

# Super Mario et le Temple du savoir

Jeremy Clift s'entretient avec le **professeur Mario Monti**,  
Président de l'université italienne Bocconi

«Jack Welch s'est trouvé face à face avec son plus farouche ennemi : un Italien sérieux, érudit, éminemment respectable dénommé Mario Monti.»

T.R. Reid dans *The United States of Europe: the New Superpower and the End of American Supremacy*

**M**ARIO Monti a quelque chose de Harry Potter. L'ancien tsar antitrust de l'Europe, qui a dompté Microsoft et donné une leçon d'humilité au président de l'une des plus grandes entreprises industrielles américaines, cache sous ses lunettes et ses manières délicates une ardeur enthousiaste. Surnommé «Super Mario» par ses collègues et par la presse, cet élégant Italien, professeur d'économie, est devenu en 2001 un héros aux yeux de nombreux Européens pour avoir tenu tête à «Neutron» Jack Welch, le Président connu pour son franc-parler du conglomérat américain General Electric (GE). Monti, alors Commissaire européen à la concurrence, a torpillé la fusion de 42 milliards de dollars envisagée entre GE et Honeywell, deux titans de l'industrie américaine, dans une manœuvre qui est devenue le symbole de la puissance réglementaire et de la puissance de marché grandissantes de l'Europe.

Aujourd'hui âgé de 62 ans, ce spécialiste de l'économie monétaire, qui admet être «plutôt timide», est en train de se bâtir une nouvelle sphère d'influence à la tête d'un nouveau laboratoire d'idées européen appelé *Bruegel*, d'après la famille de peintres flamands — bien qu'il s'agisse aussi d'un sigle signifiant Brussels European and Global Economic Laboratory. L'un des tableaux les plus célèbres de Bruegel l'Ancien est la *Tour de Babel*, mais ce n'est pas à cela que pensait Monti quand il a proposé ce nom. «Ce qui me frappe énormément dans les peintures de Bruegel, ce sont les échanges entre les gens et les scènes de marché dans les Flandres du XVI<sup>e</sup> siècle. Je vois donc en lui un homme pleinement attentif aux interactions humaines et un observateur des marchés.»

Fils de banquier, Monti a grandi dans l'ombre de la deuxième guerre mondiale. Défenseur de longue date de la libéralisation des marchés et de l'unification de l'Europe, il a influencé toute une génération d'économistes européens alors qu'il occupait divers postes universitaires en Italie. Formé à Yale, le professeur Monti, qui a été l'étudiant de James Tobin et dirige aujourd'hui l'université Bocconi de Milan, a toujours été assez anticonformiste. Dans les années 70, période où l'Italie ne publiait pas de chiffres officiels sur la masse monétaire, il a établi ses propres estimations trimestrielles, qui se sont fait con-

naître sous le nom de «Monti M1» et «Monti M2», et a fini par entraîner la publication de chiffres officiels.

Décrit par *The Economist* comme présentant une «alliance redoutable de charme, d'intelligence et d'opiniâtreté polie», Monti a occupé deux fonctions de premier plan à la Commission européenne : celle de commissaire responsable du marché intérieur, des services financiers et de la fiscalité de 1995 à 1999, puis celle de commissaire à la concurrence jusqu'à la fin de 2004, ce qui lui a permis de mettre quelques-unes de ses théories économiques en pratique.

Il dit avoir «toujours aimé la politique, mais toujours détesté la politique de partis», ce qui l'a conduit à refuser plusieurs postes ministériels à Rome. Il n'a cependant pas hésité lorsque le poste à la Commission européenne lui a été offert, parce que c'était là le moyen de jouer un rôle politique sans s'affilier à un parti. Il pensait aussi que l'intégration européenne était la clé de la modernisation de l'économie italienne et de nombreuses autres économies européennes. «L'idée d'assumer une responsabilité au sein de l'organisme dans lequel je voyais le moteur de l'intégration européenne était donc irrésistible», glousse-t-il.

Le magazine *Institutional Investor* l'a accusé de souffrir de «surdité politique». Or, c'est peut-être là l'un de ses atouts majeurs, car il a souvent défié les pressions politiques. En 1999, il a refusé de revenir sur sa décision de supprimer les ventes hors taxe d'alcool et de tabac aux touristes voyageant dans l'Union européenne (UE), résistant aux vives pressions des politiques et des détaillants qui réclamaient le maintien de cet allègement fiscal apprécié. «C'est cette indépendance qui lui a valu l'immense respect des autorités nationales de la concurrence, des juristes et des entreprises», dit Margaret Bloom, professeur invité à la Faculté de droit du King's College de Londres, dans une opinion publiée par *Competition Policy International*. «Le Commissaire Monti a par ailleurs toujours fait preuve de la plus grande dignité sous le feu nourri des critiques de la presse — sans doute partiales — que lui ont valu certaines décisions», ajoute-t-elle.

