ST35 : Pour une sociologie politique de l'énergie. Approches théoriques et nouveaux enjeux

Scott Viallet-Thévenin
Doctorant au CSO (Sciences Po)
Scott.viallet-thevenin@m4x.org

Dessiner le secteur de l'énergie. Le contrôle des concentrations entre Paris et Bruxelles.

Résumé : *Les fusions d'entreprises sont des évènements qui ont marqué le paysage du secteur de l'énergie française – et européen – de la décennie 2000. Ces opérations financières et industrielles font également l'objet de luttes intenses à au moins trois niveaux. A l'intérieur des organisations, au niveau politique et enfin au niveau de la Commission européenne. Ces luttes irriguent les projets, et modifient ou sélectionnent les projets de telle façon que si ces opérations servent les intérêts d'acteurs économiques dominants, elles sont redevables de représentations et de contraintes propres à l'Etat et à la Commission Européenne. Ces deux institutions structurent ainsi – par la négative – l'organisation du secteur de l'énergie. Cet encadrement prend place dans des contextes et repose sur des leviers très différents, l'un politique et l'autre technique.*

Introduction

« *Compte tenu de l'importance stratégique de l'énergie, la fusion de Gaz de France et de Suez semble aujourd'hui la voie la plus appropriée* ». C'est ainsi que, sur le perron de l'hôtel Matignon, Dominique de Villepin annonce le 25 février 2006 la fusion de Suez et Gaz de France. L'opération n'aboutira qu'un an plus tard, après le vote d'une loi dédiée et un passage du projet devant la Commission Européenne, et ne sera effective qu'en juillet 2008. Entre les premières évocations de ce projet au début des années 2000 et l'aboutissement de cette opération financière et industrielle de restructuration de l'industrie en France, quelques années auront passé. Si ces projets comportent une indéniable dimension industrielle et technique, l'annonce du Premier Ministre suggère l'importance d'acteurs extérieurs à l'entreprise, issus du monde politique, de l'administration française ou encore de la Commission Européenne.

Les années 2000 en Europe fournissent au secteur de l'énergie un contexte de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, et d'internationalisation des activités des firmes. En restructurant profondément les marchés comme les organisations, les processus de fusion ont bouleversé le paysage économique de l'industrie de l'énergie en Europe.

Opération	Entreprises concernées	Résultat de la fusion	Date de l'opération
Fusion	TotalFina – Elf	Total	1999
Fusion	Technip – Coflexip - ISIS	Technip	2000
Fusion	Cogéma – Framatome – CEA-I	Areva	2001
Fusion	Gaz de France – Suez	GDF Suez	2006

Tableau 1 – *Opérations étudiées dans la communication*

Depuis 1976, date de création de la Cogéma et d'Elf-Aquitaine par le rapprochement de la Rap et du BRP, l'industrie française de l'énergie n'avait pas connu de mouvement de fusion. Sans devenir pour autant des opérations courantes, les fusions sont beaucoup plus fréquentes dans les années 1990 – 2000 en Europe (Chevalier, 2004) comme en France dans le secteur de l'énergie. Ces entreprises constituaient jusqu'ici de véritables opératrices de la politique de l'énergie (Millward, 2005). Le contrôle exercé par l'Etat s'est relâché dans les vingt dernières années, et c'est notamment le fait de fusions qui ont entraîné la création de très grandes sociétés, telles qu'Areva, Gdf Suez ou Total. Nous faisons ici l'hypothèse qu'en déplaçant le regard de la formulation d'une politique énergétique à la régulation économique des entreprises contribuant (largement) à la mettre en œuvre, on mettra au jour de nouveaux équilibres entre industriels et administrations. Par leur ampleur, leur fréquence inhabituelle, et la diversité d'acteurs qui s'y impliquent, nous faisons l'hypothèse que ces évènements sont révélateurs des luttes de pouvoir comme des représentations qui imprègnent les acteurs de l'énergie dans les années 1990-2000. Ces évènements donnent également à voir les différences de régulation d'un secteur de l'industrie par la Commission Européenne et un Etat membre.

On se propose dans cette communication de faire une sociologie des fusions d'entreprises, en s'intéressant aux projets de restructurations qu'elles proposent, et plus spécifiquement à leur

élaboration. Le plan de la communication suivra les grandes étapes d'un projet de fusion de son élaboration interne à la firme (I), au soutien de l'Etat (II), à l'autorisation de la Commission Européenne (III). On s'appuiera sur des entretiens conduits avec des acteurs de ces fusions, hauts fonctionnaires français et européens, membres de cabinets ministériels, dirigeants d'entreprises, sur des archives de l'administration en charge de l'énergie en France (concernant la fusion Elf-Total) et sur des rapports de la Direction Générale de la Concurrence de la Commission Européenne.

Revue de littérature

Une vaste littérature nord-américaine a étudié les mouvements de fusion dans les années 1990. Certaines enquêtes se sont intéressées aux déterminants individuels (à l'échelle de la firme) de ces fusions, et ont montré par exemple (Palmer et al., 1995 ; David et Stout, 1992) qu'une place centrale dans le réseau d'administrateurs des plus grandes firmes, comme dans le réseau constitué par les liens de propriété préservait relativement de mouvements de fusions. D'autres enquêtes (Fligstein, 1990 ; Dobbin et Dowd, 1997 ; Roy, 1997) ont cherché à montrer en quoi ces mouvements de recomposition du capitalisme américain peuvent être considérés comme des changements de paradigme dans l'organisation des industries. Ces enquêtes ont montré par ailleurs que les grandes vagues de fusions ont marqué des périodes où la législation anti concurrence se relâchait (Allan et Stearns, 1996) ou interdisait certaines pratiques (Dobbin et Dowd, 2000). Enfin, des enquêtes s'intéressent aux dispositifs promus par les firmes pour éviter de faire l'objet d'OPA, tels que les « *poison pills* » (Davis, 1992). Ces enquêtes apportent un certain nombre d'informations sur ces opérations, prises individuellement comme collectivement. Elles nous disent peu en revanche sur la manière dont ces opérations sont formulées, et éventuellement contestées, dans l'entreprise comme par les autorités régulatrices. L'approche macrosociologique qu'elles privilégient donne en particulier l'impression d'une régulation uniforme, à laquelle même les acteurs économiques dominants n'ont de choix que de se soumettre. Enfin, cette littérature est propre aux Etats-Unis, dont de nombreux travaux (Hall et Soskice, 2001 ; Amable, 2005) ont montré ce que le capitalisme américain avait de singulier.

En France, de grands mouvements de fusion ont eu lieu notamment dans les années 1970 (Hall, 1986 ; Cohen et Bauer, 1985), mais ont été comparativement peu étudiés. Les rares enquêtes les concernant les ont liés à une volonté gouvernementale de créer des champions nationaux, facilitant la planification par réduction du nombre d'interlocuteurs industriels et plus aptes à faire face çà la concurrence internationale par leur taille et leur compétitivité accrues. Ces vagues de fusions sont donc la conséquence d'une politique industrielle, dont l'Etat est au moins partie prenante, et joue un rôle a priori actif. La France n'était pas dotée dans les années 1970 d'une politique anti concentration très ferme (Stanziani, 2013), mais ce n'est plus le cas depuis le début des années 1990, l'Union Européenne se dotant d'une législation ferme sur ces opérations (Warlouzet, 2015).

Plus récemment, la littérature portant sur les institutions européennes a cherché à caractériser cette politique européenne en matière de fusions et acquisitions, l'un des pans de sa politique de concurrence. Au contraire de la littérature américaine, ces enquêtes se sont peu intéressées aux conséquences de cette politique pour les entreprises, mais ont privilégié l'analyse des dynamiques internes à la Commission Européenne et à la DG Concurrence (Warlouzet, 2008 ; Cini et McGowan, 1998). Quelques enquêtes portant plus spécifiquement sur des secteurs de l'industrie ont cependant montré que malgré la montée en puissance progressive de la politique de concurrence européenne, celle-ci ne touchait pas les secteurs d'activité de la

même façon, et comportait de nombreuses exceptions, négociées avec les industriels (Jullien et Smith, 2015). Plus largement, cette littérature met de côté les Etats membres, théoriquement délestés des opérations de concentration « *de nature à affecter le commerce intracommunautaire* » (c'est-à-dire les opérations faisant intervenir des firmes dont les activités se situent dans plusieurs Etats membres) d'après la législation européenne. Pourtant, les entreprises concernées par les opérations de concentration sont souvent jugées stratégiques par les gouvernements, qui peuvent avoir intérêt à intervenir dans ces opérations. Ce facteur est d'autant plus important pour les entreprises récemment privatisées ou encore publiques, comme dans le cas du secteur de l'énergie français.

Depuis l'adoption du règlement 1989 portant sur les opérations de concentration au niveau européen, aucune étude ne s'est penchée sur les régulations simultanées des fusions de grandes entreprises par les Etats membres et la Commission Européenne. L'existence même de ces deux niveaux contraint pourtant fortement ces projets industriels et financiers.

