

Competition Memo : Septembre 2000

Le contrôle des concentrations sur les “nouveaux marchés”

Dans un contexte qui évolue rapidement tel que celui de la “nouvelle économie”, les fusions et les entreprises communes (joint ventures) sont devenues un moyen efficace pour développer de nouveaux produits ou services avant les concurrents. De par leur nature même, ces transactions dictées par l’innovation sont susceptibles d’offrir à l’entité fusionnée un avantage compétitif – en général, c’est en effet pour cette raison que ces fusions sont initialement décidées. Dans quel(s) cas les autorités de concurrence devraient-elles s’en inquiéter ? Deux cas récents – *Vodafone Airtouch / Mannesman* et *Microsoft/Liberty Media / Telewest* – illustrent les jugements difficiles qui sont à faire pour évaluer les fusions sur ces marchés.

Une dominance initiale qui n’est que temporaire

Au début de cette année, la fusion *Vodafone/Mannesmann* a mis en commun des activités de téléphonie mobile complémentaires à travers l’Europe et a de fait créé le premier réseau mobile paneuropéen.¹ Selon la Commission, cette fusion allait permettre à *Vodafone/Mannesmann* d’offrir des services de téléphonie mobile paneuropéens continus, lesquels sont censés être supérieurs aux services non intégrés de téléphonie mobile et aux accords de roaming. En particulier, ils devraient être plus intéressants pour des entreprises multinationales qui ont d’importantes activités dans plusieurs pays. Selon la Commission, les nouveaux “services mobiles avancés paneuropéens” proposés par *Vodafone/ Mannesmann* constituaient un marché séparé et la nouvelle entité se serait retrouvée en position de dominance initiale en raison de son avantage à être la première entreprise sur ce nouveau marché (“first-mover advantage”).²

Ce cas est important car la Commission a reconnu (à juste titre) que l’avantage conféré par la position de leader de *Vodafone/Mannesmann* serait de courte durée en raison des imitations par les concurrents et de la concurrence exercée par les technologies mobiles de troisième génération. La suite des événements a confirmé le point de vue de la Commission – trois mois après la fusion, l’opérateur britannique Orange qui avait été revendu s’est joint à France Telecom pour concurrencer les services continus de *Vodafone/Mannesmann*. En dépit de cela, la Commission a conclu que *Vodafone/Mannesmann* serait l’unique fournisseur sur ce nouveau “marché” et serait dès lors dominant, tout au moins pour un certain temps. La Commission a imposé un certain nombre de conditions détaillées – séparation comptable, arbitrage des litiges concernant l’interconnexion, devoir de conception de systèmes facilitant la concurrence – et ce, pour une période de trois ans. Ces conditions reviennent en pratique à un accès réglementé au réseau et aux produits *Vodafone/ Mannesmann*, imposé via le contrôle des concentrations et non pas par la réglementation des télécommunications. Ainsi, la décision *Vodafone*

Airtouch/Mannesmann suggère que la Commission est prête à s’opposer à des fusions qui créent un avantage sur un nouveau marché, même s’il n’est que temporaire. Il n’est pas raisonnable de considérer qu’une telle situation temporaire de pouvoir de marché puisse constituer une position dominante dans un contexte où (1) les remèdes sont imposés pour une telle durée et (2) il n’y pas de crainte réelle de dominance dans le long terme ou de réduction dans les possibilités ou la rapidité d’imitation de la part des concurrents (au pire, ces derniers sont forcés de rattraper les avancées technologiques plus rapidement). Il s’agit d’un précédent inquiétant car il pourrait entraîner la réduction des incitations à investir ou à innover par le biais d’une fusion. Dans une économie de marché, les opportunités de profit jouent un rôle clé dans la direction prise par les activités d’innovation et l’investissement. Les politiques publiques ne devraient pas se soucier des profits très élevés réalisés par l’innovateur sur une période limitée.

Il existe toutefois certaines circonstances dans lesquelles une position initiale de leader peut entraîner une dominance de long terme. La tentative récente de prise de contrôle en commun du cablo-distributeur britannique Telewest par Microsoft (avec Liberty Media) est un exemple de cas où la Commission a reconnu que les effets de réseau peuvent renforcer une position initiale de dominance.

