrence a un sens si les entreprises exercent leurs activités sur un pied d'égalité. Or, cette égalité est bafouée lorsque des ressources publiques sont attribuées à l'une à l'exclusion des autres.

K. Van Miert donne une seconde raison à son action : la protection du contribuable. Il a le sentiment que, si les aides sont accordées, l'argent du contribuable sera gâché. On pense à l'approche libérale critiquant l'impôt. Mais le rapprochement serait erroné. M. Van Miert ne veut pas diminuer la pression fiscale. Il demande que l'impôt soit utilisé de manière appropriée.

Ceci nous amène à la troisième raison — sans doute la plus importante poussant M. Van Miert à adopter la position étudiée. Pour lui, la débâcle résulte de la stratégie mise en œuvre par un homme engageant une entreprise dans des risques inconsidérés parce qu'il veut accéder au sommet. Dans son analyse, cette longue chute de l'entreprise a été rendue possible par son organisation. Il s'agissait d'une banque publique. Cette personne n'a pas été nommée à cette position en raison de ses compétences techniques — en tout cas, les appuis dont il bénéficiait y ont été pour beaucoup. Pendant des années, les relations dont disposait ce directeur lui ont permis d'éviter que la lumière soit faite sur la situation désastreuse dans laquelle se trouvait la banque — et du drame qui se profilait. Pour M. Van Miert, il n'était pas question de laisser perdurer cette situation en permettant à l'entreprise de renaître de ses cendres, sans rien changer à son organisation, ni à sa direction, en laissant l'État français éponger les dettes.

Il décide donc que la banque doit supporter elle-même ses pertes, dans toute la mesure du possible — l'État n'étant autorisé à intervenir que dans la mesure nécessaire pour éviter la réalisation d'un drame systémique.

COLLUSION ENTRE LE MARCHÉ ET LE POUVOIR

Dans «Le Crédit Lyonnais», M. Van Miert ne condamne pas, donc, le caractère public de l'entreprise, dans son principe. Il n'indique pas que la situation est due au fait que la banque présente un caractère public et qu'un tel actionnariat est inacceptable dans notre économie moderne. Il ne sou-

tient pas que l'incident n'arriverait jamais dans une banque privée. Son analyse est moins générale, plus ponctuelle. Prenant acte d'une situation désastreuse, il s'applique à la résoudre.

L'approche n'est pas différente pour la libéralisation des télécommunications. Dans ce secteur, il constate aussi l'existence d'abus. Les services fournis à la population sont trop chers, ils ne sont pas assez bons, ils sont limités dans leur diversité. Ce constat le pousse à l'action. Son idée est d'imaginer une intervention assurant que soit fourni à la collectivité les produits et les services qui lui sont dus.

Il ne demande pas qu'on mette un terme à l'intervention publique. Au contraire, il affirme en premier lieu le droit qu'ont les citoyens de recevoir des produits et services adéquats. Et il considère que les objectifs à atteindre doivent être fixés par l'autorité. Cette approche donnera lieu à l'identification de services devant être fournis à la population, dans tous les pays de l'Union, à des conditions raisonnables. («Service universel»).

On a sous-estimé l'importance du «Service universel». Certains y ont vu une concession faite aux marchés en échange de la libéralisation. Cette analyse ne me semble pas correcte. Le service universel constitue le socle fondamental sur lequel repose la libéralisation. L'autorité dicte les objectifs à atteindre. Elle en définit aussi les méthodes. Il faut d'abord laisser agir les marchés. Les résultats seront ensuite évalués, cette évaluation étant réalisée par l'autorité. Les résultats sont-ils satisfaisants? Une action publique n'est pas justifiée. Sont-ils, au contraire, insatisfaisants? Il faut alors agir. Un monopole, par exemple, pourra être conféré. Mais, pour sélectionner l'entreprise obtenant le monopole, il faudra organiser une procédure permettant à toutes les firmes intéressées d'exprimer leur candidature.

UNE AUTRE PRÉMISSE

On le voit : dans ce système, la place revenant à l'autorité est substantielle. On ne peut pas dire qu'elle disparaît. Le véritable changement consiste en l'introduction de règles destinées à «cadre», au niveau européen, les étapes qui doivent être suivies par les autorités nationales — ou à réagir à l'adoption, par une autorité étrangère, d'une décision qui lui semble incompatible avec une gestion saine et professionnelle des dossiers.