Nous nous proposons ici de nous interroger sur les forces qui imprègnent et structurent les projets de fusions d'entreprises, aux différents filtres qui leur donnent corps. Nous défendrons la thèse qu'une opération de concentration constitue autant qu'un projet financier et industriel un projet politique, des rapports de force, dont chacune des étapes va irriguer la teneur. Nous nous interrogerons sur ce qui permet aux institutions communautaires et étatiques de peser sur des projets qui sont au cœur de rapports de forces exceptionnels et font l'objet de lobbying intense de la part des industriels.

I – Le processus interne au champ de l'industrie

Les projets de fusion, s'ils sont parfois encouragés par la puissance publique naissent dans les entreprises. Plus encore que d'autres formes d'alliances, comme des partenariats, des contrats client-fournisseur ou encore des participations croisées, ce sont des projets, qui, parce qu'ils engagent la forme organisationnelle de la firme et les modalités de son contrôle, se décident et se préparent dans les états-majors. Ce n'est que lorsque les protagonistes des directions générales estiment que le projet est mûr qu'il est porté à la connaissance des autres parties prenantes de l'entreprises, comme les syndicats, ainsi qu'à l'extérieur de l'entreprise.

I-1 Un processus secret – et long

Dans toutes les grandes entreprises, il y a une division des acquisitions qui scrute l'évolution des concurrents, ou des opérateurs de marché. Dans le cas des projets de fusions, cette équipe est directement rattachée à un membre du comité exécutif, et réunit un nombre très limité de personnes. Deux raisons expliquent cette discrétion : la crainte de voir d'autres concurrents s'intéresser à la proie et la crainte que la proie ne mette en œuvre des systèmes de défense pour s'opposer à l'opération. « *Il ne faut surtout pas éventer les cibles. Pourquoi ? Parce qu'un autre concurrent peut s'y intéresser, ça peut faire monter les prix sur les marchés… il faut donc opérer avec une prudence de sioux.* » (Un membre du comité exécutif d'EDF). Le projet de fusion Elf de Total, est élaboré par des équipes très réduites : quelques membres du comité exécutif de l'entreprise, assistés de banquiers conseil et d'avocats.

D'autre part, ces projets, s'ils évoluent dans la durée, sont des projets formulés de longue date, et occupent les esprits pendant des années avant d'être formulés publiquement ou abandonnés. Ainsi, la fusion Elf Total a été mûrie par Total tout au long des années 1990, et a motivé un certain nombre d'opérations préparatoires comme l'acquisition de Petrofina. Cette dernière a permis à Total qui était le plus petit opérateur des deux à dépasser Elf en taille. Rendant l'acquisition de Total par Elf financièrement plus difficile et moins logique selon l'analyse financière. La fusion donnant corps à Areva par rapprochement de Framatome, de la Cogéma et de CEA-I (la holding industrielle du CEA) a de même été pensée bien avant l'arrivée d'Anne Lauvergeon à la tête de la Cogéma.
« *Contrairement à ce que la presse a dit, ce n'est pas à cause de la flamboyance d'Anne Lauvergeon. Elle a été la fille du dossier. Elle a su le faire aboutir. […] La direction générale de la Cogéma, avant, bien avant Anne Lauvergeon a soutenu que la seule manière intelligente de durer était de rationaliser les actionnariats et de réunir les deux. Ça nous paraissait plus simple de le faire par une entrée de la Cogéma dans Framatome*. »
Dernier exemple ; celui de la fusion GDF Suez. Celle-ci a été largement annoncée (beaucoup d'acteurs parlent de « mise en scène ») alors que Suez était sous la menace d'une tentative d'OPA d'ENEL (opérateur italien de l'énergie). Gaz de France est alors apparu comme le chevalier blanc[1] sauvant Suez. En réalité, cette fusion répondait à l'impératif d'allier Gaz de France avec un autre opérateur du secteur, afin de faire face à l'ouverture des marchés du gaz. Cependant, même formulée ainsi, l'alliance de Suez avec Gaz de France aurait pu prendre place parmi un grand nombre de possibilités. C'est pourtant cette solution qui paraît la plus pérenne dans le temps.
« *Et puis, il y a eu une première approche avec Suez, c'est celle qui était la plus avancée. C'était avant l'affaire de Villepin, en 2002-2003. Ça n'a pas marché pour une raison : il*

[1] Terme indigène qualifiant l'entreprise se portant au secours d'une firme faisant l'objet d'une OPA.

fallait nommer un président. Ils le voulaient tous les deux. Une seule raison. Après, Gadonneix est parti. » (Un ancien membre du comité exécutif de Gaz de France).
Comment expliquer la persistance de ces projets dans le temps ? La durée de ces projets tient en premier lieu à la durabilité de ceux qui les portent. La durée moyenne d'un dirigeant énergéticien dans un comité exécutif est de cinq ans, avec une distribution centrée sur quatre ans. Soit bien plus que la durée durant laquelle certains projets de fusions sont évoqués. Cependant, la distribution (figure 1) de ces durées est déformée vers la droite par rapport à une distribution statistique normale. Autrement dit, une part non négligeable de dirigeants reste significativement plus que la durée moyenne. 30% restent plus que 7 ans, 12% plus que 10 ans.

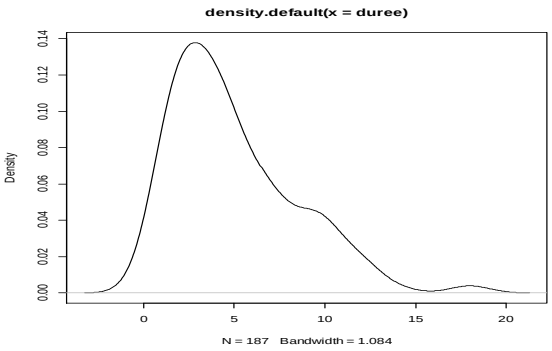

Figure 1 – Distribution de la durée des dirigeants exécutifs au sommet des entreprises, de 1990 à 2010.

On peut faire l'hypothèse que ce sont ces dirigeants qui perpétuent les projets de fusion. Par ailleurs, une partie des dirigeants quittant le comité exécutif le quittant pour des raisons de limite d'âge, ils restent dans l'entreprise pour des périodes de temps relativement similaires comme conseillers auprès de la direction. La présence de ces conseillers participe de la perpétuation de ces idées.
Par ailleurs, le spectre des cibles ou partenaires des entreprises françaises est relativement faible dans le cadre de fusions. Si des cibles étrangères peuvent faire l'objet d'acquisitions, les fusions ont lieu dans un espace *essentiellement* franco-belge. Les préférences du gouvernement, qui vont vers des opérations franco-françaises (comme on le verra en II) limitent en grande partie le champ des possibles.

I - 2 Les justifications des entreprises

Bien que les entreprises étudiées dans cette communication évoluent sur des marchés très différents, aux exigences tout aussi variées, les projets présentés (qu'ils aboutissent ou non) par les directions de ces firmes présentent plusieurs traits saillants communs. Ils sont en cela révélateurs de la conception de contrôle (Fligstein, 1996) du secteur.

Une partie des projets de fusions consiste en des opérations de diversification modérées. La fusion de Technip et Coflexip, deux opérateurs parapétroliers est exprimée comme un besoin de croissance de Technip, qui se heurte à divers intérêts dans d'autres secteurs que celui du pétrole. Cette opération constitue une diversification des activités pour la nouvelle entité, ais restreinte au secteur parapétrolier. « *Pourquoi Technip s'intéresse à Coflexip ? Après le pétrole on shore, les Chinois sont partout en Afrique, c'est devenu très difficile. On voit l'émergence d'un nouveau marché : le gaz. Technip a toujours été excellent, ses ingénieurs*

savent passer d'un modèle à un process industriel. Il y a une somme de compétences au niveau de process extraordinaire. On voit ça, et on va vers l'ingénierie à haute valeur ajoutée. Où y en a-t-il ? Dans la défense (Ariane, les missiles…), ok, mais les marchés sont captifs. Ce sont les services de l'Etat, un peu Dassault. Le nucléaire, mais on finit par se séparer de SGN, ses dirigeants voulaient aller vers le pétrole ! Ça aurait lancé des guerres franco françaises. Cela brouillait le message. On s'est dit, on laisse ça à Syrota. Deuxième élément : là où est le pétrole, il est en mer ! Et le gaz aussi ! On s'est dit, il faut y aller, en faisant un mariage avec Coflexip, et on y va ensemble. Ça a été rendu possible car l'IFP possédait des actions dans les deux. Ils sont restés jusqu'au bout, ils étaient intéressés. Et on s'est appuyés sur ce qui se faisait déjà, la mer du Nord, le Brésil. » (Un ancien dirigeant de Technip). La fusion de GDF et de Suez répond de la même manière à un impératif de diversification dans des activités proches, et internes à la production d'électricité et de gaz : « *En fait, l'évolution de GDF-Suez, d'abord une évolution stratégique, deux entreprises sortent de leur corps de métier pour faire d'autres choses... On est dans un moment ou les énergéticiens essayent de trouver un business model un peu plus large que leur business historique*. » Depuis les débuts de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, les opérateurs d'énergie sont persuadés que les grands consommateurs vont privilégier les offres couplées gaz et électricité. La fusion de l'électricien et du gazier répond à cette demande. On retrouve cette diversification modérée dans le projet de fusion évoqué tout au long des années 2000 entre Eramet, entreprise minière et Areva.

