HAL open science

Restructurer le secteur de l'énergie : Le contrôle des concentrations entre Paris et Bruxelles

Scott Viallet-Thevenin

▶ **To cite this version:**

Scott Viallet-Thevenin. Restructurer le secteur de l'énergie : Le contrôle des concentrations entre Paris et Bruxelles. Gouvernement & action publique, 2016, 4, pp.93-118. 10.3917/gap.164.0093 . hal-02135436

HAL Id: hal-02135436

https://sciencespo.hal.science/hal-02135436

Submitted on 21 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

RESTRUCTURER LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Le contrôle des concentrations entre Paris et Bruxelles

Scott Viallet-Thévenin

Résumé : Les fusions d'entreprises sont des événements qui ont marqué l'industrie de l'énergie française – et européenne – durant la décennie 2000. Ces opérations financières et industrielles font l'objet d'une régulation de la part de l'État français et de la Commission européenne. Étudier le processus que suit un projet de fusion, montrera que ces deux institutions structurent – par la négative – l'organisation du secteur de l'énergie. Cet encadrement prend place dans des contextes et repose sur des processus très différents, l'un politisé et l'autre technicisé. Ces leviers procurent des ressources différentes, qui donnent aux acteurs étatiques de l'influence sur les projets de fusion.

MOTS-CLÉS : COMMISSION EUROPÉENNE – CONCURRENCE – DIRIGEANT D'ENTREPRISE – ÉNERGIE – FIRME – FUSION – POLITIQUE DE CONCURRENCE

RESTRUCTURING THE ENERGY INDUSTRY: THE REGULATION OF MERGERS BETWEEN PARIS AND BRUSSELS

Abstract: This article studies the process undergone by merger projects. Firms' mergers deeply changed the French and European energy industry during the 2000s. These operations served the interests of dominant economic actors, but they were also affected by a set of representations and constraints specific to the French State and the European Commission. These two organizations have thereby negatively structured the energy industry. Their respective regulation takes place in very different contexts and relies upon different levers. State actors in particular rely upon a specific kind of resource which determines their influence over the process of authorizing mergers.

KEYWORDS: ADMINISTRATION – COMPETITION – COMPETITION POLICY – ENERGY – EUROPEAN COMMISSION – FIRM – FIRM EXECUTIVE DIRECTOR – MERGER

« 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[1]. » 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

1. L'auteur tient à remercier Jérôme Aust, Claire Lemercier, Sophie Dubuisson-Quellier, Pierre François, et trois relecteurs anonymes de la revue, pour leurs relectures approfondies de ce texte. Celui-ci a bénéficié également de présentations à la session « sociologie politique de l'énergie » de l'AFSP 2015 et au *workshop « governing european industries »* en novembre 2015.

de France. L'opération n'aboutira qu'un an plus tard, après le vote d'une loi dédiée et l'examen du projet par la Commission européenne, et ne sera effective qu'en juillet 2008. Si les projets de fusion comportent une indéniable dimension industrielle, l'annonce du Premier ministre suggère l'importance d'acteurs extérieurs à l'entreprise, issus du monde politique, notamment. Pourtant, l'État français, associé dans l'après-guerre à l'idée de meccano industriel[2] est loin d'être aussi puissant que durant les restructurations des Ve et VIe plans (de 1966 à 1975).

Le secteur de l'énergie est caractérisé dans les années 1990-2000 par la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, et l'internationalisation conséquente des activités des firmes. À la suite de la libéralisation qui remet en cause leur statut de monopole, et confrontées à l'érosion inéluctable de leurs parts de marchés, les firmes européennes de l'électricité et du gaz (et indirectement, du nucléaire) cherchent à consolider leurs positions en se développant à l'étranger ou en se diversifiant dans des activités complémentaires (Viallet-Thévenin, 2016). Parallèlement, le secteur pétrolier mondial fait l'objet d'une concentration dans laquelle les firmes françaises cherchent à ne pas se faire isoler.

Depuis 1976, date de création de la Cogéma et d'Elf-Aquitaine par le rapprochement de la RAP (régie autonome des pétroles) et du BRP (bureau de recherche des pétroles), il n'y avait eu aucune fusion ou opération de concentration au sein de l'industrie française de l'énergie[3]. Sans devenir pour autant des opérations courantes, les fusions sont beaucoup plus fréquentes dans les années 1990-2000 en Europe (Clifton *et al.*, 2010) comme en France dans le secteur de l'énergie. Celui-ci constitue un cas intéressant dans la mesure où l'État français joue un rôle en tant qu'actionnaire des entreprises dans le contrôle des opérations de concentration, en sus de la Commission européenne. En cela, il est emblématique des autres industries de réseau où l'État conserve un rôle prégnant d'actionnaire (transports, télécommunications). À partir de l'étude de ces projets[4] restructurant l'industrie sur laquelle l'État pompidolien avait la haute main dans les années 1960-1970, nous nous proposons d'examiner le rôle actuel des instances étatiques françaises dans leur définition. Ces projets constituent un enjeu crucial pour les dirigeants des entreprises, qui y jouent individuellement leur poste et collectivement l'avenir de la firme qu'ils dirigent. Ils sont également importants pour l'État, dont les hauts fonctionnaires considèrent les entreprises comme des outils de politique publique puis comme des actifs qu'il faut faire fructifier (Viallet-Thévenin, 2015b).

En France, de grands mouvements de fusion ont eu lieu dans les années 1965-1974 (Hall, 1986 ; Cohen, Bauer, 1985), mais ont été peu étudiés. Les rares enquêtes les concernant ont lié ces opérations 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 à la concurrence internationale par leur taille et leur compétitivité accrues. En France, l'Autorité de la Concurrence ne joue qu'un rôle consultatif dans les fusions de dimension communautaire présentées ici. Dans le secteur de l'énergie français en revanche, l'État en tant que propriétaire des entreprises est amené à autoriser une fusion, selon des

2. Intervention de l'État dans la constitution de filières industrielles.
3. Par concentration, on entend une fusion ou une acquisition d'une entreprise par une autre.
4. On se limitera à l'étude des projets, sans s'intéresser à la mise en œuvre de ces opérations, qui est un processus essentiellement interne à l'industrie.

dispositions législatives variant en fonction du statut juridique des entreprises. La propriété publique de GDF et EDF est inscrite dans la loi du 8 avril 1946, qu'il faut donc modifier pour créer GDF Suez. En vertu d'une action préférentielle résiduelle au capital de Total et d'Elf-Aquitaine, l'État français avait un droit de veto sur la fusion opérée par les deux entreprises. Enfin, en tant qu'actionnaire de Framatome, la Cogéma, Technip et Coflexip par l'intermédiaire de holdings industrielles de l'IFP et du CEA, les pouvoirs publics sont amenés à approuver les changements conséquents concernant le capital de ces entreprises, au nombre desquels leur fusion avec d'autres entités.

Nous proposons dans cet article d'approcher la régulation comme une lutte mettant en jeu la Commission européenne, l'État français et les directions des entreprises. Nous décrivons cette lutte comme un processus dont dépend l'utilisation des ressources à la disposition des acteurs. Cette approche constitue une nouveauté par rapport à la littérature qui insiste la plupart du temps sur l'agence de l'une ou de l'autre des parties.

Notre analyse s'appuie sur les ressources à la disposition de l'État et de la Commission, qui leur permettent d'intervenir dans l'élaboration d'un projet de fusion[5]. Au cours de l'article, nous distinguerons trois phases de l'élaboration du projet en mettant en évidence les ressources qui permettent à des acteurs d'intervenir et d'en modifier la teneur. Dans une phase initiale, le processus de mise à l'agenda de la fusion est centré sur la firme. L'État intervient ensuite en exerçant un droit de veto, voire en repoussant temporellement le projet. La Commission européenne entre en scène en dernier lieu, même si son influence se fait ressentir dans l'ensemble du processus.