## Des annulations importunes

C'est son rôle de tsar antitrust qui l'a mis sous le feu des projecteurs. Suite à l'annulation fâcheuse de trois décisions par les tribunaux, Monti a apporté des modifications déterminantes au mode d'application de la politique de la concurrence dans l'UE. Selon l'avocat Nicholas Levy, Monti a surpris jusqu'à ses opposants les plus farouches. «Sa réaction aux trois jugements a donné le ton de son mandat, servi de catalyseur au changement et jeté les bases de son action», dit Levy, un spécialiste de la réglementation européenne des fusions.



Monti explique sa décision de bloquer la fusion GE-Honeywell en juillet 2001.

Les trois annulations sont intervenues en 2002, quand le tribunal de première instance européen a rejeté des arrêts de la Commission européenne qui interdisaient à Air Tours, l'agence britannique de vacances à forfait, de prendre le contrôle de sa rivale First Choice, et qui bloquaient le rachat de Legrand par une autre compagnie d'électricité française, Schneider Electric. Le tribunal a également invalidé un arrêt contre le rachat de Sidel, un fabricant de plastiques français, par Tetra Laval, le fabricant suédois d'emballages. Ces jugements ont marqué un tournant pour Monti, qui avait pris ses fonctions déterminé à élargir et à approfondir les règles antitrust et de concurrence dans l'UE. Ayant concédé que «notre bilan dans le domaine des fusions est moins brillant après ces jugements», Monti a mis en œuvre plusieurs réformes qui ont élargi le dépistage des comportements anticoncurrentiels, assoupli et simplifié les procédures et établi des politiques internes plus rigoureuses. Il a fait une plus grande place à l'analyse économique dans l'examen des fusions, et nommé le premier économiste en chef de la Direction générale de la concurrence (voir encadré). Enfin, il a durement réprimé les cartels et modernisé le droit de la concurrence européen, instaurant de nouveaux règlements et imposant de lourdes amendes aux entreprises.

Mais l'épreuve cruciale lui est venue du projet de fusion de General Electric et Honeywell. Sa décision de bloquer cette fusion l'a conduit à un affrontement avec les régulateurs américains qui l'avaient déjà approuvée, et lui a attiré de nombreuses critiques d'hommes politiques, des médias et de dirigeants d'entreprise américains. Le Secrétaire américain au Trésor de l'époque, Paul O'Neill, a jugé sa décision «à côté de la plaque», d'autres experts antitrust la déclarant, pour leur part, fondée sur une analyse imparfaite.

En décidant d'empêcher la fusion, l'UE s'appuyait sur deux principes de préjudice concurrentiel. Elle concluait d'abord que la fusion renforcerait la position déjà dominante de GE sur le marché des gros moteurs d'avions, et établissait ensuite qu'elle permettrait à Honeywell, grâce au financement de GE Capital, d'acquiescer une position dominante sur les marchés des petits moteurs et du matériel d'avionique et de non-avionique.

Ce différend a mis en avant les éventuelles divergences de vues entre l'UE et les États-Unis quant au rôle de la réglementation et des marchés. «Aux États-Unis, nous faisons beaucoup plus confiance aux marchés qu'aux instances de contrôle. Certains observateurs ont signalé qu'à l'inverse, l'UE procède d'une tradition plus étatique qui croit davantage en l'utilité de l'intervention publique sur les marchés», remarque Deborah Platt Majoras, Sous-Procureur général adjoint américain dans ses déclarations sur l'affaire GE-Honeywell.

### La concurrence vue sous un angle économique

On attribue à Monti le mérite d'avoir fait une place plus large à l'analyse économique dans l'application de la concurrence au sein de l'Union européenne, domaine essentiellement dominé par les juristes. En septembre 2003, il a nommé Lars-Hendrik Röller, ancien professeur à l'université Humboldt de Berlin, au premier poste d'économiste en chef au sein de la Direction de la concurrence. L'économie peut apporter une contribution essentielle lorsqu'il s'agit, par exemple, d'évaluer si la fusion de deux entreprises est susceptible de créer des gains d'efficacité qui profiteraient aux consommateurs, ou si elle donnerait à la nouvelle entreprise une telle mainmise sur le marché que les consommateurs y perdraient à terme.