Les projets intègrent également souvent une dimension d'intégration verticale des activités d'un sous-secteur de l'énergie. Les rapprochements du GEC Alsthom avec Framatome comme celui de la Cogéma et de Framatome correspondent tous deux à des tentatives d'intégration différentes de la chaîne de construction de centrales nucléaires. « *Le raisonnement était que cela permettait de rassembler les équipements pour les centrales j'étais assez convaincu de ce schéma et je le suis toujours. Une proposition a été faite par GEC et Alstom à l'Etat français de faire un swap : Framatome devenait une branche d'Alstom avec une participation au capital dans laquelle Alstom et le GEC avaient voulu l'égalité, et l'Etat sortait, ou devenait minoritaire* » (un ancien dirigeant de Framatome). Le résultat de la fusion Elf – Total conserve également des activités dans l'amont, l'exploration production de pétrole, comme dans l'aval, le raffinage et la distribution. Le nouveau groupe conserve également des activités de pétrochimie. L'intégration est également évoquée par Pierre Gadonneix, président du Gaz de France en 2001, dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale (rapport 2907 par la commission de la production et des échanges sur l'énergie p. 167-168, enregistré le 31 janvier 2001) : « *Pour répondre à cette évolution et assurer son développement, Gaz de France doit, à mon sens, croître dans trois directions […]. Le deuxième axe touche à la production. Si nous voulons pouvoir offrir à nos clients du gaz naturel à un prix compétitif par rapport à celui pratiqué par nos concurrents, il nous faut assurer la diversification du risque. Face aux producteurs, il faut que nous ayons nous aussi une activité de production* ».

Enfin, la taille (au sens de chiffre d'affaires) atteinte par les nouveaux ensembles est un objectif recherché pour lui-même. C'est dans le milieu pétrolier que cet argument est le plus évoqué, et la fusion des pétroliers français fait suite à celle d'Amoco avec BP et d'Exxon-Mobil. « *On a maintes fois dit que la recherche de la taille n'était pas un objectif en soi. L'on ne peut pour autant sous-estimer l'importance de cet élément dans le contexte de concentration de l'industrie aujourd'hui. Nous devons profiter du rapprochement entre TotalFina et Elf pour créer un groupe puissant doté d'un maximum d'atouts notamment, au*

plan financier. » (Interview du vice-président et actionnaire à 9% de TotalFina en 1999, Albert Frère dans les Echos, 29 juillet 1999).
Cet argument est également celui qui est utilisé par le patron du Gaz de France, Jean-François Cirelli, comme une des raisons de la fusion de l'entreprise qu'il dirige avec Suez :
« *Pour GDF, quelle était l'alternative à une fusion avec Suez ?*
Au cours des derniers mois, les questions fondamentales auxquelles nous étions confrontés étaient les suivantes : notre entreprise pouvait-elle rester seule ? Avait-elle la taille suffisante et les atouts nécessaires pour participer à la consolidation du secteur ? La réponse était non. Il nous manquait une compétence électrique et, sur le long terme, nous n'avions aucune chance de concurrencer des grands acteurs tels qu'EON et EDF... Le risque était d'être marginalisé dans le contexte de la libéralisation des marchés » (interview dans Les Echos, 2 mars 2006).

Du point de vue industriel, la grande entreprise qui se dessine dans le secteur de l'énergie à la fin des années 2000 est une entreprise intégrée verticalement ou en cours d'intégration (c'est par exemple le cas de GDF qui cherche à accroître ses activités dans l'exploration-production), resserrée sur un sous-secteur de l'énergie, et dont la (grande) taille importe. On retrouve, en termes de morphologie le modèle décrit par Fligstein (1990) qui domine l'industrie américaine depuis les années 1980, celui de la firme intégrée centrée sur une compétence centrale.

I - 3 Des projets contestés

Quand les projets de fusions sortent des limbes, et du petit cercle de hauts dirigeants de l'entreprise qui formule le projet, ils rencontrent une forte contestation, à la fois à l'intérieur de l'entreprise (notamment quand les syndicats y sont puissants et organisés) et souvent par la cible de la fusion, qui intervient soit parce qu'elle est opposée au principe de la fusion et privilégie la préservation de son indépendance. Soit pour des questions de modalités, parce que le projet privilégie de fait les intérêts de l'entreprise – et des dirigeants - qui en est à l'origine. Des projets industriels alternatifs voient le jour, allant toujours dans le sens des intérêts de ceux qui les énoncent.
Le projet alternatif à la fusion du Gaz de France avec Suez rapprochait EDF et GDF. Porté par les syndicats et principalement la CGT des deux sociétés, il bénéficiait du soutien du parti communiste et du PS, alors dans l'opposition. Ses promoteurs mettaient en avant la similarité de « *cultures* » des personnels des deux entreprises, dont une direction commune de la distribution rassemblait une large part jusqu'en 2008. Ce projet insistait par ailleurs sur l'importance des missions de service public que les deux sociétés continuent de mettre en œuvre, dont la place se trouverait renforcée dans un schéma de rapprochement. Lors de la fusion de GDF avec Suez, des universitaires, souvent économistes et des hommes et femmes politiques se sont faits les avocats de cette solution alternative dans de nombreuses tribunes, notamment dans *Les Echos*. Au sein des entreprises, le schéma était soutenu par certains dirigeants d'EDF, comme par la puissante CGT, qui y aurait gagné un rapprochement de deux de ses bastions. « *Pourquoi on n'est pas allés plus loin ? J'avais bien cette obsession en tête car je voyais bien que GDF allait devenir la proie facile. […] Et donc, ce qu'on a fait, c'est de laisser GDF dériver vers Suez qui a fait une très bonne affaire. Et qui a fait une utilisation assez scandaleuse des compétences qu'on lui donnait. Proglio avait sous Sarkozy un autre projet, de service public structuré autour de RTE et de GRT, qui aurait formé l'épine dorsale. On pensait convaincre tout le monde. C'était au tout début de 2007, mais les intérêts financiers derrière étaient forts, Albert Frère. Dès ce moment, je voyais à quel point cet apport pouvait nuire à EDF. Suez mettait la main sur le gaz, mais à travers les fichiers*

clients, il avait accès à tous les clients gaz, mais aussi les clients EDF ». (Un ancien dirigeant d'EDF). On voit dans cette dernière citation que les intérêts se mêlent au schéma préconisé : le projet aurait été un projet « de service public », mais il aurait également répondu à des impératifs propres à EDF qui aurait perdu dans la fusion GDF Suez le monopole de ses fichiers clients.

Dans la plupart des cas, ce sont les équipes dirigeantes des entreprises cibles des fusions qui s'y opposent. Elles proposent des schémas alternatifs qui, a minima, leur assurent la continuité du contrôle de l'entreprise qu'ils dirigent. L'annonce de l'OPE (offre publique d'échange[2]) lancée par Total sur Elf provoque une contre OPE lancée par Elf dans les semaines qui suivent. Philippe Jaffré, PDG d'Elf en rend les armes qu'à la mi-septembre 1999, après deux mois d'attaques et contre-attaques financières et dans la presse. La contre-offre prévoit notamment un paiement en cash des actionnaires de Total important, des synergies plus importantes (un milliard contre 400 millions) et un projet industriel ou la chimie et le pétrole forment des entités distinctes. Avec force interviews et argumentaires dans la presse nationale, les deux dirigeants tentent de convaincre que leur projet fait plus sens et créera plus de valeur pour l'actionnaire, suivant en cela la théorie de la valeur actionnariale (Davis, 1994). La bataille entre les deux grandes entreprises se situe également dans le champ juridique, les deux entreprises contestant l'OPE de l'autre devant le Conseil des Marchés Financiers (future Autorité des Marchés Financiers). Les projets sont jugés, pourtant, par beaucoup d'analystes comme très similaires[3], ce qui confirme l'idée que dans cette lutte, ce sont des intérêts avant tout qui se rencontrent, plus que des visions industrielles différentes. Le principe de la fusion entre les deux entreprises était partagé par les deux équipes dirigeantes.