L'article s'appuie sur une enquête conduite à partir d'une trentaine d'entretiens semi-directifs menés au printemps 2014 avec des acteurs de ces fusions, hauts fonctionnaires français et européens, membres de cabinets ministériels, dirigeants d'entreprises (membres des comités exécutifs et directeurs des relations européennes). Ces entretiens ont servi à informer le déroulement des opérations, et les ressources à la disposition de chacun. L'article repose également sur des archives de l'administration en charge de l'énergie en France et des conseillers industrie des Premiers ministres Juppé et Jospin (conservées aux archives nationales) ainsi que sur des rapports de la direction générale de la Concurrence de la Commission européenne.

La régulation des concentrations, une lutte qui suppose des ressources

Trois littératures ont contribué à renseigner ces opérations industrielles, souffrant chacune d'un resserrement autour d'un type d'acteur, État, Commission européenne, entreprises. Un groupe d'auteurs nord-américains a étudié les mouvements de fusion dans les années 1990. Certaines enquêtes se sont intéressées aux déterminants individuels de ces fusions, et ont montré par exemple qu'une place centrale dans le réseau d'administrateurs des plus grandes firmes, comme dans le réseau constitué par les liens de propriété préservait

5. Voir tableau 3 en annexe pour la liste des projets étudiés dans l'article.

relativement de mouvements de fusions (Palmer *et al.*, 1995 ; Davis, Stout, 1992). D'autres enquêtes ont relié cette recomposition du capitalisme américain à des changements de paradigme dans l'organisation des industries liées à des changements de la législation sur la concurrence (Fligstein, 1990 ; Dobbin, Dowd, 1997 ; Roy, 1997). Ces enquêtes ont montré par ailleurs que les grandes vagues de fusions ont marqué des périodes où la législation anti concurrence se relâchait (Stearns, Allan, 1996) ou interdisait certaines pratiques (Dobbin, Dowd, 2000). Cet ensemble de travaux renseigne sur l'occurrence de ces opérations, prises individuellement comme collectivement. Elle nous dit peu en revanche sur la manière dont ces projets sont formulés, et éventuellement contestés, 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 les acteurs économiques, même dominants, sont condamnés à se soumettre. Pourtant, certains (Fligstein, 1996) prêtent à ces acteurs dominants le pouvoir d'infléchir l'action de l'État dans le sens de leurs intérêts, sans pour autant renseigner sur les mécanismes.

Cette littérature met donc de côté l'agence des acteurs économiques lors des opérations de contrôle de ces fusions. Elle évacue également le concept de capacité administrative, développé notamment par Skocpol et Finegold (1982) ou encore celui d'autonomie de l'État (Carruthers, 1994). Pour administrer l'économie, les services de l'État doivent avoir accès à des ressources qui garantissent leur indépendance. Le manque de moyens de la direction générale de la Concurrence de la Commission européenne a affaibli son action pendant des décennies (Warlouzet, 2016) : les politiques de concurrence n'échappent pas à ce schéma. Dans les enquêtes sociologiques présentées *supra*, l'existence de ces ressources est souvent postulée, alors qu'elle ne va pas de soi. La capture régulationnelle est un concept ancien qui se réfère notamment à des situations d'asymétrie d'information et de ressources menant le régulateur à s'appuyer sur l'expertise des industriels (Yeager, 1990). Nous nous appuierons sur ces ressources pour mettre en évidence les différentes séquences propres au processus de fusion. Dernière limite de ces travaux, ils sont propres aux États-Unis, alors qu'il est admis que le capitalisme américain est singulier (Hall, Soskice, 2001 ; Amable, 2005), notamment concernant le rôle de l'État dans l'économie.

Au contraire de la littérature américaine, les travaux portant sur les institutions européennes ont cherché à caractériser la récente politique européenne en matière de fusions et acquisitions, l'un des pans de sa politique de concurrence. Ces enquêtes se sont peu intéressées aux conséquences de cette politique sur les entreprises et ont privilégié l'analyse de l'évolution de la législation en soulignant le rôle moteur de la Commission européenne et de la DG Concurrence (Warlouzet, 2008 ; Cini, McGowan, 2009 ; Wilks, 2005). Plus largement, cette littérature met de côté les États 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 États membres) d'après la législation européenne, dont l'intervention n'est prise en compte que durant l'adoption de nouveaux règlements ou directives (Kassim, Wright, 2009). 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 publiques, comme dans le cas du secteur français de l'énergie.

Ces deux littératures sont focalisées sur des acteurs étatiques. Elles ont en commun de mettre l'accent sur l'agence du régulateur, au détriment des directions des entreprises qui s'aligneraient presque mécaniquement sur la législation imposée. Des enquêtes portant plus spécifiquement sur l'application de la législation à 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 (Collectif, 2008 ; Jullien, Smith, 2015).

Une dernière littérature, centrée sur des systèmes économiques nationaux prend le marché pour le contrôle des entreprises (*the market for corporate control*) pour objet. Elle est centrée sur l'État et sur les processus législatifs menant à l'adoption de différents types de gouvernance d'entreprises, et propose deux mécanismes d'explication, selon que l'on privilégie l'action des partis politiques (Gourevitch, Shinn, 2005 ; Roe, 2003) ou l'action de coalitions de groupes d'intérêt (Cioffi, Höpner, 2006). L'approche de Culpepper (2011) paraît à cet égard originale, en ce qu'il montre l'alignement des réformes sur les préférences des dirigeants de l'industrie, plutôt que sur celles des coalitions au pouvoir. Nous le suivons ici dans le fait que l'alternance des partis au pouvoir ne permet pas de comprendre la continuité de la politique française vis-à-vis des fusions. En revanche, son approche ne permet pas de comprendre l'influence des pouvoirs publics ou de la Commission européenne vis-à-vis de certains projets, initiés par des dirigeants d'entreprises. Ici, c'est l'agence des acteurs étatiques qui est minimisée.

Prenant à rebours les résultats souvent établis à l'échelle de l'industrie toute entière, nous montrerons à l'échelle d'un secteur que la régulation suppose des ressources importantes du côté des régulateurs, qui mettent en place des procédures spécifiques, car la régulation de la concurrence constitue un espace de luttes, entre entreprises, mais surtout entre entreprise et régulateur. Pour ce faire, nous proposons dans cet article de suivre des *projets* de fusion, perspective qui permet d'embrasser l'ensemble du processus et de mettre au jour les mécanismes responsables de la réussite ou de l'échec d'un projet. Notre apport consiste à amplifier le concept de capacité administrative (Skocpol, Finegold, 1982) pour prendre en compte la nature *dynamique* de la régulation, et les interactions qu'elle suppose entre régulés et régulateurs. Notre argument est que ces interactions engendrent une politisation ou une technicisation du processus, selon les ressources engagées.

Si l'on suit la définition de Lagroye (2003) de la politisation comme « une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités », on montrera que l'on peut qualifier les processus de régulation des fusions de politisés pour l'État français et de technicisés en ce qui concerne la Commission européenne.

Le processus interne à l'industrie de l'énergie

S'ils sont parfois encouragés par la puissance publique, les projets de fusion émergent dans les entreprises. Plus encore que d'autres formes d'alliances, comme les partenariats,

les contrats client-fournisseur ou encore les 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 la firme comme les syndicats, ainsi qu'à l'extérieur de l'entreprise. Les directions des entreprises ont donc la main sur la mise à l'agenda de ces outils de réorganisation industrielle, ainsi que sur le cadrage initial du projet.