Économiste empirique, Röller est maintenant à la tête d'une équipe de dix économistes. Mais d'aucuns jugent ce nombre insuffisant — après tout, aux États-Unis, une centaine d'économistes au moins plangent sur les questions antitrust à la Federal Trade Commission et à la Division antitrust du Département de la justice. «Étant donné que les économies européenne et américaine sont de taille équivalente, et que les fusions les plus importantes ont des effets d'un côté comme de l'autre, le bureau de l'économiste en chef de la Direction générale de la concurrence semble pour le moins en sous-effectif», ont observé David Evans et Carsten Grave dans un article évaluant l'évolution du rôle de l'économie dans la politique de la concurrence sous Monti (Evans and Grave, 2005).

Pour Welch, cette décision a terni sa fin de carrière. «Le différend entre le Commissaire Monti et moi n'a jamais revêtu un caractère personnel», écrit-il dans son autobiographie. «Nous avons toujours entretenu des relations cordiales et nos équipes ont déployé d'immenses efforts pour concilier nos points de vue. Malheureusement, nous étions soumis à des règles qui autorisaient la Commission à intervenir à la fois en qualité d'adversaire et d'arbitre.»

Monti soutient que cette affaire est une exception qui masque un renforcement substantiel de la coopération transatlantique au cours des cinq dernières années. L'UE a en outre activement participé à l'établissement du Réseau international de la concurrence, instance qui regroupe plus de 80 organismes de concurrence du monde entier. Et, si l'UE et le Département américain de la justice ont adopté des positions différentes sur le dossier Microsoft, Monti juge toutefois normales ces divergences. «Nous avons consulté nos collègues américains à maintes reprises et en profondeur. Nous avons abouti à des conclusions différentes, mais cela ne devrait pas être trop surprenant», dit-il, faisant valoir que les administrations américaines elles-mêmes avaient adopté des positions différentes à l'égard du géant informatique. Accusant Microsoft de violations antitrust, la Commission européenne a imposé à l'entreprise une amende record de 650 millions de dollars l'an dernier et lui a ordonné de retirer son lecteur multimédia du système d'exploitation Windows. Microsoft a fait appel de cette décision.

Satisfait d'avoir fait de l'UE un «modèle de la coopération internationale antitrust», Monti est également fier d'avoir contribué à assurer une place importante à la politique de la concurrence dans la nouvelle constitution européenne. «Les pouvoirs de la Commission européenne étaient sérieusement menacés dans le domaine de la concurrence. La création d'un organisme distinct a été envisagée. Beaucoup d'États membres ont vraiment cherché à diluer le pouvoir de l'UE et de la Commission en matière de contrôle des aides publiques. Je n'ai épargné aucun effort pour travailler avec les membres de la convention et pour influencer le processus constitutionnel afin que la concurrence en ressorte pleinement protégée. À vrai dire, son statut dans la nouvelle constitution a même été renforcé», dit Monti.

Monti rejette les accusations selon lesquelles l'UE se serait servie de la politique de la concurrence pour consolider la position des entreprises européennes face aux américaines : «l'application rigoureuse de la politique de la concurrence a ceci de formidable qu'elle est indifférente aux nationalités». Il évoque diverses décisions qui ont bloqué des fusions au sein de l'UE (par exemple Volvo-Scania et Schneider-Legrand). La Commission a aussi sanctionné des subventions illégales par des amendes élevées. Peu avant le départ de Monti, la Commission a ordonné à sept banques publiques régionales allemandes de rembourser plus de 3 milliards d'euros de subventions illégales reçues des autorités régionales dans les années 90. L'arrêt a mis un terme au bras de fer qui opposait depuis dix ans les Landesbanken privilégiées d'Allemagne et la branche exécutive de l'UE, et qui était considéré comme un front stratégique de la campagne menée par la Commission pour éliminer le protectionnisme et bâtir un marché unique européen fondé sur des valeurs économiques libérales. «Ces décisions mettent fin à un différend très long et douloureux entre les banques publiques et privées en Allemagne, et instaurent donc des conditions de concurrence équitables dans le secteur», déclare Monti.