Les effets de réseau

Dans son enquête dans le cas *Microsoft/Liberty Media/ Telewest*, la Commission a défini un nouveau marché séparé pour les “logiciels destinés aux boîtiers décodeurs avancés de télévision numérique”.³ En pratique, ce marché comprenait le nouveau logiciel MSTV pour boîtiers décodeurs développé par Microsoft (combiné avec le logiciel Windows au niveau du serveur principal). La définition du marché était basée sur l’étendue de la largeur de bande du câble à l’entrée et à la sortie de la maison, laquelle rendait possible une transmission vidéo de qualité vers la maison et une transmission rapide au départ de la maison.

La Commission considérait que cette opération faisait partie d’une stratégie de Microsoft de prise de participation minoritaire dans des cablo-distributeurs à travers le monde (que ce soit directement ou par le biais de son partenariat stratégique avec AT&T). Cette stratégie a pour but de contrôler de près et d’influencer les décisions en matière d’adoption de logiciels. La Commission a accepté l’argument selon lequel l’adoption croissante du système MSTV de Microsoft allait augmenter les incitations à concevoir des programmes d’application pour les services interactifs avancés ne fonctionnant que sur ce système d’exploitation. Ainsi, on pouvait s’attendre à ce que d’autres réseaux, face au choix d’adoption d’un nouveau système, réalisent qu’il existe plus de programmes d’applications testés et débogués fonctionnant sur les systèmes Microsoft. Ces réseaux seraient ainsi prêts à payer plus cher – et adopteraient probablement – la plate-forme Microsoft.

L’interopérabilité entre les systèmes supprimerait ces “effets de réseau” et permettrait aux cablo-distributeurs de substituer les fournisseurs de systèmes et d’assurer que les effets de réseau ne soient pas spécifiques au

¹ Dans certains pays, il y avait des chevauchements géographiques horizontaux de réseaux nationaux de téléphonie mobile mais ces derniers ont été résolus car les entreprises concernées se sont engagées à vendre certains de leurs intérêts en Belgique et au Royaume-Uni.

² Dans la “nouvelle économie”, de nombreux accords mettent en commun des actifs complémentaires pour offrir un service novateur. Une question importante qui se pose est la suivante: la fusion crée-t-elle un nouveau marché? Dans un monde où les produits et les technologies évoluent rapidement, la définition des marchés est très fortement liée aux questions de pouvoir de marché et de dominance. Cette question fera l’objet d’un prochain memo.

³ Pour ce cas, Lexecon Ltd a conseillé Sun Microsystems Inc., une entreprise tierce intéressée.

fournisseur. Ainsi, toute innovation inciterait les entreprises à s'adapter aux décisions d'adoption des autres entreprises. Toutefois, aux Etats-Unis, l'affaire Microsoft a montré la manière dont une entreprise est capable de mettre en place des stratégies qui rendent l'interopérabilité impossible, et de s'assurer que les programmes d'application soient spécifiquement créés pour son propre système.

Selon la Commission, la participation de Microsoft dans un réseau de cablo-distributeur britannique important aurait entraîné à l'adoption du système MSTV dans la nouvelle génération de boîtiers décodeurs. La conséquence étant que ce système dominerait le marché (futur) pour les logiciels de la nouvelle génération de boîtiers décodeurs. Finalement, étant donné que la Commission était disposée à bloquer l'opération, Microsoft a abandonné sa proposition initiale et a annoncé que ses intérêts dans Telewest seraient restructurés (en pratique, le nouvel accord ne nécessitait pas l'autorisation de la Commission).

La dominance initiale peut être renforcée par les effets de réseau

En quoi les cas *Vodafone/Mannesmann* et *Microsoft/Liberty Media/Telewest* étaient-ils différents? Premièrement, les effets de réseau étaient plus importants dans le cas *Microsoft/Telewest*. Dans le cas *Vodafone/Mannesmann*, il était évident qu'une concurrence subsisterait de la part des nombreux opérateurs mobiles. En effet, ces derniers auraient tout simplement à rattraper leur retard et pourraient toujours s'interconnecter au réseau étendu Vodafone/Mannesmann. Par contre, dans le cas *Microsoft/Telewest*, les effets de réseau risquaient d'entraîner petit à petit le marché vers une monopolisation.