Un processus secret et long

Dans toutes les grandes entreprises, il existe une division des acquisitions qui scrute l'évolution des concurrents, ou des opérateurs de marché. Dans le cas des projets de fusion, 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 cible et la crainte que la cible ne mette en œuvre des systèmes de défense pour s'opposer à l'opération. Le projet de fusion de Total avec Elf est élaboré par des équipes très réduites : quelques membres du comité exécutif de l'entreprise, assistés de banquiers et d'avocats d'affaires. La surprise est totale quand l'OPE est annoncée.

Ces projets, s'ils évoluent dans la durée, sont des projets formulés de longue date, et occupent les esprits des comités exécutifs 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, de dépasser Elf en taille, rendant l'acquisition de Total par Elf financièrement plus difficile et moins conforme à l'analyse financière. La fusion donnant naissance 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[6] 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 » (un ancien dirigeant de la Cogéma).

Dernier exemple ; celui de la fusion GDF-Suez. Le gouvernement, conjointement avec la direction des entreprises, l'a annoncée alors que Suez était sous la menace d'une tentative d'OPA d'ENEL (opérateur italien de l'énergie), soit, en d'autres termes, d'une prise de contrôle par ENEL. Gaz de France est alors apparu comme le « chevalier blanc »[7] sauvant Suez. En réalité, cette fusion répondait à la volonté de sa direction d'allier Gaz de France avec un autre opérateur du secteur, afin de faire face à l'ouverture des marchés du gaz. Cette opération est envisagée sérieusement depuis 2002 :

---

6. Présidente de la Cogéma puis d'Areva, de 1999 à 2010, elle est présentée dans la presse et dans ses propres écrits comme la créatrice unique d'Areva.

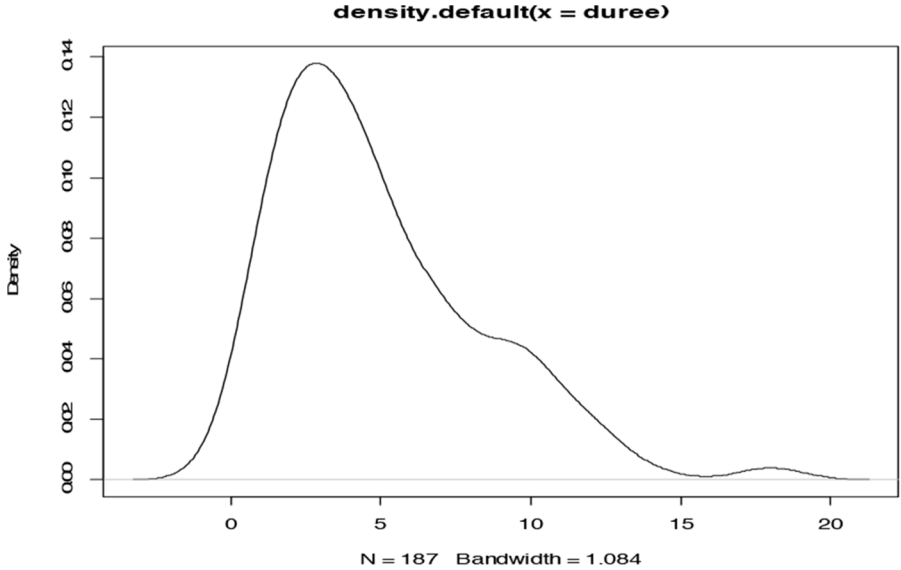
7. Terme indigène qualifiant l'entreprise se portant au secours d'une firme faisant l'objet d'une OPA.

« 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 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).

De fait, la répartition des postes de direction des entreprises est une dimension importante lors des fusions, et d'après l'acteur interrogé, c'est un désaccord sur l'identité du dirigeant qui fait échouer le projet de fusion. Pierre Gadonneix était le PDG de Gaz de France de 1996 à 2005, après avoir été directeur général de 1987 à 1995.

Comment expliquer la persistance de ces projets dans le temps ? La durée de ces projets tient en premier lieu à la présence ou non de ceux qui les portent. La durée moyenne d'un mandat d'un dirigeant énergéticien au sein d'un comité exécutif est de cinq ans, avec une distribution centrée sur quatre ans, soit une durée plus longue que celle 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 de sept ans, 12 % plus de dix ans.

Figure 1. Distribution du nombre d'années de présence des dirigeants exécutifs au sommet des entreprises, de 1990 à 2010



Ce sont ces dirigeants qui perpétuent les projets de fusion (dans les trois cas mentionnés *supra*, notamment). Par ailleurs, une partie des dirigeants quittant le comité exécutif pour des raisons de limite d'âge restent dans l'entreprise pour des périodes relativement similaires comme conseillers auprès de la direction. La présence de ces conseillers participe de la perpétuation de ces projets et constitue une ressource temporelle pour les entreprises (Blanck, 2016). Par ailleurs, le spectre des cibles ou partenaires des entreprises françaises

est relativement faible dans le cadre de fusions, ce qui facilite la perpétuation de projets, pour des dirigeants dont les choix sont finalement limités. 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) limitent en partie le champ des possibles pris en compte par les dirigeants.

Enfin, l'état des finances des entités engagées dans une fusion est primordial. Cette réalité recouvre deux cas de figures. Dans un premier cas, la fusion peut se réaliser par absorption d'une entité par une autre. Auquel cas, il s'agit formellement d'une acquisition, qui nécessite des fonds importants de la part de l'acquéreur. Si l'opération est formellement une fusion, l'enjeu pour les deux entités est de se présenter sous le meilleur jour possible, dans le rapport de force qui s'engage lors de la constitution de la nouvelle entité. Ce qui se joue, c'est la place des anciennes équipes dans la nouvelle entité : les dirigeants de l'entité la plus grande sont en position de force pour négocier leur place.

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 par les directions de ces firmes (qu'ils aboutissent ou non) présentent plusieurs traits communs. Ils sont en cela révélateurs de la conception de contrôle du secteur (Fligstein, 1996).

Une partie des projets de fusion consiste en des opérations de diversification modérées. La fusion de GDF et de Suez répond 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 » (Un haut fonctionnaire de l'APE). 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, qui exploite des mines d'uranium.

Les projets intègrent également une dimension d'intégration verticale des activités d'un sous-secteur de l'énergie. Les rapprochements du GEC Alstom avec Framatome comme celui de la Cogéma avec 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'État 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'État sortait, ou devenait minoritaire » (un ancien dirigeant de Framatome). L'entreprise pétrolière issue de la fusion Elf – Total conserve 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. De manière similaire, l'intégration est évoquée par Pierre Gadonneix, président du Gaz de France en 2001, dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale[8] : « 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 en raison de la recomposition rapide du secteur par fusions et acquisitions menant à la constitution de groupes mondiaux (Clifton *et al.*, 2010). Ne pas participer à la course au gigantisme revient pour les dirigeants à accepter de voir la taille de leur firme diminuer relativement et voir leur entreprise agir sur des marchés dominés par ces concurrents. 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[9]. »

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 1920, celui de la firme intégrée propre à la conception de contrôle manufacturière.

Contester un projet

Quand les projets de fusion 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 lorsque les syndicats y sont puissants et organisés, et par la cible de la fusion. À moins d'accords préalables préservant l'équipe dirigeante de la firme cible, son comité exécutif s'oppose farouchement à ce qui signifie pour lui une perte de contrôle. Des projets industriels alternatifs voient alors le jour. Le projet alternatif à la fusion du Gaz de France avec Suez rapprochait EDF et GDF. Porté par des syndicats (dont principalement la CGT), il bénéficiait du soutien du PCF 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

8. Rapport 2907 par la commission de la production et des échanges sur l'énergie p. 167-168, enregistré le 31 janvier 2001.