En définitive, je ne suis pas sûr que M. Van Miert ait été guidé par une philosophie, ou un ensemble particulier de principes. Sans doute est-ce cela qui lui permet de constituer «sa propre grammaire» : de structurer ses raisonnements d'une manière qui pouvait être différente de celle que prônaient les membres du mouvement auquel il se rattachait. Aux trois étapes du rai-

sonnement, il en ajoute une quatrième — une prémisse encore plus fondamentale que celle examinée ci-dessus. Pour lui, le monde politique doit travailler au bien-être des citoyens.

Cela veut dire qu'il faut surveiller les entreprises. Cette surveillance, il l'exerce dans ses fonctions de commissaire chargé de la protection des consommateurs. Il l'exerce aussi dans ses fonctions à la DG COMP où il vérifie que les entreprises n'acquièrent pas un pouvoir inacceptable sur les marchés — et, lorsqu'elles détiennent un tel pouvoir, ne l'utilisent pas de manière inacceptable.

Mais cela veut dire aussi qu'il faut surveiller les autorités. Remplissent-elles bien leur tâche, dans leurs activités? Les trois dossiers examinés ci-dessus nous montrent que ce n'est pas toujours le cas. Dans «Crédit Lyonnais», l'État français se hâte d'éponger des pertes dues à l'un de ses protégés — au total mépris des conséquences pour les citoyens et pour les autres entreprises présentes dans le même secteur. Dans les projets de «libéralisation», les autorités ont fini par accorder aux monopoles des pouvoirs exorbitants — pour plusieurs raisons : souhait de disposer d'une entité où placer des protégés, absence d'exigence à l'égard des travailleurs qui ne donnent pas satisfaction, négligence. Dans «Boeing» : volonté supputée, dans le chef des autorités américaines, de permettre à leur champion national de se renforcer encore, et d'avoir indirectement accès aux ressources gigantesques qui sont consacrées par les États-Unis à l'industrie de la défense et de l'armement.

UNE «GRAMMAIRE PERSONNELLE»

C'est donc cela qui est parfois reproché à M. Van Miert : avoir établi sa «grammaire personnelle». N'avoir pas fait sienne, entièrement, aveuglément, la grammaire qui était adoptée, officiellement, par le mouvement auquel il appartenait, et duquel il se revendiquait. Pour M. Van Miert, il faut travailler à améliorer le bien-être de la population. Dans la fonction qu'il exerçait, cela impliquait, dans son esprit, l'exercice d'une double surveillance : sur les entreprises, et sur les autorités. Cela requerrait aussi que soit changé, sans hésitation, si cela est nécessaire, la façon dont les marchés sont organisés. Les entreprises publiques profitaient-elles de leur situation de puissance? Il fallait ouvrir les marchés pour donner aux citoyens la possibilité de choisir entre plusieurs fournisseurs — et contraindre ainsi les anciens monopoles à se soucier, désormais, de leurs destinataires.

Mais cela ne veut pas dire qu'il ne fallait pas agir contre les entreprises. L'essentiel des actions entreprises par le commissaire se situe dans cette

ligne : action pour protéger le consommateur, action pour défendre la liberté de ce dernier. Voilà pour les domaines où il était actif. Mais il n'y a aucun doute, dans mon esprit, qu'il serait intervenu, aussi, s'il avait été «chargé» d'affaires sociales, pour améliorer les relations au travail, pour défendre les travailleurs contre l'usage discrétionnaire du pouvoir et veiller à répartir les risques économiques entre les travailleurs et les entreprises.

C'est pour cela, sans doute, qu'il fut critiqué, durant sa période à la Commission : la fidélité à sa prémisses fondamentale l'amenait à choisir les mesures en fonction des nécessités, sans rester accroché à un discours politique — donc un groupe politique — déterminé. Tenant un discours différent de celui adopté par son mouvement, il produisait des mots, des phrases, des propositions dans lesquels les membres de ce groupe ne se reconnaissaient pas ...