**Suite donnée la résolution non législative du Parlement européen** **sur la
politique de concurrence – rapport annuel 2019**

1. **Rapporteure:** Stéphanie YON-COURTIN (Renew Europe/ FR)
2. **Numéros de référence:** 2019/2131 (INI) / A9-0022/2020 / P9\_TA-PROV(2020)0158
3. **Date d’adoption de la résolution:** 18 juin 2020
4. **Commission parlementaire compétente:** commission des affaires économiques et monétaires (ECON)
5. **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu’elle contient:**

La résolution du Parlement européen concerne le rapport annuel de la Commission sur la politique de concurrence 2018 [COM(2019) 339 final] et le document de travail des services de la Commission qui l’accompagne [SWD (2019) 297 final], adoptés le 15 juillet 2019. Ces documents sont appelés conjointement «Rapport sur la politique de concurrence 2018» (RPC 2018). Le RPC 2018 présente la manière dont la Commission a mis en œuvre sa politique de concurrence en 2018, ainsi que la mesure dans laquelle celle-ci contribue à l’économie de l’Union et à l’amélioration du bien-être des citoyens européens.

Dans sa résolution, le Parlement européen invite la Commission à développer l’influence de la politique de concurrence dans le monde, notamment en poursuivant un dialogue approprié et en renforçant la coopération avec les États-Unis, la Chine, le Japon et d’autres pays tiers.

Il rappelle qu’il est nécessaire d’appliquer le contrôle des aides d’État de la même façon aux opérateurs de l’UE et des pays tiers et demande à la Commission d’accorder une plus grande attention aux entreprises publiques étrangères qui sont subventionnées par leurs gouvernements.

Le Parlement européen est convaincu que la politique de concurrence et la politique industrielle peuvent ensemble contribuer à bâtir la souveraineté européenne de manière durable.

Il invite la Commission à tenir compte des effets de pouvoir de marché associés à la détention de données tant personnelles que financières. La Commission devrait considérer le contrôle de ces données comme un indicateur de l’existence d’un pouvoir de marché au titre de l’article 102 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE). Le Parlement européen invite la Commission à revoir la notion d’«abus de position dominante» et la doctrine des «facilités essentielles» pour s’assurer qu’elles sont adaptées à l’ère numérique.

Il invite la Commission à envisager une révision des seuils utilisés aux fins du contrôle de concentrations, de façon à inclure des facteurs tels que le nombre de consommateurs concernés et la valeur des opérations connexes.

La résolution souligne que le rachat de start-ups par des acteurs dominants, y compris de grandes entreprises et plateformes technologiques, pourrait étouffer l’innovation. Le Parlement européen invite la Commission à examiner les pratiques de ces acquisitions et leurs effets sur la concurrence, notamment en ce qui concerne les «acquisitions prédatrices». Il invite la Commission à réaliser une étude sur le renversement de la charge de la preuve pour les grandes entreprises et plateformes technologiques lorsqu’elles acquièrent des entreprises concurrentes.

Le Parlement européen demande à la Commission d’examiner la possibilité d’imposer des obligations réglementaires ex ante lorsque le droit de la concurrence ne suffit pas à garantir la contestabilité sur les marchés où certaines entités profitent du double statut de plateforme et fournisseur pour imposer des clauses et conditions inéquitables à des concurrents.

La résolution invite la Commission à recourir également à d’autres mesures correctives de nature comportementale et, si nécessaire, structurelle, afin d’assurer pleinement l’efficacité de la politique de concurrence de l’Union.

Le Parlement européen met l’accent sur la nécessité d’examiner la possibilité de recourir à des mesures provisoires pour mettre un terme à toute pratique qui porterait gravement atteinte à la concurrence et demande à la Commission d’assouplir les critères relatifs à ces mesures afin d’éviter tout dommage irréversible.

Il souligne que la Commission doit allouer des ressources adéquates pour pouvoir faire appliquer efficacement les règles de concurrence de l’Union et note la nécessité d’assurer une expertise spécifique, notamment sur des questions de plus en plus pressantes comme les plateformes en ligne ou l’intelligence artificielle.

Il soutient le réexamen, par la Commission, des lignes directrices en matière d’aides d’État dans tous les secteurs concernés, notamment dans les transports, y compris aérien et maritime, conformément aux objectifs du pacte vert pour l’Europe en appliquant le principe de la transition juste et en reconnaissant le rôle complémentaire des gouvernements des États membres pour ce qui est de soutenir les investissements dans la décarbonation et l’énergie propre. La résolution invite la Commission à mettre à jour ses lignes directrices en vigueur sur la notion d’aide d’État afin de faire en sorte que les États membres n’accordent pas d’aide d’État sous la forme d’un avantage fiscal.