9. Interview du vice-président et actionnaire à 9 % de TotalFina en 1999, Albert Frère dans *Les Échos*, 29 juillet 1999.

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 Échos*. Au sein des entreprises, le schéma était soutenu par certains dirigeants d'EDF, comme par la CGT, qui aurait bénéficié du rapprochement de deux de ses bastions historiques.

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'elles dirigent. L'annonce de l'OPE (offre publique d'échange[10]) lancée par Total sur Elf provoque une contre-OPE lancée par Elf dans les semaines qui suivent. Philippe Jaffré, PDG d'Elf n'accepte le projet de Total qu'à la mi-septembre 1999, après deux mois de lutte. La contre-offre prévoit notamment un paiement en cash important aux actionnaires de Total, des synergies plus importantes (un milliard contre 400 millions dans le projet de Total) et un projet industriel où la chimie et le pétrole forment des entités distinctes. Avec force interviews et argumentaires dans la presse nationale, les deux dirigeants tentent de convaincre les deux actionnariats que leur projet est plus cohérent et créera plus de valeur pour l'actionnaire, suivant en cela la théorie de la valeur actionnariale (Davis *et al.*, 1994). Pourtant, nombre d'analystes considèrent ces projets comme très similaires[11], ce qui confirme l'idée que dans cette lutte, ce sont les intérêts des équipes dirigeantes de conserver leur pouvoir qui se rencontrent avant tout plus que des visions industrielles.

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, à travers 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) opposent Anne Lauvergeon et Dominique Vignon (patron de Framatome de 1997 à 2001) pour le contrôle de Framatome. Lauvergeon souhaite créer une société qui rassemble les activités de la Cogéma et 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. Elles collaborent par ailleurs dans la fabrication des gaines des combustibles fournis à EDF. Le schéma proposé par la direction de la Cogéma identifiait de nombreuses synergies entre les deux groupes, proposant une offre de centrale clé en main aux futurs clients, conjuguant construction de la centrale et fourniture d'uranium. L'efficacité de ce schéma a été contestée par d'autres industriels français, pour lesquels cette offre contraindrait les clients à prendre le même fournisseur pour la centrale et la fourniture d'uranium. En outre, des financements ultérieurs devaient être trouvés en introduisant l'entreprise en bourse ultérieurement, et en se séparant de certaines activités de Framatome issues de diversifications récentes. La direction de Framatome au contraire mettait en évidence les difficultés qu'il y aurait à introduire Areva en bourse, en raison de ses activités militaires (au sein de la Cogéma) et du peu d'appétit des investisseurs pour les activités nucléaires, soumises à une régulation plus importante. L'alternative proposée par

10. Forme d'OPA spécifique qui s'effectue par échange de titres, plutôt que par la remise d'une somme d'argent aux actionnaires du groupe visé.

11. Denis Cosnard, « Les quatre handicaps du groupe de Philippe Jaffré », *Les Échos*, 25 août 1999.

Framatome, Framatic, met en avant la mise en bourse de Framatome et la conservation de FCI (activité de 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 *et al.*, 1994).

> « 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).

Or, en absence de synergies, Topco devient un conglomérat, forme organisationnelle peu légitime dans les années 2000. Dans la mesure où l'évaluation des projets est difficile et leur comparabilité ardue de l'aveu même de ceux qui les évaluent, deux éléments extérieurs vont être déterminants. Le soutien des actuels ou futurs actionnaires (souvent des investisseurs institutionnels) à un projet, et le soutien du gouvernement français et des autorités de la Commission européenne. Ce soutien est travaillé en amont, en mobilisant le capital social des équipes dirigeantes et en respectant les (rares) demandes formulées par les représentants de l'État. Les deux parties qui suivent examineront les conditions de ces soutiens. Les industriels ont la maîtrise de la mise à l'agenda de ces projets, même si leur mise en œuvre leur échappe en partie, à la fois par son effectivité et sa temporalité. Cette mise à l'agenda est liée à une action corporatiste silencieuse (Garraud, 1990).

Le soutien de l'État, un processus éminemment *politisé*

Si le soutien de l'État aux projets de réorganisations industrielles qui lui sont proposés est courant, il n'est pas systématique (voir tableau 2 en annexe). Il est malgré tout nécessaire dans un secteur dominé par un actionnariat public, et largement réglementé par la puissance publique. L'autonomie (relative) de l'État 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'Élysée ou Matignon en situation de cohabitation est une conséquence de la stratégie mise en œuvre par les entreprises pour faire accepter leur projet : leurs directions font appel à des soutiens dans la sphère politique. Les entourages du Premier ministre et du président font fonction d'arbitre entre les projets de fusion ou encore entre les dirigeants à l'origine du projet et les dirigeants des cibles. Dans les choix opérés par les (très) hautes sphères de l'État, on peut discerner une logique privilégiant la constitution d'entreprises françaises de grande taille.

Un processus interne à l'État contrôlé par l'Élysée et Matignon

Dans de nombreux domaines d'activités, où les entreprises concernées par une fusion sont cotées en bourse, la sphère de la finance arbitre entre projets concurrents. Dans le secteur de l'énergie français, l'État en tant qu'actionnaire intervient de droit et son soutien est nécessaire à la fusion. Si lors de certains projets le Parlement joue un rôle (quand la propriété publique est garantie par une loi), c'est surtout au sommet de l'État que se prennent les décisions. Les administrations de tutelle instruisent éventuellement la fusion, mais très

vite, la gestion de ces opérations remonte la hiérarchie jusqu'à la tête de l'État. Parfois même, l'administration n'est pas saisie et les industriels vont directement négocier leur projet à l'Élysée. C'est le cas du projet de fusion Alstom – Areva porté par Patrick Kron, le PDG d'Alstom et son actionnaire principal, Bouygues, dont l'administration n'a jamais été informée[12].

Cette gestion par le haut tient à plusieurs éléments. L'accès privilégié des grands patrons à l'Élysée leur permet de passer outre l'administration, ce qui permet entre autres de garder les projets secrets. Par ailleurs, cette gestion par les sommets de l'État donne une légitimité à la décision au sein de l'État, comme dans les entreprises. Une fois l'arbitrage rendu, il n'y a plus de recours possible. L'arbitrage est qualifié de politique, et c'est le poids politique du Premier ministre ou du président qui rend la décision non contestable. La politisation est donc une manière de conserver un moyen d'action sur les fusions, en introduisant des considérations plus larges que l'efficacité économique.

> « À la fin, des décisions politiques, moi, je ne sais pas, dans quelle mesure l'avis des services de l'État a compté ou pas dans les décisions finales. En l'occurrence, les décisions étaient pas très éloignées des recommandations des services de l'État. 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 [président de la République]. Forcément » (un haut fonctionnaire).

L'administration technique s'appuie sur un savoir indigène, facilement contestable par les industriels devant la sphère politique. Dans les années 1990-2000, elle ne s'appuie ni sur l'économie, ni sur le droit, mais plutôt sur des considérations industrielles et d'intérêt général, qui relèvent d'un savoir tacite développé en interaction avec les industriels. C'est ainsi que dans une note du 5 décembre 1999 de la DGEMP au cabinet (AN 20090045/3), 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. » Autrement dit, l'administration technique propose des rapprochements pour les mêmes raisons que les industriels, avec le développement des entreprises comme horizon. Ces firmes sont fortement associées dans les représentations des hauts fonctionnaires aux missions de service public qu'elles assuraient dans le passé (assurer l'indépendance énergétique de la France, produire une énergie compétitive, etc.), de telle sorte que pour l'administration technique, défendre les intérêts des entreprises, c'est défendre ces missions d'intérêt général. La capacité de l'administration technique à techniciser ces sujets de manière différente des industriels est donc faible.