Dans d'autres cas, la contestation d'un projet peut porter sur la nécessité même d'une fusion. Ce qui se joue alors est l'indépendance d'une entreprise et de ses dirigeants, de même que la défense d'un projet industriel différent. Topco (nom du projet industriel qui donne naissance à Areva) et Framatic (nom du projet d'évolution de Framatome) sont de teneur assez différentes dans les luttes qui opposent Anne Lauvergeon et Dominique Vignon (patron de Framatome de 1997 à 2001) pour le contrôle de Framatome. Anne Lauvergeon souhaite créer une société qui rassemble les activités de la Cogéma (qu'elle préside en 1999, et qui produit) et celles de Framatome. Les deux entreprises collaborent depuis le début du programme nucléaire français, l'une fournissant le combustible aux centrales d'EDF, l'autre construisant et assurant la maintenance des réacteurs. Les deux entreprises fabriquent par ailleurs les gaines des combustibles fournis par Areva.
Le schéma proposé par Anne Lauvergeon évaluait de nombreuses synergies entre les deux groupes, proposant une offre clé en main aux futurs clients. En outre, des financements ultérieurs devaient être trouvés en mettant l'entreprise en bourse ultérieurement, et en se séparant de certaines activités de Framatome issues de diversifications récentes.
« *Il y avait deux arguments économiques : le fait qu'il n'y ait pas de synergies, la centrale doit pouvoir marcher avec n'importe quel uranium. Vous n'offrez rien de plus que de forcer à prendre votre uranium. Les grands exploitants ne le font pas. 14 ans après, il faudrait montrer qu'il y a des synergies… Le rapport de la cour des comptes comporte d'ailleurs un développement sur les synergies. Le deuxième argument était plus financier : la mise en bourse n'était pas possible.*
1 – à cause de la Cogéma, et de ses activités militaires : vous ne le voudrez pas

[2] Expliquer ce que c'est, et que les OPA n'arrivent pas dans ce secteur entre firmes françaises.
[3] **Les quatre handicaps du groupe de Philippe Jaffré,** Denis Cosnard, 25 août 1999**,** Les Echos.

2 – il est assez difficile de mettre en bourse des activités nucléaires, les investisseurs n'en ont pas l'appétit. L'usine de la Hague est sous contrôle du ministère de l'environnement, et aucun investisseur ne voudrait d'un tel risque politique. » (Un ancien dirigeant de Framatome).
L'alternative proposée par Framatome, Framatic, met en avant la mise en bourse de Framatome et la conservation de FCI (connectique) dans son périmètre d'activités. On pourrait comparer la stratégie de Framatome à celles des conglomérats dominant l'économie américaine des années 1960 (Fligstein, 1990) et celle prônée par Anne Lauvergeon à un recentrage sur le cœur de métier, comme beaucoup de grandes firmes américaines dans les années 1980 (Davis, 1994). Mais la question des synergies se pose : au scénario clé en mains dont Lauvergeon se fait l'avocate, d'autres opposent le libre choix des fournisseurs par le client. Or en absence de synergies, Topco n'est plus qu'un conglomérat.

Conclusion partielle
« *Elle avait quelques arguments, convaincants sur le papier, même si leur validité pose toujours quelques doutes* » (un haut fonctionnaire à propos du projet d'Anne Lauvergeon). Dans la mesure où les projets sont difficilement évaluables, et surtout comparables en termes de synergie ou de dessins industriels, de l'aveu de ceux qui les évaluent et que les projets de fusions sont souvent réduits à un espace sinon français, francophone, deux éléments extérieurs vont être déterminants. Le soutien des actuels ou futurs actionnaires « les marchés » à un projet, et le soutien du gouvernement français et des autorités de la Commission Européenne. Ce soutien va être travaillé en amont, en mettant en œuvre le capital social des équipes dirigeantes et en respectant les équilibres internes aux firmes. Les deux parties qui suivent vont examiner les conditions de ces soutiens.

II – Le soutien de l'Etat, un processus éminemment *politisé*

Si le soutien de l'Etat est courant aux projets de réorganisations industrielles qui lui sont proposés, il n'est pas systématique. Il est pourtant nécessaire dans un secteur dominé par un actionnariat public, et largement règlementé par la puissance publique. L'autonomie (relative) de l'Etat tient à sa position d'arbitre, s'appuyant sur des intérêts que léserait une fusion refusée, de même que sur son rôle d'actionnaire. Par ailleurs, le lieu de la décision, à savoir l'Elysée ou Matignon en situation de cohabitation donne une certaine légitimité au choix opéré. L'Etat et particulièrement l'entourage du Premier Ministre et du Président font fonction d'arbitres entre les projets de fusions ou encore entre les entreprises ciblées et les dirigeants des cibles. Dans les choix opérés par les (très) hautes sphères de l'Etat, se dessine une logique, privilégiant les projets associant des entreprises françaises de grande taille.

II - 1 Un soutien nécessaire / une fenêtre d'opportunité politique

Dans beaucoup de domaines d'activités, où les entreprises concernées par une fusion sont cotées, c'est la sphère de la finance qui pèse en faveur d'un projet plutôt qu'un autre. Dans le secteur de l'énergie français, l'Etat en tant qu'actionnaire de ces entreprises intervient fortement et son soutien est nécessaire au bon déroulement d'une fusion. Dans ce contexte, un premier élément déterminant pour les entreprises sera le capital social des (sinon du) dirigeant. Par exemple, dans la lutte qui oppose Topco à Framatic, ce sont les relations d'Anne Lauvergeon, ancienne secrétaire générale adjointe de l'Elysée de François Mitterrand qui sont déterminantes.
« *Lauvergeon avait de bonnes relations avec Fabius, sur le mode, on va coxer Framatome. […] A cette époque, on développait un argumentaire avec de très faibles moyens, parce qu'on*

n'avait pas le relationnel politique d'Anne Lauvergeon. On avait un très fort soutien de l'Elysée et du Trésor, Jean-Pierre Jouyet, et elle du ministère des finances et du corps des Mines. Je me souviens d'un appel du directeur adjoint de cabinet de l'Elysée, Cirelli qui avait appelé après une réunion Chirac Jospin, Chirac avait de nouveau soutenu le fait qu'il n'y ait pas d'opération de fusion, mais en temps de cohabitation, cela ne fait pas partie du domaine régalien, donc nous avons perdu. » (Un ancien dirigeant de Framatome).
De la même manière, ce sont ces relations qui empêchent un autre industriel du secteur, EDF à s'opposer à une fusion qui créé un grand acteur dans un domaine qu'il domine largement dans les années 1990. « *EDF ne voit pas d'un très bon œil Topco, dès 2001 car il s'estime leader de la filière. Ce qui n'est pas absurde car in fine, c'est lui qui porte tous les risques financiers. Ce n'est pas illégitime qu'il ait envie d'avoir la main. En clair, l'influence politique de Lauvergeon est telle qu'EDF ne souhaite pas s'opposer à la création d'Areva.* » (Un ancien dirigeant d'EDF)

Dans la lutte à mort opposant les projets de Jaffré (président d'Elf) et de Desmarest (PDG de Total) à l'été 1999, le soutien de l'Etat est crucial. Avant le dépôt de la déclaration d'OPE de Total sur Elf, l'état-major du pétrolier s'assure que l'Etat, qui dispose d'une *golden share* au capital et de deux représentants au conseil d'administrations des deux firmes ne s'opposera pas à la fusion. A l'annonce de l'OPE, une des premières choses[4] que l'état-major d'Elf tente est d'obtenir de l'Etat qu'il ne se prononce pas en faveur de Total. C'est peine perdue.

Pour s'assurer du soutien de l'Etat, les entreprises font feu de tout bois. Le soutien de l'Etat repose souvent sur le capital social de ses dirigeants, mais pas uniquement. Lors de la fusion GDF Suez, par exemple. Gaz de France, comme EDF sont des entreprises particulièrement symboliques du service public français (réf.). En conséquence, la fusion de Gaz de France avec Suez, qui privatise de fait l'entreprise (la fusion diluant la part de capital de l'Etat) est contestée non seulement par le PS et le PCF, mais également par un certain nombre de députés UMP de la majorité. Les raisons de l'opposition sont nombreuses, qui craint une hausse impopulaire des tarifs conséquente à la fusion, ou la privatisation d'une entreprise populaire parmi les électeurs à un an des élections. La loi 2004-803 du 9 août 2004 changeant le statut juridique du Gaz de France d'EPIC en Société Anonyme ne prévoit qu'une privatisation partielle à 30% du capital. Pour marier Gaz de France à Suez, il faut donc passer par le Parlement. Entre l'annonce de la fusion sur le perron de Matignon en février et le premier débat à l'Assemblée, quatre mois passent, le débat étant sans cesse repoussé pour convaincre les parlementaires. A l'occasion une discussion sans vote sur la politique énergétique de la France, il apparaît que les députés UMP sont majoritairement opposés à la fusion. L'examen du projet de loi est reporté à l'automne. S'en suit un lobbying intense de la part des responsables de Suez. Le rapport Lenoir (député UMP) de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale propose même une solution alternative, consistant à séparer les activités concurrentielles de GDF de celles relevant de monopoles. Ces dernières seraient filialisées et préservées de la fusion (Lenoir, 2006). Après force lobbying des entreprises concernées, le projet de fusion initial finit par passer, avec le ralliement de Nicolas Sarkozy, candidat UMP à l'élection Présidentielle de 2007.