Le Parlement européen appelle de ses vœux l’application plus claire, plus souple et plus prévisible des règles de concurrence pour les producteurs et les organisations de producteurs (OP) de manière à accroître la sécurité juridique. Il demande dès lors à la Commission d’évaluer l’application et de clarifier les dispositions du règlement portant organisation commune des marchés des produits agricoles (OCM). Il demande à la Commission d’établir un dialogue avec tous les acteurs concernés à propos du fonctionnement de la chaîne d’approvisionnement agricole et alimentaire ainsi que d’adapter la politique de concurrence de l’Union en fonction des dernières évolutions de l’environnement commercial. Le Parlement européen demande à la Commission de veiller à ce que les dispositions de l’article 222 du règlement OCM soient activées rapidement face aux déséquilibres du marché.

Il invite la Commission à continuer à accorder une attention particulière à la fourniture de services d’intérêt économique général (SIEG), lors de l’application des règles en matière d’aides d’État, en particulier dans le cas des régions isolées, éloignées ou périphériques et des îles de l’Union.

La résolution rappelle la nécessité d’une feuille de route pour mieux cibler les aides d’État, en particulier celles relatives à la fourniture de services d’intérêt économique général, y compris dans les domaines de l’énergie, des transports et des télécommunications.

Le Parlement européen déplore l’insuffisance des informations fournies au cours de l’enquête menée par la Commission sur les plaintes déposées et demande à la Commission de transmettre au plaignant un accusé de réception et une notification lors de l’ouverture de l’enquête, y compris une indication de la durée prévue de l’enquête.

Il invite la vice-présidente exécutive chargée de la concurrence à entretenir des contacts étroits avec la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et avec son groupe de travail sur la concurrence, qui constitue un cadre approprié pour l’instauration d’un dialogue plus régulier. Le Parlement européen rappelle l’engagement pris par la vice-présidente exécutive de la Commission européenne pour une Europe adaptée à l’ère numérique lors de son audition de confirmation le 8 octobre 2019 en vue de maintenir une stricte séparation entre ses portefeuilles «politique numérique» et «concurrence».

Il salue la réaction rapide de la Commission en adoptant un encadrement temporaire des aides d’État destiné à soutenir l’économie dans le contexte de la pandémie actuelle de COVID-19 et soutient l’application de l’encadrement temporaire des aides d’État aussi longtemps que nécessaire pendant la période de relance. Le Parlement européen demande à la Commission d’évaluer en temps utile s’il y a lieu de prolonger éventuellement cet encadrement temporaire au-delà de 2020.

Il souligne le risque de création de distorsions de marché en raison de différences accrues entre les niveaux de soutien des aides d’État octroyées par les divers États membres.

La résolution souligne qu’il est primordial d’intensifier les efforts de l’Union visant à lutter avec force contre la concurrence déloyale et les comportements hostiles des entités publiques étrangères ou des entreprises liées à des gouvernements de pays tiers à l’égard des entreprises européennes vulnérables, qui luttent pour survivre au ralentissement de l’activité économique dû à la pandémie de COVID-19. Le Parlement européen demande dès lors à la Commission de proposer sans attendre une interdiction temporaire du rachat d’entreprises européennes par des entreprises publiques étrangères ou des entreprises liées à des gouvernements de pays tiers.

Il reconnaît le travail efficace et efficient accompli par la Commission pendant la crise de la COVID-19 et souligne qu’il a fallu réaffecter une quantité considérable de ressources humaines au contrôle des aides d’État. Le Parlement européen demande plus d’informations sur la situation actuelle des effectifs de la direction générale de la concurrence et leur évolution au cours du présent mandat.

Il invite la Commission à présenter au Parlement et au Conseil, après la crise, une communication sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur la concurrence sur le marché et l’application du droit de la concurrence, l’intégrité du marché unique et l’avenir de la politique de concurrence.

1. **Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:**

**Le rôle de la politique de concurrence dans les marchés mondialisés**

La Commission a l’intention de maintenir et de renforcer son rôle en tant que l’un des principaux responsables de l’application du droit de la concurrence dans le monde. Un aspect important de cet objectif réside dans la poursuite du renforcement de son étroite coopération avec les autorités de concurrence de nombreux pays (**paragraphe 1**). La Commission a depuis longtemps mis en place des accords de coopération avec un certain nombre de pays tels que les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud. Dans les enquêtes en cours portant sur des concentrations, la coopération entre les agences américaines de la concurrence (la «Federal Trade Commission» et le «Department of Justice») et la Commission se déroule de manière particulièrement étroite et sur une base régulière. La Commission entretient également de bonnes relations de coopération avec d’autres pays importants, dont la Chine. La Commission poursuit les négociations avec le Japon et le Canada en vue de conclure un accord de coopération de deuxième génération qui permettrait, sous certaines conditions, l’échange de preuves confidentielles dans le cadre d’enquêtes «parallèles». La Commission participe également très activement aux travaux d’instances multilatérales telles que le comité de la concurrence et le réseau international de la concurrence de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La Commission a reconduit son dialogue sur le contrôle des aides d’État avec l’agence chinoise de la concurrence (administration d’État pour la régulation des marchés) en 2019, et elle envisage d’étendre ce dialogue avec d’autres pays.