La version la plus connue de l'effet de réseau – l'externalité de réseau – s'observe quand un réseau prend de la valeur au fur et à mesure que des utilisateurs supplémentaires s'y connectent. Au fur et à mesure que le réseau de téléphone fixe s'est étendu, sa valeur a augmenté pour les utilisateurs existants en raison des possibilités accrues de communication – en effet, il n'y aurait pas d'avantage à être l'unique personne possédant un téléphone. Quand cet effet est associé à des économies d'échelle importantes – qui caractérisent en général les réseaux – il est probable que la première entreprise sur le marché ne puisse jamais être remplacée par de nouveaux entrants compétitifs et ce, même si sa performance est mauvaise.

Toutefois, des effets de réseau peuvent également émerger en raison d'autres complémentarités: pour les systèmes par exemple, ils proviennent des *complémentarités avec les programmes d'application*. Pour un utilisateur, le choix d'un système est en grande partie déterminé par le nombre et la qualité des programmes d'application qui peuvent fonctionner sur ce système. Les créateurs de programmes d'application ont tendance à créer des programmes qui fonctionnent sur le système d'exploitation le plus courant. Par conséquent, la demande pour le programme sera d'autant plus élevée qu'il existe des programmes d'application de grande qualité ou si l'on peut s'attendre à l'émergence de tels programmes.

Il est à noter que les effets de réseau ne requièrent *pas nécessairement* une intervention. Leur présence peut tout simplement signifier que l'entreprise gagnante dans le

court terme le sera aussi dans le long terme. Si cela est inévitable – à savoir si une entreprise sera de toute façon gagnante – pourquoi s'en soucier? S'il doit y avoir une entreprise gagnante, pourquoi s'en prendre à elle?

Il *peut* toutefois y avoir une inquiétude légitime dans le cas où une entreprise risquerait de gagner un avantage important par rapport à ses concurrents par le biais d'un accord. L'inquiétude réside alors dans le fait que les actions de l'entreprise ont la conséquence de "biaiser la course à l'innovation" en faveur d'une entreprise sans que cela ne soit dû aux qualités de ses produits. D'autres entreprises peuvent alors réduire leur effort d'innovation si elles anticipent qu'un concurrent est suffisamment en avance *en raison du fait que ce concurrent a augmenté la probabilité d'adoption future de sa technologie*. Toute activité qui bloque à un stade préliminaire les décisions d'adoption va réduire les incitations à innover des entreprises en retard, dont font partie celles qui auraient pu rattraper l'avancée technologique au moment où la décision d'adoption est effectivement prise. Ainsi, un seul accord peut faire partie intégrante d'une stratégie globale de monopolisation par le biais de fusions ou de participations. Le but de l'accord étant dans ce cas-ci de s'assurer l'adoption future et de devenir ainsi décideur dans la course à l'innovation.

Des limites au contrôle des concentrations?

L'issue finale du cas *Microsoft/Telewest* pose toutefois une question importante: ces questions plus profondes de monopolisation peuvent-elles être traitées de manière efficace par une politique de contrôle des concentrations traditionnelle?

Les alliances stratégiques ne sont pas soumises à l'examen classique du contrôle des concentrations et chaque accord particulier peut n'avoir qu'un impact limité. Le cas *Microsoft/Telewest* est un bon exemple: les entreprises concernées ont annulé la transaction et ont restructuré l'accord en réduisant la participation de Microsoft de manière à ce que l'accord ne soit plus soumis au contrôle des concentrations – il n'en demeure pas moins que le principal problème sous-jacent n'a pas changé. *In fine*, il apparaît que le contrôle des concentrations n'est pas un instrument efficace quand il s'agit d'un problème d'influence exercée sur des décisions partielles d'une entreprise (par opposition à une prise totale de contrôle).

Conclusions

Les cas *Vodafone/Mannesmann* et *Microsoft/Telewest* illustrent à quel point il est difficile d'appliquer un contrôle des concentrations qui soit cohérent et raisonnable sur les marchés où la technologie évolue rapidement. Il existe un danger réel d'intervention excessive, comme en témoigne l'intervention de la Commission dans le cas *Vodafone/Mannesmann*. D'un autre côté, le cas *Microsoft/Telewest* suggère que même s'il peut exister des inquiétudes réelles que l'innovation puisse être limitée par le biais de prises de participations stratégiques, il n'est pas évident que le contrôle des concentrations soit un instrument efficace pour traiter ce genre de cas. Dans un futur proche, ces questions vont devenir de plus en plus présentes dans le contrôle des concentrations – et bien entendu, dans la politique de concurrence en général.

septembre 2000

© CRAI International (publié initialement par Lexecon Ltd avant son acquisition par CRA)