L'autre administration qui pourrait jouer un rôle important est l'APE (agence des participations de l'État, rattachée à la direction du Trésor) dont le rôle croît au début des années 2000. L'APE instruit les projets de fusion avec des outils financiers qui constituent

12. Entretien avec un ancien conseiller ministériel à l'Élysée.

un savoir spécialisé. Cependant, les fonctionnaires de l'APE se préoccupant essentiellement de la valorisation du portefeuille d'entreprises de l'État, leurs outils ne leur permettent que d'évaluer la réception de la fusion par les investisseurs. Sur la forme organisationnelle des entreprises, l'APE n'a pas d'avis indépendant à proposer. Les administrations instruisant les projets de fusion de manière peu autonome, leur légitimité auprès de l'Élysée et de Matignon est faible.

Un soutien acquis à l'occasion d'une fenêtre d'opportunité

Les services de l'État s'appuyant peu sur des savoirs spécialisés, c'est la confiance de l'Élysée vis-à-vis des dirigeants à l'origine du projet qui devient déterminante. Comment choisir parmi des projets de fusion qui relèvent de conceptions de contrôle différentes ? Les services de l'Élysée s'appuient sur les dirigeants en qui ils ont confiance. Dans ce contexte, un élément décisif pour les entreprises est le capital social des dirigeants au sein de la sphère politique. Les gouvernements se succédant à un rythme plus élevé que les équipes dirigeantes des firmes, celles-ci vont pouvoir bénéficier de fenêtres d'opportunités, à l'occasion de configurations politiques favorables. Ces configurations tiennent non seulement au capital social des dirigeants, mais aussi à l'approche d'élections, par exemple. Dans la lutte qui oppose Topco[13] à Framatic, ce sont les relations d'Anne Lauvergeon, ancienne secrétaire générale adjointe de l'Élysée de François Mitterrand qui sont déterminantes.

> « Lauvergeon avait de bonnes relations avec Fabius, sur le mode, on va coxer [de l'argot militaire : écharper] Framatome. [...] À 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'Élysée 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'Élysée, 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, c'est la confiance accordée à Lauvergeon qui empêche l'autre industriel du secteur, EDF à s'opposer à une fusion qui crée un grand acteur dans un domaine qu'il domine largement depuis 1946.

> « 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 opposant les projets de Jaffré (président d'Elf) et de Desmarest (PDG de Total) à l'été 1999, le soutien de l'État est crucial. Avant le dépôt de la déclaration d'OPE de Total sur Elf, l'état-major du pétrolier s'assure que l'État, qui dispose d'une *golden share*[14] au capital et de deux représentants au conseil d'administration des deux firmes ne s'opposera

13. Nom initial du projet de groupe qui deviendra Areva. Framatic est le projet concurrent porté par l'équipe dirigeante de Framatome.

14. Action symbolique permettant un droit de veto sur certaines opérations concernant le capital de l'entreprise.

pas à la fusion. À l'annonce de l'OPE, une des premières choses que l'état-major d'Elf tente est d'obtenir de l'État qu'il ne se prononce pas en faveur de Total. C'est peine perdue : Total a contacté le ministre de l'Économie au moment de l'annonce et obtenu son feu vert.

L'exemple d'Anne Lauvergeon, ancienne secrétaire générale adjointe de l'Élysée sous Mitterrand ne doit pas tromper. Les relations personnelles avec le monde politique ne sont pas l'apanage du PDG mais concernent l'ensemble du comité exécutif. C'est l'ensemble du comité exécutif qui décide et s'implique dans les projets de fusion. Le capital social à considérer est un capital collectif, comme en atteste la diversité des cabinets par lesquels passent les dirigeants, d'une même équipe, auprès de ministres de gauche ou de droite. Bien plus qu'une allégeance, l'appartenance à un cabinet est à comprendre comme menant à l'acquisition d'un capital social (Viallet-Thévenin, 2015a). Si l'on compare les relations des PDG et celles des membres de comités exécutifs avec la sphère politique, à travers un indicateur tel que le fait d'être passé par l'Élysée ou Matignon : trois fois plus de dirigeants exécutifs y sont passés que de PDG. Le capital social au sein de la sphère politique du comité exécutif est donc plus important que celui du PDG.

L'influence de l'autorité politique dans les décisions s'exprime au travers des fenêtres d'opportunité que propose l'agenda politique. C'est le cas lors de la fusion du GEC – Alstom avec Framatome, soutenue par le gouvernement Juppé, mais remise en cause par le Premier ministre Jospin. Par ailleurs, cette fenêtre d'opportunité est plus ou moins structurante selon les entreprises. Pour la création d'Areva, par exemple, cette fenêtre d'opportunité a été nécessaire, car le contrôle public sur la filière nucléaire est très conséquent. Il a donc fallu que l'équipe dirigeante de la Cogéma attende une demande formelle de restructuration de la filière pour mettre en œuvre un projet élaboré de longue date. Au contraire, la direction de Total peut lancer une OPE sur Elf avec l'appui des pouvoirs publics *a posteriori*. L'État ne gardant qu'un droit de veto sur les opérations de capital les concernant *via* une *golden share* expirant quelques mois plus tard, l'usage de cette action spécifique aurait été contesté par la Commission européenne (son existence même était déjà contestée). Le gouvernement Jospin choisit d'appuyer une opération qu'il approuve globalement, sachant que sa capacité d'action est faible et sera contestée par la Commission.

Une configuration politique favorable ouvre une fenêtre d'opportunité aux dirigeants des entreprises concernées, qui portent le projet auprès de responsables politiques qui leur sont favorables. Cette description de l'action des directions d'entreprises remet en cause la littérature nord-américaine (Fligstein, 1990) qui décrit une réglementation s'exerçant de manière uniforme sur les firmes et laissant peu de marges de manœuvres à leurs dirigeants.

Un discours autour de la menace et du patriotisme économique : le veto

Tout se passe comme si l'Élysée intervenait dans le processus en exerçant un droit de veto sur l'opération proposée par les industriels. 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 les refus de l'Élysée. Dans ces opérations, deux caractéristiques des entreprises résultant de fusions sont privilégiées : la taille et le caractère français de l'entreprise. Ce sont ces éléments (et principalement le caractère français) qui amènent l'État

(à travers la décision de l'Élysée) à s'opposer ou à soutenir l'association d'entreprises publiques. Ces éléments ne sont pas formalisés, et n'apparaissent qu'*a posteriori*, à l'examen de l'ensemble des décisions prises sur les dix dernières années : ils sont ainsi beaucoup moins structurants dans l'élaboration des projets par les directions des firmes.

Il y a un véritable consensus autour de la taille que doivent atteindre les entreprises, qui recouvre des ambitions différentes. Ce consensus rassemble l'ensemble des partis politiques, l'administration et le 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 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 »[15]. La justification des fusions par Strauss Kahn (et des privatisations qui en découlent) évoque le service public. Il se fait l'avocat d'entreprises françaises très puissantes, censées ensuite défendre au mieux les intérêts français. L'accroissement de la taille va dans le sens des propositions des industriels. En revanche, ceux-ci s'affranchiraient bien du second élément, la nationalité de l'entreprise.