Dans sa résolution, le Parlement européen rappelle qu’il est nécessaire d’appliquer le contrôle des aides d’État de la même façon aux opérateurs de l’UE et des pays tiers et demande à la Commission d’accorder une attention aux entreprises publiques étrangères qui sont subventionnées par leurs gouvernements **(paragraphe 2).** Il souligne en outre qu’il est primordial d’intensifier les efforts de l’Union visant à lutter avec force contre la concurrence déloyale et les comportements hostiles des entités publiques étrangères ou des entreprises liées à des gouvernements de pays tiers à l’égard des entreprises européennes vulnérables **(paragraphe 104)**. À cet égard, la Commission renvoie à son livre blanc sur les subventions étrangères au sein du marché unique, publié le 17 juin 2020. Le livre blanc a lancé le débat public sur la manière de remédier aux effets induits par les subventions étrangères afin qu’elles ne nuisent pas au bon fonctionnement du marché unique. Les règles de l’Union européenne en matière d’aides d’État garantissent que les subventions des États membres ne faussent pas la concurrence dans le marché intérieur. Cependant, il est devenu de plus en plus évident que le seul contrôle des subventions accordées dans l’Union est insuffisant pour garantir une concurrence équitable. Les subventions étrangères sont susceptibles de porter atteinte à la concurrence dans l’Union de différentes manières, en subventionnant les opérations d’entreprises actives dans l’Union, en facilitant les acquisitions d’entreprises de l’Union et en subventionnant les offres soumises lors de la passation de marchés publics dans l’Union. Les instruments que la Commission a actuellement à sa disposition – tels que les règles en matière d’aides d’État, le règlement sur les concentrations et les instruments de défense commerciale – sont insuffisants pour faire face à ce problème. Dans le livre blanc, la Commission propose, à des fins de discussion avec les parties prenantes, plusieurs options pour combler ce vide réglementaire. La consultation publique sur le livre blanc est ouverte jusqu’au 23 septembre 2020. Si la consultation publique fait apparaître la nécessité de nouvelles règles, la Commission présentera une proposition législative en 2021.

Dans sa communication intitulée «Orientations à l’intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l’application du règlement (UE) 2019/452 (règlement sur le filtrage des IDE)», publiée le 25 mars 2020, la Commission a invité les États membres à mettre en place un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers dans l’Union européenne. À ce jour, une majorité d’États membres ont instauré un tel mécanisme, et un certain nombre d’entre eux en ont revu la portée ou envisagent de le faire. Une évaluation du règlement sur le filtrage des IDE à la lumière de l’expérience acquise lors de la pandémie de COVID-19 ainsi que des enseignements tirés de la mise en œuvre complète du règlement jusqu’en octobre 2020 pourrait en effet être envisagée. Dans le cadre d’une telle révision, les mécanismes nationaux de filtrage des IDE des États membres seraient évalués afin de remédier aux angles morts qui subsistent sur le marché unique (**paragraphe 2**).

La Commission suit de près l’évolution des IDE et a exhorté les États membres à être particulièrement vigilants afin d’éviter que l’actuelle pandémie de COVID-19 ne provoque une vente massive d’entreprises et d’acteurs industriels en Europe. En particulier, la Commission a invité l’ensemble des États membres à envisager de mettre en place un mécanisme complet de filtrage des IDE et, dans l’intervalle, à envisager les autres options disponibles afin de gérer les risques pour la sécurité et l’ordre public. La Commission a également appelé ceux-ci à utiliser pleinement leurs mécanismes de filtrage existants **(paragraphe 104)**.

Les IDE demeurent une composante essentielle de la croissance économique, de la compétitivité, de l’emploi et de l’innovation de l’Union européenne. L’ouverture de l’Union à l’égard des IDE se révélera cruciale dans la phase de relance consécutive à la pandémie de COVID-19. L’économie de l’Union doit sortir de cette crise mieux préparée pour l’avenir, notamment sur le plan de la résilience et de la diversification. Il ne faut pas partir du principe que toute acquisition par des entreprises publiques étrangères ou des entreprises liées à des gouvernements de pays tiers équivaut à une concurrence déloyale ou à un comportement hostile. Il convient également de garder à l’esprit qu’une multitude d’entreprises européennes, grandes et petites, dépendent des investissements réalisés dans d’autres pays pour rester compétitives à l’échelle mondiale (**paragraphe 104**).