## En quête d'idées pour l'Europe

Bien que son mandat à la Commission ait pris fin, Monti continuera d'influencer la politique européenne par l'intermédiaire de *Bruegel*, le nouveau laboratoire d'idées européen dirigé par l'économiste français renommé Jean Pisani-Ferry, professeur à l'université Paris-Dauphine et ancien Président exécutif du Conseil d'analyse économique français. *Bruegel* s'intéressera aux enjeux économiques et aux responsabilités mondiales de l'Europe dans le contexte de la mondialisation. Il est appuyé par 20 entreprises européennes et internationales et par 12 gouvernements européens. Le conseil d'administration est présidé par Monti, déjà fort de la création de deux instituts économiques en Italie. Le laboratoire consacrera, dans un premier temps, son activité à trois domaines de recherche : macroéconomie et finance internationale; marchés et réglementation; commerce, migration et développement.

*Bruegel* envisage de nouer des relations avec d'autres instituts réputés. Monti cite en particulier l'Institut d'économie internationale (IEI) de Washington, où il est membre du conseil d'administration. «L'IEI de Fred Bergsten est un modèle tenu en grande estime dans le monde par tout centre d'études sur l'économie internationale», dit Monti. *Bruegel* a été créé sur la proposition du Président français Jacques Chirac et du Chancelier allemand Gerhard Schröder, qui estimaient que l'Europe devait porter un regard nouveau sur les questions du commerce, de l'ouverture des marchés, des migrations et du développement. Certains observateurs font valoir que l'UE s'est construite sur une vision grandiose, mais qu'après son élargissement «big-bang» à 25 membres de l'année dernière, elle risque de trop se replier sur elle-même.

*Bruegel* axera ses travaux sur le rôle potentiel de l'UE sur la scène mondiale. L'une des idées favorites de Monti est que l'Europe est bien placée pour modéliser les institutions de la mondialisation par son expérience en matière de création d'institutions de gouvernance et de coordination des politiques à l'échelon européen. Ses réalisations dans le domaine de l'intégration internationale lui ont apporté des connaissances inégales sur la façon de gérer le processus de mondialisation. «L'Europe est passée par un processus de ce genre, mais à l'échelle d'un continent», déclare Monti. Son apport est essentiel, affirme-t-il, car la mondialisation risque autrement de se heurter à une grande hostilité si elle est conduite par une superpuissance politique et par un nombre limité et décroissant (par suite des fusions) de grandes entreprises multinationales. La gestion de la mondialisation doit être multilatérale, et l'Europe doit y jouer un rôle important. «Bien entendu, pas en s'opposant aux États-Unis, mais en leur faisant comprendre qu'ils ont absolument besoin d'une pareille contribution de l'Europe pour rendre la mondialisation plus acceptable.»

Dans le même temps, il observe toutefois que l'Europe a grand besoin de doper sa croissance, sa productivité et sa compétitivité, faute de quoi elle n'aura pas l'influence et l'autorité nécessaires pour assumer ce rôle. «C'est pourquoi je pense que, si elle veut promouvoir une mondialisation dirigée, aux côtés des États-Unis notamment, l'Europe doit modifier ses structures économiques internes de manière à les rapprocher des leurs; cela signifie, bien sûr, un assouplissement des marchés et, en fait, l'application du programme de Lisbonne.»

Le programme de Lisbonne, adopté par l'UE en 2000, consiste en un train de réformes ambitieuses visant à faire de l'UE





Bruegel : un observateur avide des marchés.

«l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde» d'ici à 2010. Mais en comparaison des États-Unis, l'économie européenne demeure déprimée. La Commission européenne et les services du FMI prévoient pour la zone euro une croissance de 1,6 % cette année, contre 2,0 % en 2004, en partie à cause de la hausse des prix du pétrole, le chômage restant pour sa part élevé (8¾ % de la population active). Selon les projections du FMI, la croissance du PIB américain devrait en revanche être de 3,6 %, et le chômage de 5¼ %.

D'après Monti, pour que l'Europe commence à améliorer sa position concurrentielle, il convient de faire pression sur les pays qui manquent aux engagements de la stratégie de Lisbonne; publier la liste des coupables est un moyen de le faire. «J'espère que les rapports périodiques que la Commission doit désormais publier permettront dans une certaine mesure de montrer du doigt les traîneurs et de leur faire honte», dit-il.

Dans d'autres domaines cruciaux, toutefois, Monti estime que l'UE a accompli des progrès spectaculaires. «L'Europe a réalisé quatre transformations fondamentales qui ont nécessité beaucoup d'énergie : le marché unique, la monnaie unique, l'élargissement et la rédaction de la nouvelle constitution. Avoir accompli tout cela en dix ans à peine relève de l'exploit, et cela s'est peut-être fait au détriment de la croissance à court terme.»