Au milieu des années 1990, le groupement constitué par le GEC (entreprise britannique d'électronique) et Alstom propose une fusion avec Framatome. Le projet est suffisamment pris au sérieux par les actionnaires de Framatome (dont l'État détient 40 % des parts) pour que Jean-Claude Leni, le président historique de Framatome (de 1970 à 1996) qui s'oppose au projet, soit remplacé par un Dominique Vignon, un défenseur du projet. Comme l'exprime le dirigeant cité *infra*, l'argument sur lequel bute la négociation est la part de l'actionnariat britannique dans le nouvel ensemble. Le caractère français (même à un point de pourcentage) est privilégié à une opération dont la logique industrielle n'est pas remise en cause.

> « 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'État 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'État 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).

15. Strauss Kahn D., *La Flamme et la Cendre*, Paris, Grasset, 2002, co-rédigé par Marc Villemain, p. 296 et p. 306.

Ce critère peut cependant être assoupli en fonction d'autres paramètres, si le contrôle public de l'entreprise est assuré ; c'est ainsi que le rapprochement de Framatome avec Siemens, entreprise allemande, est accepté en 1999 par les pouvoirs publics car plusieurs éléments sont venus contrebalancer la place de Siemens dans le nouvel ensemble. Framatome s'est simultanément rapproché de la Cogéma au sein d'Areva, et les pouvoirs publics ont racheté la part d'Alcatel dans son capital, faisant monter l'actionnariat public à 80 %.

Dans le choix des opérations privilégiées, le seul motif de veto est le caractère français de l'entreprise issue de la fusion. Cet appui quasi inconditionnel aux opérations de fusions s'appuie sur l'institution du champion national (Viallet-Thévenin, 2015b) : hauts fonctionnaires et hommes politiques sont persuadés de la nécessité pour l'État de soutenir la constitution de champions industriels français. Si l'on suit la définition de Lagroye (2003) de la politisation comme « une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités », on peut qualifier le processus de politisé. On peut qualifier le processus interne à l'État français de politisé car le patriotisme économique ne s'appuie pas uniquement sur des enjeux strictement industriels, mais inclut des considérations médiatiques comme le montre l'annonce par Villepin de la fusion GDF Suez ou le rôle revendiqué par Sarkozy en 2005 dans le « sauvetage » d'Alstom, ou encore de contrôle de ces groupes, supposé plus aisé s'ils restent français. Cette manifestation de patriotisme économique (Clift, Woll, 2012) est ici le seul élément qui tranche avec la description du comportement de soumission de la sphère politique vis-à-vis des industriels faite par Culpepper (2011). On peut également voir dans l'appui à des fusions franco-françaises une supériorité du capital social des dirigeants de groupes français au sein de l'État. Paradoxalement, alors que la décision de soutenir une fusion revient à la sphère politique (en l'espèce, Matignon ou l'Élysée), le soutien de l'État est très peu orienté par des considérations partisanes. Du gouvernement Jospin à celui de Raffarin ou de Villepin, ce sont les mêmes arguments qui viennent en soutien des opérations de fusion, très peu différents de ceux des industriels. Cette faible autonomie renvoie à la faible capacité administrative de ces services. Le cadrage est imposé par les équipes dirigeantes des entreprises. Les projets approuvés par l'Élysée doivent ensuite être examinés par les équipes de la Commission européenne.

L'approbation de la Commission, un processus *technicisé*

Depuis 1989, les opérations de concentration font l'objet d'une législation *ad hoc*[16], 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 administratif, par des techniciens de la concurrence. La technicisation du processus constitue une protection mise en place par l'administration pour faire face aux ressources juridiques, voire au capital bureaucratique (Laurens, 2015) accumulé par les

16. Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises.

entreprises. Leurs directions n'hésitent pas à porter plainte devant la CJE si des ajustements dans l'opération leur sont demandés. L'analyse juridique puis économique sur laquelle s'appuient les griefs de la DG COMP légitime sa position devant la CJE.

Les deux espaces (champ bureaucratique français et espace européen) sont déconnectés car le soutien apporté aux fusions par l'État français est considéré comme peu légitime par la Commission. En raison de son statut d'actionnaire des entreprises, les hauts fonctionnaires de la Commission considèrent que l'État va chercher à protéger les intérêts des entreprises au détriment de la concurrence. Les administrations de tutelle sont par ailleurs mises à l'écart du processus, car considérées comme trop proches des entreprises par la DG COMP : le mandant de la DG COMP intégrant le contrôle des concentrations et le contrôle des Aides d'État, l'intervention de l'État dans ces processus de fusion crée immédiatement un soupçon d'aide d'État illégale.

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. Toute fusion envisagée « *de dimension communautaire* » (c'est-à-dire, impliquant des firmes dont le chiffre d'affaires n'est pas réalisé à plus des deux tiers dans un seul État membre) doit être notifiée à la Commission européenne dont l'approbation[17] est nécessaire. La DG Concurrence examine ensuite le projet de fusion, lors de plusieurs phases d'enquête. Durant ces différentes phases, des scenarii de fusion sont retravaillés par les équipes de la nouvelle entité, jusqu'à ce qu'ils deviennent acceptables par les équipes de la Commission. L'exemple le plus représentatif de l'influence *a priori* de la Commission concerne le projet de fusion EDF-GDF. À 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 de la distribution, la plus importante en nombre d'agents était commune aux deux établissements publics.

Le projet de fusion EDF-GDF est considéré comme inenvisageable 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 (Électricité de Portugal et Gaz de Portugal) et l'ENI. D'après l'analyse[18] 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.

---

17. Règlement (CEE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises. Entre 1990 et 2008, 3 696 opérations de concentration ont été notifiées à la Commission européenne. Parmi elles, 3 178 ont été en phase I, et 176 en phase II. 20 ont été refusées (d'après Cini, McGowan, 2009).

18. Concurrences N° 1, 2005, rubrique Concentrations, J. M. Cot, S. Martin, J. Philippe.

« 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'État, "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).

À aucun moment la fusion EDF GDF n'est contestée sur un plan industriel.

« J'ai participé à ces études [d'adossement de GDF à 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).

Les acteurs industriels et politiques attribuent 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 qu'il est entamé à Bruxelles. Les ministres français de l'Industrie défendent devant la Commission les projets de fusion des entreprises qu'ils ont avalisés, mais leur rôle est faible. Les arguments industriels et objectifs politiques qu'ils proposent sont en décalage avec les savoirs spécialisés mobilisés par la direction générale de la Concurrence, au service d'une définition des fusions comme entrave potentielle à la concurrence. Ils sont donc de faible portée. La Commission européenne définit les concentrations comme des entraves potentielles à la concurrence interne au marché intérieur (McGowan, Wilks, 1995). C'est cette définition qui prévaut dans l'analyse faite par les services de la DG Concurrence et dans la défense du projet de fusion par les avocats des firmes. Alors que l'Élysée reprend le cadrage des entreprises (à l'exception du caractère français du nouvel ensemble), la Commission européenne impose un cadrage qui lui est propre, et auquel les firmes doivent se soumettre.

Enfin, la Commission peut exiger des modifications dans les projets de fusion. 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 1 000 MW sous forme de contrats subsidiaires de contrats d'achat d'énergie de cogénération existants. » Cela revient à donner l'accès à une partie de la production à bas coût (au milieu des années 2000) d'EDF. Par ailleurs, la direction d'EDF s'engage à aider la CNR (Compagnie nationale du Rhône, filiale d'EDF) à accéder à l'indépendance actionnariale et commerciale en vue du développement de la concurrence sur les marchés de l'électricité. La Commission influe donc sur le projet au-delà de l'exercice d'un simple droit de veto, et participe de la structure du nouveau groupe qui voit le jour. Elle se préoccupe également des groupes bénéficiaires des cessions d'actifs opérées sur sa demande. La fusion avec EnBW est l'opportunité d'imposer à la France une réduction du monopole d'EDF.