En outre, la proposition révisée de la Commission concernant un instrument relatif aux marchés publics internationaux vise à ouvrir les marchés publics des pays tiers aux entreprises européennes en renforçant l’influence de l’Union européenne dans les consultations avec les pays tiers qui excluent les entreprises étrangères participant aux appels d’offres publics. L’objectif est d’adopter un instrument efficace en matière de marchés publics, qui n’engendrera pas de charges administratives inutiles pour les pouvoirs adjudicateurs ni d’effets négatifs pour les entreprises européennes. La Commission cherche à obtenir la réciprocité dans l’accès aux marchés publics en négociant et en appliquant des dispositions ambitieuses en matière de marchés publics dans le cadre des accords de libre-échange (ALE) et en veillant à ce que les pays qui signent l’accord sur les marchés publics (AMP) de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) prennent des engagements aussi étendus que possible. L’Union européenne est très favorable à l’adhésion de nouveaux pays à l’AMP si leur cadre réglementaire en matière de marchés publics est compatible avec les règles de l’AMP et si l’accès au marché est en adéquation avec les calendriers de l’Union et des autres parties à l’AMP **(paragraphe 3)**.

La Commission mène des négociations en vue de parvenir à des ALE sur la base d’analyses approfondies des marchés publics des pays tiers. Elle s’appuie sur les connaissances du pays dont disposent les experts en commerce, y compris ceux issus des délégations de l’Union européenne dans les pays tiers. En outre, la Commission a mis au point des outils innovants pour recueillir des données économiques et des analyses des cadres juridiques, y compris des évaluations des obstacles à l’accès aux marchés publics (**paragraphe 18**).

La Commission est consciente du lien qui existe entre les règles de concurrence, la politique industrielle et les règles relatives au commerce international (**paragraphe 12**), dans la mesure où elles ont toutes pour objectif de maintenir et de renforcer la compétitivité de l’Europe au sein du marché unique et dans le monde. À cet égard, la Commission renvoie à sa communication intitulée «Une nouvelle stratégie industrielle pour l’Europe» du 10 mars 2020, qui expose la vision de la Commission pour les réalisations dans l’Union européenne d’ici à 2030 et au-delà. La stratégie industrielle a pour objectif de faciliter et d’accélérer le changement et l’innovation, afin de faire de l’Union européenne un acteur mondial de premier plan dans le domaine des technologies écologiques et numériques. La communication comprend un certain nombre d’initiatives qui mettent en pratique la stratégie industrielle. Une grande partie des règles de l’Union en matière de concurrence et d’aides d’État font actuellement l’objet d’un réexamen, et un responsable du respect des règles du commerce a été nommé. Il a pour mission d’améliorer le respect et le contrôle de l’application des accords commerciaux, et fera rapport régulièrement au Parlement européen.

La Commission souscrit à l’appel du Parlement européen à garantir une concurrence loyale entre l’Union européenne et le Royaume-Uni après son départ de l’Union (**paragraphe 4**). D’une manière générale, la Commission veille à ce que les règles de concurrence et leur mise en application garantissent des conditions de concurrence équitables aux entreprises européennes sur les marchés tiers, et vice versa (**paragraphe 19**), et contribue à renforcer la résilience économique de secteurs européens essentiels (**paragraphe 102**).

**Adapter la concurrence à l’ère numérique**

Le Parlement européen est d’avis que la Commission devrait considérer le contrôle des données personnelles et financières comme un indicateur de l’existence d’un pouvoir de marché (**paragraphe 22**). Si, dans son arrêt ASNEF de 2006[[1]](#footnote-1), la Cour de justice de l’Union européenne a indiqué que les questions relatives à la protection des données ne relèvent pas, «en tant que telles», de l’application de la politique de concurrence, cela n’empêche pas la Commission de reconnaître l’importance du contrôle de grandes quantités de données (à caractère personnel) et de la protection des données dans la dynamique concurrentielle des marchés numériques. Dans les analyses concurrentielles, les données peuvent se révéler pertinentes à plusieurs égards, par exemple en tant que produit offert sur un marché, en tant qu’intrant pour le produit fourni et en tant qu’actif qui confère un avantage concurrentiel et un pouvoir de marché. Les cas de comportement unilatéral ou de concentration dans lesquels la détention de données constitue un élément de la qualité d’un produit sont un exemple de données en tant qu’actif. Par exemple, dans le dossier de concentration entre Microsoft et LinkedIn, la Commission a estimé que la protection des données était un élément de la qualité des réseaux sociaux professionnels.