L'exemple d'Anne Lauvergeon, ancienne secrétaire générale adjointe de l'Elysée sous Mitterrand ne doit pas tromper. Les relations personnelles avec le monde politique ne sont pas l'apanage du ou de la PDG mais concernent l'ensemble du comité exécutif. C'est l'ensemble

[4] Citation de l'article des Echos à retrouver.

du comité exécutif qui décide et s'implique dans les projets de fusion. Le capital social à considérer est un capital collectif.
« Quelles étaient vos relations avec la sphère politique ?
C'est une question difficile… J'y répondrai par le canal Giraud. Il y a des hommes politiques très divers qui se sont intéressés à ce que l'on faisait chez […]. Le PC. DSK, Cresson. Je les ai très bien connus. C'est Cresson qui m'a remis la légion d'honneur. Les gens en ont déduit que j'étais socialiste. Cela n'avait rien à voir. A gauche, j'avais des relations, j'étais invité à des déjeuners, des relations tout à fait informelles. A droite, je voyais Juppé, Bourlange. Je n'ai pas eu de relations avec Sarkozy. Mais très proches avec Séguin, qui m'avait même proposé d'être son suppléant, c'est dire ! C'étaient des relations normales, des hommes politiques qui invitent de manière informelle. » (Entretien avec un dirigeant exécutif dans les années 1990).
Si l'on compare les relations potentielles des PDG avec celles des membres de comités exécutifs à travers un indicateur tel que le fait d'être passé par l'Elysée ou Matignon, trois fois plus de dirigeants exécutifs y sont passés que de PDG. Le capital social au sein de la sphère politique de ceux-ci est donc plus important que celui des PDG.

II – 2 Un processus contrôlé par l'Elysée et Matignon

Si lors de certains projets de fusion, le parlement joue un rôle, c'est surtout au sommet de l'Etat que se prennent les décisions de soutenir, ou d'autoriser un projet de fusion. Les administrations de tutelle donnent un avis sur la question, mais très vite, la gestion de ces opérations remonte la hiérarchie jusqu'à la tête de l'Etat ou du gouvernement en cas l'alternance. Parfois même, l'administration n'est pas saisie et les dirigeants vont directement négocier leur projet à l'Elysée. C'est le cas du projet de fusion Alstom – Areva porté par Patrick Kron, le PDG d'Alsthom et son actionnaire principal, Bouygues, qui ne sera jamais porté à la connaissance de l'administration.
« *Kron et Bouygues sont venus à plusieurs reprises à l'Elysée en parler. Ce qui les intéressait, c'est plutôt Framatome que Cogéma. En, plus, Framatome est plus facilement privatisable alors que Cogéma, c'est l'usine de la Hague, Georges Besse I et II, ça pose plein de problèmes. Leur projet était d'entrer au capital de NP en laissant une majorité publique à NC. Pas facile à cause de problèmes financiers. Il fallait mettre beaucoup de cash de la part d'Alsthom qui n'est pas si gros. Ça ne s'est pas fait pour des questions de procédures. Il y avait un appel d'offre nécessaire, et ce n'était pas sûr qu'Alsthom l'obtienne.* » (Un ancien conseiller ministériel)
Cette gestion par le haut tient à plusieurs éléments. L'accès privilégié des grands patrons à l'Elysée leur permet de passer outre l'administration. Par ailleurs, cette gestion par les sommets de l'Etat donne une légitimité à la décision au sein de l'Etat, comme dans les entreprises. Une fois l'arbitrage rendu, il n'y a plus de recourt possible. L'arbitrage est qualifié de politique. C'est le poids politique du Premier ministre ou du Président qui rend non contestable la décision.
« A la fin, des décisions politiques, moi, je ne sais pas, dans quelle mesure l'avis des services de l'Etat a compté ou pas dans les décisions finales. En l'occurrence, les décisions étaient pas très éloignées des recommandations des services de l'Etat. Mais hasard ou pas ? Moi, j'en sais rien. Il y a moment où ça nous échappe. Et c'est normal. Le sujet concerne le PR. Forcément. » (Un haut fonctionnaire).

Or la légitimité de l'administration sur ces questions est largement tributaire des compétences qu'on lui attribue. Les administrations de tutelle s'appuient sur un savoir indigène, facilement contestable. Dans les années 1990-2000, elles ne s'appuient ni sur l'économie, ni sur le droit,

mais plutôt sur des considérations industrielles et d'intérêt général, qui relèvent plus de la gestion, sans toutefois s'y référer. C'est ainsi que dans une note du 5 décembre 1999 de la DGEMP au cabinet, on évoque la question d'un rapprochement entre Eramet (acteur minier important) et la Cogéma : « *Il paraît souhaitable d'aller plus loin que ce rapprochement capitalistique et de favoriser le rapprochement des équipes minières, pour favoriser une fertilisation croisée et pour leur ouvrir de nouvelles perspectives de carrières : les équipes d'ERAMET, aujourd'hui actives en Nouvelle-Calédonie pour le nickel et au Gabon pour le manganèse pourraient être associées aux activités de COGEMA au Canada et au Niger, et réciproquement* ».

Le cas le plus frappant est celui de la fusion GDF Suez. Le projet est annoncé par Villepin, Premier Ministre, sur le perron de l'hôtel de Matignon, qui décrit la nécessité pour Suez d'être associé à Gaz de France en raison d'une menace imminente d'OPA hostile en provenance du groupe italien ENEL. La menace d'OPA d'ENEL paraît d'autant plus rebutante que l'Etat italien en est un actionnaire majeur (à hauteur d'un quart du capital). Beaucoup d'observateurs ont vu dans cette menace un montage ou ENEL était aiguillé par Veolia (lui-même intéressé par la branche Suez environnement de l'ensemble), dans le but de mieux faire accepter le projet de fusion entre Suez et le Gaz de France. Veolia aurait laissé ENEL seul au dernier moment, pour répondre à l'agenda de Suez. Dans ce cas, ce montage ne fait que confirmer le fait qu'une OPA d'un opérateur étranger paraît particulièrement repoussante à un grand nombre d'acteurs, qui ont repris l'argument.

II - 3 Un discours autour de la menace et du patriotisme économique

Au-delà de la capacité de conviction ou de persuasion des dirigeants portant un projet de fusion, et de leur capital social, deux éléments permettent de comprendre le refus de l'Etat (donc, en conséquence de sous partie précédente, de l'Elysée). Dans ces opérations, deux caractéristiques des entreprises résultant de fusions sont privilégiés : la taille et le caractère français de l'entreprise. Ce sont ces éléments (et principalement le caractère français) qui amènent l'Etat à s'opposer ou au contraire à motiver l'acception d'associations d'entreprises.

Un véritable consensus se fait autour de la taille que doivent atteindre les entreprises. Ce consensus rassemble l'ensemble des partis politiques, l'administration et l'ensemble du gouvernement. Par exemple, lors de la fusion GDF Suez, personne ne questionne l'accroissement en capital de la nouvelle entité, mais plutôt la forme et les objectifs que le nouvel objet devra remplir. Ainsi, le PCF demande la création d' « *un pôle de l'énergie EDF-GDF 100 % public, pour l'indépendance énergétique de la France, pour une tarification sociale et régulée et un égal traitement de tous les usagers, pour un service public de proximité qui assure l'entretien, le dépannage, l'accueil des usagers* » (Cité par Ouest France, 12 octobre 2006). Dominique Strauss Kahn, ministre de l'économie et des finances de 1997 à 1999, et à ce titre engagé dans les opérations de fusion Total-Elf, Areva et Technip-Coflexip énonce ainsi la doctrine qui est celle du gouvernement socialiste de Jospin : *« l'objectif premier, seul légitime dans un combat mondial entre entreprises de taille continentale, était de renforcer la main française, en vue de la constitution d'un acteur européen. L'objectif second était d'assurer, à chaque stade de la concentration, un ancrage actionnarial solide, capable de défendre les intérêts français* »[5]. L'exemple pris dans le secteur bancaire est particulièrement parlant : « *Un dernier mot, un dernier regret. Pendant l'année 1999 s'est noué dans le secteur bancaire français un drame dont nous avons le secret. Alors que les*

[5] Dominique Strauss Kahn, *La Flamme et la cendre*, Grasset, 2002, co-rédigé par Marc Villemain, p. 296 et p. 306

banques espagnoles, par exemple, ont su se regrouper pour former des ensembles qui comptent aujourd'hui parmi les plus importants d'Europe, nous n'avons pas réussi à fondre en un seul groupe la BNP, Paribas et la Société Générale ». Les justifications de Strauss Kahn aux fusions (et privatisations conséquentes) évoquent le service public, se faisant l'avocat d'une « *extension au moins européenne du marché domestique d'EDF* ».