La DG COMP structure les projets de fusion en amont de la notification des projets. Ce constat permet de relativiser le faible nombre de refus de projets de fusion par l'administration européenne, mis en avant par certains (Wigger, 2012) pour montrer le soutien de la Commission à la concentration du capital. Comment expliquer cette prégnance de la doctrine de la Commission dans l'élaboration même des projets ?

Une procédure conduite par l'administration

Le contrôle des concentrations a fortement évolué depuis la réforme de 2002. La Cour de Justice européenne (CJE) estimait que le processus de contrôle des fusions n'était pas assez justifié économiquement. De fait, le contrôle des concentrations était sujet à des interventions du collège des commissaires et par là, au *lobbying* des États membres, comme dans le cas de la fusion Aerospatiale/Alenia/de Havilland (Cini, McGowan, 2009). Au cours des années 1990, l'analyse de la DG COMP devient plus formelle. Au début des années 2000, trois décisions de cas instruits par la DG COMP sont retoquées par la CJE. L'administration entame une réforme de sa structure qui dure de 2002 à 2004. La *merger task force* laisse place à des unités chargées du contrôle des concentrations au sein de chaque direction thématique (par exemple, énergie et environnement). Ces équipes peuvent s'appuyer sur un économiste en chef, qui vérifie avec son équipe la conformité des analyses. L'analyse économique prend une place beaucoup plus importante, voire prépondérante dans l'instruction des cas. 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 hauts fonctionnaires, 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 firmes 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. Dans ses rapports, la Commission apporte des arguments critiques des méthodologies et des conjectures formulées par les experts auxquels les entreprises ont recours. 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, l'analyse de la DGCOMP inclut les stockages, l'accès aux sources de gaz, et le contrôle de points d'entrée dans le réseau national belge. L'analyse distingue par ailleurs le gaz L et le gaz H, non substituables.

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. La réforme de 2004 de la DG COMP la mène à s'appuyer non seulement sur des analyses économiques plus poussées, mais également sur une procédure juridiquement plus conforme aux attentes de la CJE. 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, le droit étant confiné à la définition 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-unes 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 » (Un haut fonctionnaire de la Commission). Dans le cas d'opérations de concentration au début des années 1990, le rôle des commissaires a pu être prépondérant (Smith, 2002). Brittan, commissaire à la concurrence de 1989 à 1992 est à l'origine de la montée en puissance de la Commission en matière de lutte contre les fusions. Il s'est impliqué directement dans plusieurs opérations afin d'en interdire la mise en œuvre. Par ailleurs, il est difficile d'imaginer des refus d'opérations dans les années 2000 (comme EDP – GDP) sans l'approbation du commissaire à la concurrence. Même dans les cas où le commissaire intervient ponctuellement, c'est néanmoins la procédure juridique et l'analyse économique qui légitiment la décision de la Commission. 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 » (un haut fonctionnaire de la Commission). 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. Cette technicisation est une protection de la Commission contre les recours des entreprises devant la CJE, qui annule trois décisions au début des années 2000 sur ces motifs.

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, Smith, 2015 ; Robert, 2003). Il s'appuie sur les sciences de gouvernement que sont le droit et l'économie, dans des déclinaisons – droit de la concurrence et économie industrielle – qui constituent des savoirs spécifiques. Ils constituent la base d'une légitimité rationnelle légale, et s'opposent à la légitimité politique (traditionnelle pourrait-on dire) sur laquelle s'appuie le gouvernement en France pour jouer sur les fusions d'entreprises publiques françaises. Sur quelles ressources s'appuie cette légitimité de l'action de la Commission ?

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'énergie) 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 notifié d'une transaction, on part de zéro. On a besoin d'être éduqué 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). Laurens (2015) montre dans un autre contexte que l'accès à des statistiques nationales est un enjeu de longue date pour l'administration européenne.

En second lieu, la DG COMP s'appuie sur des données de compagnies concurrentes des entités qui souhaitent fusionner. 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 » (voir tableau 1). Indirectement, ce sont donc les intérêts des concurrents, radicalement différents, sur lesquels la DG COMP s'appuie.

Tableau 1. 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)

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]*%	

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 sur la fusion Framatome-Cogéma).

Les REP et REB sont deux types de réacteurs, pour la construction desquels Framatome et la Cogéma produisent des Assemblages Combustibles (AC). 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).

Dans cette dernière phase, les firmes ne restent pas inactives et délèguent des cabinets d'avocats spécialisés dans le droit de la concurrence pour les représenter. Les lobbyistes des entreprises, qui possèdent toutes des directions des affaires européennes sont peu impliquées dans le processus : les relations avec la DG COMP sont ponctuelles et rares (les seuls cas de contacts répétés sont les cas d'aides d'État récurrentes), ce qui ne permet pas aux lobbyistes de développer des relations suivies avec les agents de l'administration, contrairement à d'autres domaines d'activité (Laurens, 2015). Les entreprises en fusion ne peuvent non plus faire appel aux fédérations, voire confédérations qui structurent la représentation des intérêts à Bruxelles (Michel, 2013). Les restructurations envisagées vont à l'encontre des intérêts de la plupart des membres de ces fédérations sectorielles, qui sont les concurrents au plan économique des firmes en restructuration. Ces cabinets spécialisés reformulent les arguments déployés en défense de l'opération dans un langage économique. La direction de l'entreprise concernée intervient à nouveau dans la phase de négociation qui fait suite à la communication de l'analyse et des griefs de la DG COMP. Dans cette phase, la DG COMP impose son cadre, qui est le respect de la concurrence telle que définie selon ses critères.

Contrairement aux administrations techniques françaises, la DG Concurrence occupe une place de premier plan dans le traitement des concentrations. Cette place de premier plan, elle la doit tant à son interaction avec des 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. Ces ressources permettent à la Commission de faire face aux directions juridiques des entreprises et à leurs cabinets d'avocats. Par ailleurs, le processus pris en charge par la DG COMP est bien technicisé, dans ce sens où il repose sur des considérations techniques et écarte la prise en compte d'enjeux autres que l'efficacité économique, définie dans ses propres termes.

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. S'ils sont initiés par les industriels, sont redevables de représentations et de contraintes extérieures aux entreprises, dont les directions s'appuient sur les modèles légitimes dans le champ. L'État apparaît seulement au cours 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.

Nous montrons que le type de processus engagé au sein de l'État ou de la Commission européenne dépend de la forme de contestation mise en œuvre par les directions des entreprises. Au sein de l'État, les directions font usage de leurs appuis au sein de la sphère politique : le processus est politisé pour cette raison, et la décision d'acceptation de la fusion passe par l'accord de l'Élysée ou de Matignon, seules institutions en mesure de donner une légitimité politique suffisante à la décision. Au cours du processus de contrôle d'une fusion par la Commission, les entreprises font usage du droit pour contester la fusion devant la CJE. En conséquence, la Commission s'arme en fondant ses avis sur des analyses formalisées relevant du droit ou de l'économie. La politisation et la technicisation sont des réponses aux stratégies des entreprises pour contester le contrôle de l'État et des autorités de régulation à Bruxelles. Elles amènent l'État et la Commission européenne à infléchir les projets selon des considérations différentes, de contrôle et de défense des entreprises nationales pour l'un, d'efficacité économique pour l'autre. En résumé, le caractère français d'une fusion, son respect des règles de la Commission et le financement de l'opération paraissent des conditions nécessaires à son aboutissement.