Le Parlement européen invite la Commission à envisager une révision des seuils utilisés aux fins du contrôle de concentrations (**paragraphe 24**). Cette question est l’un des principaux éléments de l’évaluation que la Commission mène actuellement sur certains aspects procéduraux et juridictionnels du règlement sur les concentrations. La Commission est parvenue à la conclusion provisoire que, dans l’ensemble, les seuils existants donnent de bons résultats. Toutefois, chaque année, il se produit quelques concentrations susceptibles d’affecter la concurrence au sein du marché intérieur, que la Commission ne peut pas examiner parce que les seuils de chiffre d’affaires ne sont pas atteints. Il arrive que le chiffre d’affaires d’une entreprise ne reflète pas le rôle qu’elle joue sur le marché. Dans les industries numériques et pharmaceutiques par exemple, la concurrence future peut être fonction de nouveaux produits ou services, qui n’ont pas encore généré de chiffre d’affaires ou qui en ont généré peu. Une solution actuellement envisagée consisterait à réajuster le recours au système de renvoi des dossiers de concentration entre la Commission et les autorités de concurrence nationales de l’Union européenne. Par le passé, certains projets de concentration ont pu être examinés parce que les autorités de concurrence nationales les avaient renvoyés à la Commission. Un recours accru à ces renvois représenterait pour la Commission un moyen possible d’apprécier les concentrations qui n’atteignent pas les seuils de chiffre d’affaires de l’Union, mais qui sont susceptibles d’avoir des effets négatifs sur la concurrence dans l’ensemble de l’Union européenne. Toutefois, avant de modifier l’approche de cette manière, une réflexion plus poussée doit être menée et des orientations devraient être adoptées.

La Commission prend acte de la demande du Parlement européen concernant la réalisation d’une étude sur le renversement de la charge de la preuve pour certaines concentrations «numériques» (**paragraphe 27**). La Commission tient à souligner le fait que l’attribution de la charge de la preuve dans le cadre du contrôle des concentrations de l’Union découle directement du règlement sur les concentrations et de la jurisprudence des juridictions de l’Union européenne. La Commission assume la charge de la preuve tant dans les décisions d’interdiction que dans les décisions d’autorisation. Il existe toutefois certaines exceptions, telles que les allégations relatives aux gains d’efficience propres à une concentration, qui doivent être démontrées par les parties à la concentration. Le renversement de la charge de la preuve ne serait pas possible sans modifier le règlement sur les concentrations. Une réforme législative renversant la charge de la preuve devrait tenir compte à la fois de considérations d’équité et d’efficience, tout en respectant pleinement les droits de défense des entreprises parties à une concentration. Une autre difficulté consisterait à déterminer avec précision les concentrations «numériques» qui relèveraient de la règle normale en matière de preuve et celles qui seraient soumises au renversement de la charge de la preuve.

Le Parlement européen invite la Commission à examiner la possibilité d’adopter une réglementation ex ante sur les marchés dominés par les plateformes numériques afin de garantir la contestabilité et le fonctionnement équitable de ces marchés (**paragraphe 29**). La Commission estime qu’il est nécessaire d’apporter une réponse globale, qui comporte trois piliers complémentaires et se renforçant mutuellement. Ces piliers sont les suivants: i) le maintien d’une mise en œuvre vigoureuse des règles de concurrence existantes, ii) d’éventuelles règles ex ante spécifiques aux plateformes numériques, et iii) un éventuel nouvel outil en matière de concurrence permettant de remédier aux problèmes de concurrence qui ne peuvent être traités ou réglés avec la plus grande efficacité sur la base des règles de concurrence en vigueur.

Les plateformes de contrôle d’accès peuvent à la fois exploiter une plateforme en amont et concurrencer les entreprises opérant sur la plateforme en aval. Dans de tels cas, les plateformes de contrôle d’accès peuvent favoriser leurs propres produits en aval d’une manière qui est préjudiciable au choix et à l’innovation. Le règlement sur les relations entre les plateformes et les entreprises, qui est entré en vigueur le 12 juillet 2020, a créé des normes horizontales de transparence et offre des voies de recours aux petites et moyennes entreprises (PME) qui pourraient utiliser les services des plateformes. Toutefois, il n’existe actuellement aucun cadre réglementaire au niveau de l’Union qui traite du pouvoir économique des grandes plateformes numériques agissant comme des contrôleurs d’accès. La Commission travaille donc actuellement à l’élaboration d’un instrument réglementaire ex ante applicable aux grandes plateformes en ligne qui ont des effets de réseau importants et agissent en tant que contrôleurs d’accès sur les marchés. L’objectif est de garantir un environnement commercial équitable et d’accroître le potentiel et la capacité d’innovation dans l’écosystème des plateformes en ligne au sein du marché unique de l’Union européenne. Dans le cadre du paquet relatif à la loi sur les services numériques, la Commission a publié une analyse d’impact initiale et lancé une consultation publique. Une possibilité consisterait à définir un certain nombre d’obligations et d’interdictions réglementaires claires («à faire et à ne pas faire») pour les plateformes numériques qui agissent en tant que contrôleurs d’accès. Une autre possibilité résiderait dans l’autorisation d’imposer à ces plateformes des mesures correctives sur mesure au cas par cas.