L'autre élément mis en avant pour justifier l'adossement de GDF à Suez est la menace d'OPA d'ENEL, opérateur italien de l'énergie sur Suez. A aucun moment la logique industrielle du résultat de cette fusion potentielle n'est évoquée. En revanche, on mentionne régulièrement les différences de « *culture* » d'ENEL et de Suez pour motiver le choix du gouvernement. En l'occurrence, cette « *culture* » semble se résumer à la langue française, GDF étant souvent décrite comme ayant un fonctionnement administratif, et Suez étant jusqu'au milieu des années 1990 une holding financière. Par ailleurs, GDF est régulièrement évoqué comme un sauveteur de Suez, présentée comme avant tout une entreprise française.
Deuxième exemple, ENI comme chevalier blanc d'Elf en 1999. ENI encore pire car (voir archives administration).
Au milieu des années 1990, est envisagée une fusion entre le groupement constitué par le GEC (entreprise britannique d'électronique) et Alstom et Framatome. Le projet est suffisamment pris au sérieux par les actionnaires de Framatome (dont l'Etat à 40%) pour que Jean Claude Leni, le président historique de Framatome (de 1970 à 1996) qui s'oppose au projet soit remplacé par un membre de son équipe plus capable de défendre le projet, Dominique Vignon.
« *Le raisonnement était que cela permettait de rassembler les équipements pour les centrales. J'étais assez convaincu de ce schéma et je le suis toujours. Une proposition a été faite par GEC et Alstom à l'Etat français de faire un swap : Framatome devenait une branche d'Alstom avec une participation au capital dans laquelle Alstom et le GEC avaient voulu l'égalité, et l'Etat sortait, ou devenait minoritaire. C'était antérieur à ma prise de présidence, mais la négociation a eu lieu après. Cela a été assez rapide, elles ont été arrêtées sur décision des pouvoirs publics. Le fondement du désaccord était que le gouvernement voulait que le GEC ait une participation plus faible qu'Alcatel au motif que le nucléaire était une activité stratégique, ce que le GEC a refusé.* » (Un ancien dirigeant de Framatome).
Comme l'exprime la citation ci-dessus, l'argument sur lequel bute la négociation pourtant bien avancée est la part des acteurs français et des acteurs britanniques dans le nouvel ensemble. Le caractère français (même à un point de pourcentage) est privilégié à une opération industrielle dont la logique n'est pas remise en cause.

On peut également attribuer à la nationalité de Siemens, le refus de l'alliance Areva-Siemens proposée par les dirigeants de l'entreprise allemande en 2009. (Voir entretien Lauvergeon, ou Cavatorta)

III - Le passage devant la DGCOMP, un processus *technicisé*. Puissance paradoxale de la Commission ?

Depuis 1989, les opérations de concentration font l'objet d'une législation ad hoc, confiant à la Direction Générale de la Concurrence de la Commission Européenne le soin d'approuver les opérations proposées par les industriels et le cas échéant, de les amender ou de les refuser. Contrairement au processus national, le processus de la Commission est géré à un niveau technique. A ce titre, la puissance de la Commission paraît paradoxale. Comment l'institution parvient elle à imposer une régulation, effectuée par des technocrates ?

III - 1 L'influence structurante de la Commission

La Commission Européenne, et plus particulièrement la Direction Générale à la Concurrence exerce une influence conséquente sur les projets de fusion, et en premier lieu, au cours de leur élaboration même. L'exemple le plus représentatif de cette influence a priori concerne le projet de fusion EDF – GDF. A l'heure de l'ouverture des marchés, il aurait permis de renforcer les deux entreprises, objectif poursuivi par les acteurs publics et privés du secteur depuis les directives libéralisant les marchés de l'électricité et du gaz de 1996 et 1997. La fusion aurait été d'autant plus aisée que la direction la plus importante en nombre d'agents, la direction de la distribution était commune aux deux établissements publics.
« - *Et qu'en est-il du projet EDF – Gaz de France ?*
- *Ouf ! C'est le monstre du loch Ness ! En 1946, dans les propos de Marcel Paul, la vision qu'avaient les pères fondateurs, c'était une seule entreprise. […] Régulièrement, la question se posait. Moi, j'avais pour antienne de dire, nous sommes le seul électricien du monde qui ne vend pas de gaz. Ceux qui s'y opposaient, tous des libéraux, disaient, au moment où on combat le monopole actuel, cela revient à couper en rondelles ces entreprises.* » (Un ancien dirigeant d'EDF).
Le projet de fusion EDF-GDF est considéré comme envisageable notamment en raison de l'une des (très rares) interdictions de la Commission Européenne vis-à-vis d'un projet de concentration, concernant le projet de rapprochement d'EDP, GDP (Electricité de Portugal et Gaz de Portugal) et l'ENI. D'après l'analyse[6] qui a été faite de cette interdiction, la Commission a refusé cette opération non en raison de la disparition du concurrent que constituait GDP pour EDP – les entreprises opéraient sur des marchés différents – mais en raison du fait que l'un était pour l'autre le concurrent futur le plus probable. Cette situation est précisément celle d'EDF et du Gaz de France en 2004.
« *On ne peut évidemment connaître la position exacte qu'adopterait la Commission européenne sur un tel projet. Des éléments ont toutefois été apportés lorsque la faisabilité juridique de la fusion EDF-GDF a été étudiée à l'occasion des travaux de la Commission Roulet. Ainsi, selon les conclusions de l'étude alors réalisée par le cabinet Bredin-Prat pour le compte de l'Agence des participations de l'Etat,* « l'importance des entraves significatives à une concurrence effective imposerait la présentation de mesures correctives lourdes, radicales et de nature structurelle qui impliqueraient nécessairement des cessions d'actifs dans les deux entreprises concernées, à tous les niveaux de la filière énergétique ». » (Rapport parlementaire Lenoir sur la fusion GDF Suez, p.16). A aucun moment la fusion EDF GDF n'est contestée sur un plan industriel. « *J'ai participé à ces études [d'adossement de GDF avec une autre entreprise]; L'une avec EDF. Tous les bazookas sont sortis. En disant que la Commission Européenne n'accepterait jamais. Ils avaient raison. Mais la masse sociale était pour. La grande masse, c'est la distribution. Ça n'a pas été facile, il a fallu leur dire : toi, tu es GDF, toi, tu es EDF* » (Un ancien dirigeant de GDF).

On donne d'autant plus d'importance aux avis de la Commission qu'il est difficile d'influer sur le processus de contrôle des concentrations une fois entamé à Bruxelles pour les Etats membres.

Par ailleurs, toute fusion envisagée « *de dimension communautaire* » (c'est-à-dire, impliquant des firmes dont le chiffre d'affaire n'est pas réalisé à plus des 2/3 dans un seul Etat membre) doit être notifiée à la Commission Européenne dont l'approbation est nécessaire. La DG Concurrence examine ensuite le projet de fusion, lors de plusieurs phases d'enquête. Durant

[6] Concurrences N°1, 2005, rubrique Concentrations, JM Cot, S. Martin, J. Philippe.

ces différentes phases, des scenarii de fusions sont proposés, formellement et informellement par les équipes de la nouvelle entité, pour être refusés jusqu'à ce qu'ils deviennent acceptables par les équipes de la Commission. Dans le cas de l'absorption d'EnBW par EDF en 2001, la DG COMP estime qu'EnBW est le concurrent le plus probable d'EDF en France dans la perspective de l'ouverture des marchés de l'électricité. L'administration européenne n'interdit pas la fusion mais exige qu' « *EDF s'engage à donner à ses concurrents accès à des capacités de production totales de 6 000 MW situées en France, de 5 000 MW sous forme de centrales électriques virtuelles (CEV) et de 1000 MW sous forme de contrats subsidiaires de contrats d'achat d'énergie de cogénération existants*. » Par ailleurs, EDF s'engage à aider la CNR (Compagnie Nationale du Rhône, filiale d'EDF) une indépendance actionnariale et commerciale en vue du développement de la concurrence sur les marchés de l'électricité.

Comment expliquer cette prégnance de la doctrine de la Commission dans l'élaboration même des projets ? Prégnance d'autant plus paradoxale quand on sait, comme on va le voir dans la partie suivante que le contrôle des concentrations se fait à un niveau technocratique et non politique à la Commission Européenne.

III - 2 L'analyse économique, et le rôle prégnant des fonctionnaires.