En montrant que la régulation des fusions s'appuie sur une politisation ou une technicisation du processus, cette enquête engage à s'interroger sur les capacités des instances étatiques à travers les *processus* de régulation, et donc à mettre l'accent sur l'usage dynamique des ressources, plus que sur leur présence ou absence.

Scott Viallet-Thévenin
Sciences Po
Centre de sociologie des organisations
scott.viallet-thevenin@m4x.org

Annexes

Tableau 2. Conditions nécessaires de réussite d'une fusion

Entreprises concernées	Fusion d'entités françaises	Accord de la Commission	Financement	Résultat de la fusion
TotalFina-Elf	Oui	Aménagements mineurs	Oui	Total
Technip-Coflexip-ISIS	Oui	Oui	Oui	Technip
Cogéma-Framatome-CEA-I	Oui	Oui	Oui	Areva
Gaz de France-Suez	Oui	Aménagements importants	Oui	GDF Suez
EDF-GDF	Oui	Peu probable	Oui	Fusion non réalisée
Alstom-Areva	Oui	-	Non	Fusion non réalisée
Cogéma-Eramet	Oui	-	Non	Fusion non réalisée
GEC-Alstom-Framatome	Non	Probable	Oui	Fusion non réalisée
Areva-Siemens	Non	Oui	Oui	Fusion non réalisée
ENEL-Suez	Non	-	Oui	Fusion non réalisée

Tableau 3. Opérations étudiées dans cet article

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 Franc-Suez	GDF Suez	2006
Acquisition	Edf-British Energy	EDF	2008
Fusion	GEC-Alstom-Framatome	Fusion non réalisée	1995-1997
Fusion	EDF-GDF	Fusion non réalisée	2000-2007
Montée au capital	Areva-Siemens	Fusion non réalisée	2008-2009
Fusion	Alstom-Areva	Fusion non réalisée	2007-2011
Fusion	ENEL-Suez	Fusion non réalisée	2006
Fusion	Cogéma-Eramet	Fusion non réalisée	1999-2009

Note : Cette liste recense l'ensemble des opérations menées par des entreprises françaises notifiées à la Commission européenne pour la période 1999-2011, ou des opérations notifiées au gouvernement français.

Bibliographie

Décision de la Commission du 14 novembre 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 février 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*, Paris, Seuil.

Blanck, J. (2016), « Gouverner par le temps. Cadrages temporels du problème des déchets radioactifs et construction d'une irréversibilité technique », *Gouvernement et action publique*, 1, p. 91-116.

Cini, M., McGowan, L. (2009), *Competition Policy in the European Union*, Londres, MacMillan.

Clift, B., Woll, C. (2012), Economic Patriotism: Reinventing Control Over Open Markets, *Journal of European Public Policy*, 19 (3), p. 307-323.

Cioffi, J. W., Höpner, M. (2006), The Political Paradox Oof Finance Capitalism: Interests, Preferences, and Center-Left Party Politics in Corporate Governance Reform, *Politics & Society*, 34 (4), p. 463-502.

Cohen, E., Bauer, M. (1985), *Les Grandes manœuvres industrielles*, Paris, P. Belfond.

Carruthers, B. (1994), « When Is the State Autonomous? Culture, Organization Theory and the Political Sociology of the State », *Sociological Theory*, 12, p. 19-44.

Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Revuelta, J. (2010), « The Political Economy of Telecoms and Electricity Internationalization in the Single Market », *Journal of European Public Policy*, 17, p. 988-1006.

Collectif (2008), La politique de la concurrence communautaire : Origines et développements (années 1930-années 1990), *Histoire, économie et société*, 27 (1), numéro spécial.

Culpepper, P. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.

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*, 37, p. 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*, 59, p. 547-570.

Dobbin, F. (1994), *Forging Industrial Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Dobbin, F., Dowd, T. J. (1997), « How Policy Shapes Competition: Early Railroad Foundings in Massachussetts », *Administrative Science Quarterly*, p. 501-529.

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

Fligstein, N. (1990), *The Transformation of Corporate Control, Cambridge*, Harvard (Mass.), Harvard University Press.

Fligstein, N. (1996), « Markets as Politics: A Political-cultural Approach to Market Institutions », *American Sociological Review*, p. 656-673.

Garraud, P. (1990), « Politiques nationales, l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 114 (1), p. 19-41.

Gourevitch, P. A., Shinn, J. (2005), *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

Gusfield, J. R. (1984), *The Culture of Public Problems: Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press.

Hall, P. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

Hall, P. A., soskice, D. (eds) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

JULLIEN, B., SMITH, A. (2015), *The EU's Government of Industries: Markets, Institutions and Politics*, Londres, Routledge.

LAGROYE, J. (dir.) (2003), *La Politisation*, Paris, Belin.

LAURENS, S. (2015), *Les Courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Paris, Agone.

KASSIM, H., WRIGHT, K. (2009), « Bringing Regulatory Processes Back in: The Reform of EU Antitrust and Merger Control », *West European Politics*, 32 (4), p. 738-755.

MCGOWAN, L., WILKS, S. (1995), « The First Supranational Policy of the European Union: Competition Policy », *European Journal of Political Research*, 28 (2), p. 141-169.

MICHEL, H. (dir.) (2013), *Représenter le patronat européen : formes d'organisation patronale et modes d'action européenne*, Bruxelles, Peter Lang.

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*, 60 (4), p. 469-499.

ROBERT, C. (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 3 (11), p. 57-78.

ROE, M. J. (2003), *Political Determinants of Corporate Governance: Political Context, Corporate Impact*, Oxford, Oxford University Press.

ROY, W. G. (1997), *Socializing Capital: The Rise of the Large Industrial Corporation*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.

SKOCPOL, T., FINEGOLD, K. (1982), « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly*, 97 (2), p. 255-278.

SMITH, A. (2002), « La fabrique des compromis européens. Les commissaires européens comme interface entre les États et l'Union européenne », dans NAY, O., SMITH, A., *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 177-195.

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.

STEARNS, L. B., ALLAN, K. D. (1996), « Economic Behavior in Institutional Environments: The Corporate Merger Wave of the 1980s », *American Sociological Review*, 61, p. 699-718.

TRINH, S., WIEVIORKA, M. (1989), *Le modèle EDF. Essai de sociologie des organisations,* Paris, La Découverte.

VIALLET-THÉVENIN, S. (2015a), « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 56 (3), p. 469-499.

VIALLET-THÉVENIN, S. (2015b), « Du champion national au champion international. Résistance et transformations d'un modèle de concurrence dans le secteur énergétique des années 1990-2010 », *Revue française de science politique*, 65 (5-6), p. 761-184.

VIALLET-THÉVENIN, S. (2016), *Structurer un secteur industriel, le rôle de l'État dans la recomposition du secteur de l'énergie en France, de 1986 à 2016*, thèse de sociologie, Paris, Institut d'Études Politiques.

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), p. 47-61.

WARLOUZET, L. (2016), « The Centralization of EU Competition Policy. Historical Institutionalist Dynamics from Cartel Monitoring to Merger Control (1956-91) », *Journal of Common Market Studies*, 54 (3), p. 725-741.

WIGGER, A. (2012), « The Political Interface of Financialisation and the Regulation of Mergers and Acquisitions in the EU », *Journal of European Integration*, 34 (6), p. 623-641.

WILKS, S. (2005), « Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy? », *Governance*, 18 (3), p. 431-452.

YEAGER, P. C. (1990), *The Limits of Law: The Public Regulation of Private Pollution*, Cambridge, Cambridge University Press.