Dans ce contexte, la Commission renvoie également à sa consultation publique en cours sur un éventuel nouvel instrument de concurrence. Un tel outil permettrait à la Commission d’imposer, au cas par cas et sous réserve des principes de procédure équitable (y compris le contrôle juridictionnel), des mesures correctives comportementales et, le cas échéant, structurelles pour remédier aux problèmes de concurrence structurels qui ne peuvent être traités ou réglés avec la plus grande efficacité sur la base des règles de concurrence en vigueur. Aucune infraction ne serait constatée et, par conséquent, aucune amende ne serait infligée aux participants au marché.

Enfin, en ce qui concerne la demande formulée dans la résolution de revoir la notion d’«abus de position dominante» et la doctrine des «facilités essentielles» pour s’assurer qu’elles sont adaptées à l’ère numérique (**paragraphe 23**), la Commission s’engage à veiller à ce que l’application des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne soit aussi efficace et rapide que possible, tout en rappelant la nécessité de garantir les droits de la défense des entreprises faisant l’objet d’une enquête ainsi que de respecter la charge et le niveau de preuve requis par la jurisprudence des tribunaux de l’Union européenne.

**Efficacité des instruments de la politique de concurrence**

La Commission estime que les amendes et les mesures correctives (**paragraphe 37**) sont deux outils complémentaires fondamentaux pour garantir pleinement l’efficacité du droit de la concurrence. L’objectif des amendes infligées en cas d’infraction aux articles 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne est double. Si les amendes sont fixées dans chaque cas à un niveau qui a un effet dissuasif sur l’entreprise concernée (dissuasion spécifique), elles visent également à dissuader d’autres entreprises de commencer ou de continuer à se livrer à un comportement anticoncurrentiel (dissuasion générale). Toutefois, l’amende infligée dans une affaire de concurrence n’est que l’un des éléments qui peuvent contribuer à modifier le comportement d’une entreprise. À cet égard, les mesures correctives jouent un rôle essentiel pour veiller à ce qu’une entreprise qui a enfreint les articles 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne mette fin à son comportement illégal et renonce à se livrer à un comportement similaire à l’avenir. En vertu du règlement (CE) nº 1/2003 (considérant 12 et article 7, paragraphe 1), la Commission a le pouvoir d’imposer des mesures correctives de nature comportementale ou structurelle, qui sont nécessaires pour faire cesser effectivement l’infraction, en tenant compte du principe de proportionnalité. Une mesure structurelle ne peut être imposée que s’il n’existe pas de mesure comportementale qui soit aussi efficace ou si, à efficacité égale, cette dernière s’avérait plus contraignante pour l’entreprise concernée que la mesure structurelle. Il ne serait proportionné de modifier la structure qu’avait une entreprise avant l’infraction que si cette structure même entraînait un risque important que l’infraction ne perdure ou ne soit répétée. La Commission doit donc examiner, dans chaque cas, quelle mesure corrective est nécessaire et proportionnée, sur la base des circonstances particulières de l’espèce. La Commission s’engage à faire pleinement usage de ses pouvoirs lors de l’élaboration de mesures correctives appropriées et proportionnées, afin de garantir la pleine efficacité du droit de la concurrence. La Commission souligne également qu’elle a déjà procédé à un examen des autres approches proposées dans la littérature pour évaluer les effets dissuasifs des politiques de contrôle des ententes et des concentrations[[2]](#footnote-2).

La Commission estime que le recours à des mesures provisoires (**paragraphe 41**) est un outil essentiel pour garantir que la concurrence n’est pas entravée pendant la durée d’une enquête. Les mesures provisoires ont pour objectif d’éviter que la décision finale ne soit privée de son efficacité. En vertu de l’article 8 du règlement (CE) nº 1/2003, des mesures provisoires ne peuvent être imposées que si deux conditions sont remplies: i) il y a un «constat prima facie d’infraction»; et ii) «un préjudice grave et irréparable risque d’être causé à la concurrence». En octobre 2019, la Commission a publié une décision imposant des mesures provisoires au fabricant de jeux de puces Broadcom. C’était la première fois en 18 ans que la Commission avait recours aux règles relatives aux mesures provisoires. Dans l’affaire Broadcom, une intervention urgente était justifiée pour éviter que les concurrents ne soient marginalisés ou ne soient contraints de quitter les marchés. La Commission n’hésitera pas à imposer à nouveau des mesures provisoires dans les affaires où il peut être clairement démontré que les deux conditions ci-dessus sont remplies.