Avant la réforme de 2002, le contrôle des concentrations était effectué par la *Merger Task Force*. A l'heure actuelle, il y a une unité chargée du contrôle des concentrations au sein de chaque direction thématique (par exemple, énergie et environnement). Pour les opérations considérées ici, de grande dimension, de 5 à 10 personnes sont chargées d'une opération, au sein d'équipes de 20 à 25 personnes. Les hauts fonctionnaires qui composent ces équipes sont formés traditionnellement formés au droit, et de plus en plus à l'économie.

Contrairement aux fonctionnaires des directions techniques françaises, les administrateurs de la DG COMP s'appuient sur des analyses juridiques et économiques. Ces analyses permettent de contester les thèses présentées par les compagnies proposant des mouvements de concentration. Celles-ci sont invitées à proposer des évaluations, de plus en plus économiques des conséquences de la fusion proposée. Pour contester ces analyses, la DG COMP dispose de données issues de larges enquêtes destinées à connaître les secteurs d'activité. Ce qui lui permet dans le cas de GDF Suez d'écrire dans un rapport : « *La Commission conteste les arguments du rapport [d'un bureau d'experts]* et rejette par conséquent les conclusions des parties. Le rapport [d'un bureau d'experts]* apparaît à la fois biaisé du point du vue méthodologique et basé sur des spéculations plutôt que sur une analyse factuelle. Les résultats de l'enquête de marché spécifique réalisée par la Commission ont largement démontré le caractère purement spéculatif des conclusions du Rapport [d'un bureau d'experts]** » p. 26 (rapport réf. à retrouver)

Les évaluations de la DG COMP ne se résument pas à des calculs de part de marché et de volumes échangés, mais incluent également des évaluations plus qualitatives et prospectives des avantages compétitifs des firmes considérées. Par exemple, dans le cas de Gaz de France :
« La force compétitive de GDF résulte, en particulier, de la combinaison des avantages suivants :
• Opérateur historique dans un grand pays limitrophe de la Belgique
• Accès à un portefeuille large et diversifié de gaz, y compris du GNL
• Accès au gaz H et au gaz L en Belgique
• Possibilité de stockage de gaz L en France
• Droits prioritaires d'accès au stockage de gaz H en Belgique

• *Copropriété et gestion de certains axes de transit (SEGEO) et contrôle de certains points d'entrée*
• *Réservations importantes et capacités à disposition de GDF sur certains points d'entrée dans le réseau belge »*

Les interventions de la DG COMP dans le domaine des concentrations s'appuient également sur des arguments et plus récemment sur un processus juridique. Ses décisions, lourdes de conséquences pour les entreprises sont toujours contestées par celles-ci devant la CJE. Les refus de la CJE de trois décisions en 2002 ont mené à une profonde réorganisation (Cini et McGowan, 1998) de la DG COMP, qui s'appuie non seulement sur des analyses économiques plus poussées, mais également sur une procédure juridiquement plus solide. La DG COMP affecte quelques officiers auditeurs au respect des procédures, allant même jusqu'à organiser des auditions des firmes en fin de procédure, sous la forme de procès judiciaire. La montée en puissance de l'économie–discipline est symbolisée par la nomination d'un *chief economist* aux côtés du directeur général, chargé de la cohérence des arguments économiques utilisés avec la doctrine. Ce processus de restructuration renforce le poids de l'économie, mais également du droit (et plus particulièrement du respect des procédures) dans le processus de contrôle des concentrations. L'usage de l'économie est plus important dans le domaine des concentrations que dans l'antitrust et dans la régulation des abus de position dominante que sont les deux autres champs d'action de la DG concurrence. « *Les concentrations, c'est une autre affaire. C'est la boule de cristal. Il y en a quelques une d'intéressantes, mais peu. Il n'y a pas de réflexion juridique* » (un haut fonctionnaire à la formation juridique).

Le rôle prégnant des fonctionnaires européens dans les processus de fusion tient à plusieurs éléments. La rapidité à laquelle les projets sont examinés par la DG COMP empêche les commissaires de prendre part au processus de décision. *« Le plus souvent des cas, c'est pas flagrant, ou il intervient dans une sous partie d'une transaction. Si le Commissaire a une opinion forte sur le sujet, il peut orienter la gestion d'un cas. Mais c'est le cabinet qui a du pouvoir. C'est pas si courant dans les cas de concentration, les gens du cabinet, ils viennent de la DG COMP, ils savent d'où ils viennent et ils préparent l'après.* » Quant au collège des Commissaires qui statue sur chaque opération de la DG COMP, « *ils influent très peu, ils arrivent très tard, et ont pas le temps d'orienter l'enquête. Comme on va avec un rythme échevelé, les autres Commissaires ont très peu de rôle* ».
Par ailleurs, les fonctionnaires ont des mécanismes de protection vis-à-vis de la sphère proprement politique de la Commission, et ne donnent par exemple que des informations publiques aux commissaires dans le cas de procédures d'antitrust.

C'est sur la base de ces analyses juridiques et économiques qu'une communication de griefs est signifiée aux entreprises souhaitant fusionner. Le processus de contrôle de la Commission est dans ce cas hautement technicisé, comme cela a pu être constaté dans d'autres domaines d'activité de cette institution (Jullien et Smith, 2015 : Robert, 2000). Il s'appuie sur les sciences de gouvernement que sont le droit et l'économie, qui constituent la base d'une légitimité rationnelle légale, et s'opposent à la légitimité politique sur laquelle s'appuie le gouvernement en France pour jouer sur les fusions d'entreprises françaises. Comment expliquer la prégnance et le pouvoir de l'action administrative comparé au cas français ?

III - 3 Les appuis institutionnels de la Direction Générale de la Concurrence

Pour mener à bien ses enquêtes prospectives, la direction générale de la concurrence prend appui sur d'autres organisations. En premier lieu, elle s'appuie depuis 2006 sur un réseau

européen d'autorités de concurrence nationales (Smith, 2013) ainsi que sur les autorités de régulations sectorielles nationales comme la CRE (Commission de Régulation de l'Energie) en France. Ces relations privilégiées permettent de recueillir des informations sur le fonctionnement de secteurs sur lesquels la DG COMP n'a jamais encore enquêté (pour les opérations de concentration, c'est le cas dans les secteurs de l'électricité et du gaz en France) ou sur lesquels ses données sont obsolètes. « *Souvent quand on est notifiés d'une transaction, on part de zéro. On a besoin d'être éduqués par les parties sur le fonctionnement des marchés. Tout notre jeu, c'est d'entendre ce qu'ils disent, mais en contradiction avec d'autres acteurs du marché. Et puis on a à faire à des marchés parfois dont on connaît les points faibles.* » (Entretien avec un haut fonctionnaire de la DG COMP).

En second lieu, la DG COMP s'appuie donc sur des données de compagnies concurrentes des entités qui vont fusionner ou de la future entité. Ainsi, dans le cas de la fusion GDF Suez, le rapport constate : *« La Commission a, de son côté, recueilli auprès des concurrents des parties les volumes de gaz qu'ils ont fournis aux gros et petits clients ayant exercé leur éligibilité sur chaque zone. Ainsi la Commission a pu confronter les données réelles à celles estimées par les parties. D'une manière générale, la Commission a constaté que les parties avaient surévalué la taille des marchés, ce qui dans certains cas se traduit par une surévaluation significative du poids des concurrents des parties. »* Indirectement, ce sont donc les intérêts des concurrents, radicalement différents, sur lesquels la DG COMP s'appuie.

Nord H	Gros clients			Petits clients		
	Parties		Enquête	Parties		Enquête
GDF	[…]*	[50-60]*%	> [60-70]*%	[…]*	[40-50]*%	> [90-100]*%
SUEZ (DISTRIGAZ)	[…]*	[10-15]*%		[…]*	[0-5]*%	
GDF + SUEZ	[…]*	*[60-70]*%*	*> [70-80]*%*	[…]*	*[40-50]*%*	*> [90-100]*%*
TOTAL	[…]*	[20-30]*%	< [10-20]*%	[…]*	[0-5]*%	

Comparaison entre les données fournies par les parties (GDF et Suez) et celles issues de la Commission, pour les parts de marché concernant le gaz de type H, dans la zone nord du réseau (p. 97 du rapport sur la fusion GDF Suez).

L'avis des concurrents est demandé pour la définition même des marchés, première étape pour l'étude concurrentielle qu'elle effectue : « *Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, on peut conclure que le marché géographique en cause pour les AC pour REP et les AC pour les REB apparaît comme étant un marché à l'échelle de l'EEE. Cela a été largement confirmé par des concurrents tiers* » (Rapport fusion Framatome-Cogéma).