Si le bilan de l'Europe pâlit au regard de celui des États-Unis en termes de croissance, de productivité et de compétitivité, l'UE est en fait en meilleure position aujourd'hui qu'elle ne l'était auparavant pour assurer une croissance à long terme. «Il y a dix ans, les États-Unis avaient un marché unique, une monnaie unique, une constitution, et leur élargissement vers l'Ouest avait eu lieu bien longtemps auparavant. Ce n'était pas le cas de l'UE. Aujourd'hui, celle-ci a tout cela. Par ailleurs, n'oubliez pas que les brillants résultats américains reposent dans une certaine mesure sur deux déficits dangereux.»

Malgré tout, un problème essentiel demeure : la ratification de la nouvelle constitution européenne. Pour Monti, le rejet de ce texte ouvrirait la voie à une période d'incertitude fondamentale en Europe, ce qui découragerait l'investissement, ébranlerait la confiance des entreprises et rendrait plus difficile la simplification du processus décisionnel.

## Un bilan solide

Monti soutient que la politique de la concurrence est une composante décisive de la nouvelle infrastructure de gouvernance mondiale qui prend forme. Son rôle dans l'établissement de liens plus étroits entre les autorités mondiales de la concurrence constitue un volet essentiel de son action. La politique de la concurrence, dit-il, doit être appliquée avec la même vigueur à l'égard des entreprises et des gouvernements. «Autrement dit, il faut faire preuve de la même rigueur et de la même détermination envers les cartels et les abus de position dominante des entreprises que dans les contrôles sur les aides publiques aux entreprises.»

Il est peut-être un peu tôt pour porter un jugement sur ses réalisations. «Le mandat du Commissaire Monti restera dans les mémoires comme une période de débats et de transformations», dit Levy. La pérennité de son action «sera fonction de la détermination de ses successeurs à appliquer dans la lettre et dans l'esprit les réformes instituées à son initiative». William Kolasky, un avocat américain spécialisé dans les affaires anti-trust internationales, estime que Monti a rapproché la politique de concurrence de l'Europe du modèle américain. «La réussite du Commissaire dans la mise en œuvre de [ses] réformes — du point de vue américain tout au moins — repose, au premier chef, sur son adhésion totale aux critères de bien-être du consommateur dans l'application de la concurrence», dit-il. Mais l'UE demeure trop préoccupée par les fusions entre conglomérats. «Elle devrait faire davantage confiance au processus concurrentiel au lieu de se soucier d'entreprises qui sont peut-être moins performantes que l'entité issue de la fusion», avance-t-il.

Les trois casquettes de Monti — professeur, stratège et commentateur — lui ont apporté beaucoup de satisfactions personnelles. Bon nombre de ses étudiants occupent aujourd'hui des postes influents dans la sphère économique, et il exerce désormais une influence considérable en tant que commentateur économique pour le journal italien *Corriere della Sera*. Mais il reconnaît que sa fonction de commissaire à la concurrence l'a passionné. «Je ne peux nier qu'être responsable de la politique de la concurrence est une immense source de tensions, car vous avez là les moyens d'agir sur le monde réel, mais c'est très, très stimulant.» ■

Jeremy Clift est rédacteur principal de l'édition anglaise de Finances & Développement.

### Bibliographie :

Bloom, Margaret, 2005, "The Great Reformer: Mario Monti's Legacy in Article 81 and Cartel Policy," *Competition Policy International*, Vol. 1, No. 1 (Spring), p. 55-78.

Evans, David S., and Carsten Grave, 2005, "The Changing Role of Economics in Competition Policy Decisions by the European Commission during the Monti Years," *Competition Policy International*, Vol. 1, No. 1 (Spring), p. 133-54.

Kolasky, William J., 2005, "Mario Monti's Legacy: A U.S. Perspective," *Competition Policy International*, Vol. 1, No. 1 (Spring), p. 155-76.

Levy, Nicholas, 2005, "Mario Monti's Legacy in EC Merger Control," *Competition Policy International*, Vol. 1, No. 1 (Spring), p. 99-132.

Monti, Mario, 2004, "A Reformed Competition Policy: Achievements and Challenges for the Future" (Brussels: Center for European Reform).

Reid, T.R., 2004, *The United States of Europe: the New Superpower and the End of American Supremacy* (New York: The Penguin Press).

Welch, Jack, 2001, *Jack: Straight from the Gut* (New York: Warner Books, Inc.).