La Commission reconnaît la nécessité d’allouer des ressources et une expertise adéquates pour pouvoir faire appliquer efficacement les règles de concurrence de l’Union (**paragraphe 43**) et confirme qu’il a fallu réaffecter une quantité considérable de ressources humaines pour faire face aux mesures liées à la COVID-19 prises par les États membres dans le domaine du contrôle des aides d’État (**paragraphe 107**). La réaffectation des effectifs au sein de la direction générale ne peut alléger les contraintes de personnel que dans une certaine mesure et à court terme. L’application de la politique de concurrence de l’Union européenne devient de plus en plus complexe et nécessite des connaissances spécialisées avancées pour faire face à des phénomènes complexes tels que les plateformes numériques et l’intelligence artificielle (**paragraphe 43**).

**Règles de concurrence soutenant le pacte vert pour l’Europe**

La Commission se félicite de ce que le Parlement européen soutienne le réexamen, par la Commission, des lignes directrices en matière d’aides d’État conformément aux objectifs du pacte vert pour l’Europe (**paragraphe 47**). Les règles en matière d’aides d’État permettent aux États membres d’orienter les investissements vers des objectifs d’intérêt commun, tels que les aides à la protection de l’environnement et aux économies d’énergie régies par les lignes directrices concernant les aides d’État à la protection de l’environnement et à l’énergie pour la période 2014-2020. Étant donné que les règles en matière d’aides d’État constituent un élément essentiel du cadre juridique de l’Union favorisant la transition écologique, il convient de les tenir à jour, notamment en les adaptant à l’évolution du marché et aux objectifs fixés dans la communication sur le pacte vert pour l’Europe. À cette fin, les lignes directrices concernant les aides d’État à la protection de l’environnement et à l’énergie font actuellement l’objet d’une évaluation en vue de leur révision d’ici la fin 2021.

L’évaluation de ces lignes directrices s’inscrit dans le cadre d’un bilan de qualité plus général portant sur un grand nombre de règles en matière d’aides d’État, adoptées pour la plupart au cours de la période 2012-2014 dans le cadre de la modernisation du contrôle des aides d’État. Dans le cadre du bilan de qualité, le règlement général d’exemption par catégorie (RGEC) est soumis à une évaluation afin de le mettre en conformité avec le pacte vert pour l’Europe au cours du second semestre 2021. Le RGEC permet aux États membres d’apporter – sans avoir à obtenir l’autorisation de la Commission – un soutien considérable à la protection de l’environnement et aux économies d’énergie. Il raccourcit les délais applicables aux investissements à l’appui des objectifs du pacte vert pour l’Europe.

Afin de prévenir le risque de fuite de carbone, la Commission a adopté en 2012 les lignes directrices concernant certaines aides d’État dans le contexte du système d’échange de quotas d’émission (lignes directrices SEQE). Ces lignes directrices définissent les conditions dans lesquelles les aides d’État peuvent être utilisées pour aider les industries à forte intensité énergétique à faire face à la hausse des coûts de l’électricité due au système d’échange de quotas d’émission de l’Union, tout en maintenant les incitations en faveur des investissements écologiques et en préservant la concurrence sur le marché intérieur. Le 21 septembre 2020, la Commission a adopté des lignes directrices révisées concernant certaines aides d’État dans le contexte du système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre après 2021. Les règles révisées entreront en vigueur le 1er janvier 2021 avec le début de la nouvelle période d’échanges du SEQE, et remplaceront celles de 2012.

Les États membres peuvent continuer à se fonder sur les règles en matière d’aides d’État pour atténuer les conséquences sociales et régionales des mesures de décarbonation. La Commission peut autoriser des mesures d’aide d’État visant à promouvoir le déploiement des énergies renouvelables, à améliorer l’efficacité énergétique, à stimuler la demande en véhicules à faibles émissions pour les transports publics et privés et à réduire les émissions de CO2.

**Politiques sectorielles**

La communication de 2016 sur la notion d’aide d’État (**paragraphe 56**) donne aux États membres et aux autres parties prenantes des orientations claires et concrètes sur la manière dont la Commission interprète cette notion. Toutefois, son interprétation incombe en dernier ressort à la Cour de justice de l’Union européenne. Étant donné que la communication est relativement récente, la Commission estime qu’il est prématuré de l’évaluer à ce stade.

La Commission est consciente de l’oligopole dit des «Big Four» dans les services de comptabilité et des problèmes de concurrence potentiels qui peuvent se poser sur un marché aussi concentré (**paragraphe 61**). La Commission suit de près l’évolution du marché et n’hésitera pas à agir si des preuves d’infractions aux règles de concurrence de l’Union se font jour.