« *Les raffineurs concurrents indiquent qu'en cas d'augmentation des prix par TotalFina/Elf ils pourraient offrir des volumes supplémentaires dans certaines zones où ils ont des ressources excédentaires comme à partir de la Basse Seine et Berre – Marseille. Dans les autres régions, ils sont déficitaires en une ou plusieurs catégories de produits (essences ou distillats), et ne sont donc pas en mesure de proposer des ressources, sauf achat à des raffineurs concurrents ou par le biais du marché cargo (dans le Nord-ouest de l'Europe et la Méditerranée). Or, la capacité d'importer les volumes supplémentaires dépend de l'infrastructure d'accueil, et sur ce point, les raffineurs concurrents indiquent que les*

capacités de stockage seront moindres, sauf dans les dépôts où ils sont ensemble avec TotalFina et Elf. »

Enfin, les administrateurs de la DG COMP s'appuient sur le pouvoir d'enquête qui leur est accordé et leur permet de demander les données et documents qu'ils souhaitent auprès des entreprises faisant l'objet d'une enquête, éventuellement par la voie de perquisitions jusque dans les sièges des entreprises. « *On a un pouvoir d'enquête, c'est-à-dire que les entreprises doivent répondre [à nos demandes]. N'importe lesquelles, clients, fournisseurs,… On va envoyer énormément de demandes de documents.* » (Entretien avec un haut fonctionnaire de la DG COMP).

Conclusion partielle

Contrairement aux administrations techniques et de tutelle, c'est l'administration de la DG Concurrence à la Commission Européenne qui occupe une place de premier plan dans le traitement des concentrations qui lui sont notifiées. Cette place de premier plan, elle la doit tant aux appuis qui sont les siens, firmes concurrentes et agences de régulation nationales, qu'à la légitimité que l'usage d'analyses économiques et de processus juridiques donne à son action.

Conclusion

Les projets de fusions d'entreprises, avant même d'être mis en œuvre ont déjà une longue histoire derrière eux. Dans le cas du secteur de l'énergie français, ces projets sont évoqués puis élaborés en comité restreint, dans les états-majors des entreprises, contrairement à l'image de Meccanos® industriels qui verraient hauts fonctionnaires et hommes politiques restructurer des secteurs entiers sans tenir compte de « *réalités industrielles* ». Ces projets, s'ils sont initiés par les industriels sont redevables de représentations et de contraintes extérieurs aux entreprises. Si l'Etat apparaît, c'est lors d'une seconde phase, pour apporter son soutien à certains projets. Se pose la question de son autonomie, devant des acteurs industriels puissants, et des intérêts financiers non moins considérables. C'est en premier lieu l'existence de projets alternatifs qui assure une certaine indépendance à l'Etat. En second lieu, c'est la prise en charge du processus de contrôle de la fusion par les sommets de l'Etat qui assure à son implication une légitimité politique. Cette hétéronomie relative s'illustre par le refus systématique de prises de contrôle de groupes étrangers de grandes firmes françaises. Enfin, les projets de fusions sont examinés par la Commission Européenne, dont le contrôle est radicalement différent. Le processus de la Commission s'appuie sur des analyses économiques et un processus juridique formalisé, qui donnent une légitimité au processus bruxellois. La DG COMP s'appuie également sur les données et connaissances des marchés de concurrents comme d'institutions nationales dont le but est l'accroissement de la concurrence. La Commission exerce son influence sur les projets de fusion en amont, lors de leur élaboration et en aval, en contraignant les firmes candidates à la fusion à se séparer de certaines activités ou à changer leur mode de gouvernance.

Il est un acteur absent de ce récit, le secteur financier : banques, analystes financiers et investisseurs institutionnels. Dans le cas du secteur de l'énergie, son rôle est apparu secondaire par rapport à celui de l'Etat, premier (et parfois unique) actionnaire des entreprises. Les actionnaires privés et notamment un certain nombre d'investisseurs

institutionnels sont apparus dans la lutte entre Jaffré et Desmarest pour le contrôle du nouvel ensemble Elf – Total. Jaffré, PDG d'Elf proposait un bonus en cash à ses actionnaires. Nombre d'entre eux étant actionnaires des deux entreprises, l'offre de Jaffré ne les a pas convaincus : elle aurait affaibli le nouvel ensemble dont ils deviendraient actionnaires.

A travers les opérations de fusion, on perçoit le rôle de l'Etat et de la Commission Européenne dans ce qui constituent parmi les plus grandes opérations de structuration de l'économie. Même si l'Etat et la Commission Européenne respectent les intérêts des dominants (les projets sont rarement interdits par la Commission qui se contente souvent de les amender[7]), ils font preuve d'une certaine force d'imposition, et participent, par la négative, aux projets de restructuration du secteur de l'énergie. Les acteurs étatiques, bien que convaincus par les schémas de champions nationaux pèsent sur la forme qu'ils prennent, faisant montre d'une certaine hétéronomie. Les fusions qui ont lieu durant les années 2000 sont donc tributaires de représentations multiples – celles de l'Etat, de la Commission Européenne et des entreprises - de ce que sont les entreprises et des buts que ces organisations doivent remplir. Elles mettent en relation des acteurs français de l'énergie, selon les préférences du gouvernement français, elles créent des entreprises verticalement intégrées et peu diversifiées, selon les représentations des dirigeants de ces entreprises et enfin, ces opérations créent des firmes dont les parts de marché et plus généralement le pouvoir sur un marché donné ne sont pas jugés excessifs selon les critères de la Commission Européenne.

Bibliographie

Décision de la Commission du 14.XI.2006 déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord EEE (Affaire n° COMP/M.4180. Gaz de France/Suez).

Case No Comp/M.5224 - Edf / British Energy, Regulation (Ec) No 139/2004 Merger Procedure, Article 6(2) Non-Opposition, Date: 22/12/2008

Décision de la Commission du 7.2.2001 déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et avec l'accord EEE (Affaire n° COMP/M.1853. EDF/EnBW)

Décision de la commission du 9 février 2000 déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun (Affaire n° COMP/M.1628 – TotalFina/Elf) Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil

Décision de la commission du 6 décembre 2000 déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et avec l'accord sur l'Espace économique européen (Affaire COMP/M.1940 — Framatome/Siemens/Cogéma/JV) *[notifiée sous le numéro C(2000) 3691]*

Amable, B. (2005). *Les cinq capitalismes: diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Éditions du Seuil.

Cini M., Mcgowan L., 1998, Competition Policy in the European Union, MacMillan.Millward, R., 2005. *Private and public enterprise in Europe*, Cambridge, New York, Madrid: Cambridge University Press.

Cohen, E., & Bauer, M. (1985). *Les grandes manœuvres industrielles*. P. Belfond.

[7] Entre 1990 et 2008, 3696 opérations de concentration ont été notifiées à la Commission Européenne. Parmi elles, 3178 ont été en phase I, et 176 en phase II. 20 ont été refusées (d'après Cini et McGowan, 2009).

Davis, G. F., & Stout, S. K. (1992). Organization theory and the market for corporate control: A dynamic analysis of the characteristics of large takeover targets, 1980-1990. *Administrative Science Quarterly*, 605-633.

Davis, G. F., Diekmann, K. A., & Tinsley, C. H. (1994). The decline and fall of the conglomerate firm in the 1980s: The deinstitutionalization of an organizational form. *American Sociological Review*, 547-570.

Dobbin F., Dowd T.J., 2000, « The Market That Antitrust Built: Public Policy, Private Coercion, and Railroad Acquisitions, 1825-1922 », *American Sociologial Review*, 65, 5, p. 631 657.

Dobbin, F., & Dowd, T. J. (1997). How policy shapes competition: Early railroad foundings in Massachusetts. *Administrative Science Quarterly*, 501-529.

Dobbin, F., 1994. *Forging industrial policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fligstein N., 1990, *The Transformation of Corporate Control, Cambridge*, Massachusetts, Harvard University Press, 391 p.

Hall P., 1986, *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*, Cambridge, Harvard University Press.

Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

Histoire, économie & société**,** 27e année, 2008/1**,** La politique de la concurrence communautaire : *Origines et développements (années 1930-années 1990)*

Jullien B., Smith A., 2015, *The EU's government of industries: markets, institutions and politics*, London, Routledge.

Palmer, D., Barber, B. M., Zhou, X., & Soysal, Y. (1995). "The friendly and predatory acquisition of large US corporations in the 1960s: The other contested terrain". *American Sociological Review*, 469-499.

Roy W.G., 1997, *Socializing Capital: The Rise of the Large Industrial Corporation*, Princeton, Princeton University Press, 338 p.

Smith A., 2013, « Transferts institutionnels et politiques de concurrence », *Gouvernement et Action Publique*, 3, 3, p. 415 440.

Stanziani, A., 2012. *Rules of exchange : French capitalism in comparative perspective, eighteenth to the early twentieth centuries*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.

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 & société*, 27(1), pp.47–61.

Annexe 1 – listes des projets de fusion non aboutis sur la période

Opération	Entreprises concernées	Date du projet
Fusion	GEC-Alsthom - Framatome	1997
Fusion	EDF - GDF	2000-2007
Montée au capital	Areva - Siemens	2008-2009
Fusion	Alstom - Areva	2007-2011

Fusion	ENEL - Suez	2006
Fusion	Cogéma - Eramet	1999-2009