En ce qui concerne l’application des règles de concurrence aux producteurs agricoles et aux organisations de producteurs (**paragraphe 63**), l’application du droit de la concurrence aide les agriculteurs à obtenir de meilleures conditions lorsqu’ils vendent leurs produits à de gros acheteurs ou à des coopératives d’achat. En outre, la Commission encourage la coopération entre les agriculteurs au sein d’organisations de producteurs qui leur permettent de devenir plus efficaces, plus innovants et plus compétitifs. Les ventes en commun et l’intégration d’autres activités par l’intermédiaire des organisations de producteurs permettent aux agriculteurs de tirer davantage parti de la chaîne d’approvisionnement alimentaire. La plupart des organisations de producteurs qui pratiquent la vente en commun intègrent d’autres activités au nom de leurs membres, telles que le contrôle de la qualité, la distribution et l’achat d’intrants en commun. En raison des effets bénéfiques associés aux organisations de producteurs, l’article 152 du règlement (UE) nº 1308/2013 (règlement OCM) prévoit une dérogation aux règles de concurrence pour certaines activités – par exemple les ventes en commun – des organisations de producteurs et des associations d’organisations de producteurs reconnues (**paragraphe 71**). Dans la stratégie «De la ferme à la table», la Commission réaffirme sa volonté d’encourager la coopération entre agriculteurs et à les aider à capter une part équitable de la valeur ajoutée dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire. L’article 152 et d’autres dispositions du règlement OCM permettent aux agriculteurs d’améliorer leur position dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire. La Commission se tient prête à aider les agriculteurs à interpréter les dispositions du règlement OCM. Les agriculteurs ont la possibilité de demander à la Commission un avis, par exemple sur les accords des associations d’agriculteurs ou des organisations interprofessionnelles, conformément aux articles 209 et 210 du règlement OCM. Dans le contexte de la tourmente économique engendrée par la pandémie de COVID-19, la Commission a démontré qu’elle pouvait réagir rapidement pour remédier aux graves déséquilibres du marché dans différents secteurs en faisant pleinement usage de l’article 222 du règlement OCM (**paragraphe 69**). La Commission a adopté quatre règlements d’exécution permettant aux agriculteurs de prendre des mesures collectives pour faire face à l’offre excédentaire dans les secteurs des fleurs et des plantes, du lait, des pommes de terre (avril 2020) et du vin (juillet 2020), y compris la planification temporaire de la production pour certains de ces secteurs.

S’agissant de l’adaptation de la politique de concurrence de l’Union au fonctionnement de la chaîne d’approvisionnement agricole et alimentaire et aux dernières évolutions de l’environnement commercial (**paragraphe 71**), la Commission renvoie à sa communication du 20 mai 2020 énonçant sa stratégie «De la ferme à la table». Dans cette communication, la Commission a annoncé qu’elle envisageait de clarifier l’application des règles de concurrence pour les initiatives collectives qui favorisent la durabilité dans les chaînes d’approvisionnement. La Commission aidera également les agriculteurs à renforcer leur position dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire et à capter une part équitable des bénéfices générés par la production durable, notamment en encourageant les possibilités de coopération telles que définies dans le règlement OCM. Elle collaborera également avec les colégislateurs pour améliorer les règles applicables à l’agriculture qui renforcent la position des agriculteurs, de leurs coopératives et organisations de producteurs dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire.

En ce qui concerne la demande visant à rendre compte de l’impact des ALE sur les producteurs agroalimentaires de l’Union (**paragraphe 77**), la Commission prépare une étude sur l’impact cumulé des ALE sur l’agriculture de l’Union européenne, qui sera publiée au cours du second semestre 2020. Dans sa politique commerciale, l’Union européenne est parvenue à concilier la nécessité de consentir des concessions importantes à ses partenaires commerciaux et celle de préserver les intérêts des agriculteurs européens. Pour les produits agricoles sensibles en particulier, la Commission a eu recours aux contingents tarifaires, en n’autorisant les importations à des taux tarifaires préférentiels que pour un volume limité, et a introduit des clauses de sauvegarde. Dans le respect de la souveraineté réglementaire de l’Union, ainsi que de celle de ses partenaires commerciaux, les accords commerciaux servent également de plateformes d’échange et de coopération très utiles pour rehausser les normes. Dans le même temps, les normes de l’Union européenne ne sont pas négociables. Les normes sanitaires et phytosanitaires de l’Union s’appliquent de la même manière à tous les produits sur le marché intérieur de l’Union européenne, qu’ils soient produits localement ou importés. L’Union européenne dispose d’un système de contrôle strict comprenant des inspections, des audits et des contrôles aux frontières réalisés par ses États membres, ainsi que d’outils de surveillance du marché destinés à garantir que les produits qui ne sont pas conformes aux exigences de l’Union n’entrent pas sur le marché européen.

Lorsqu’elle applique les règles en matière d’aides d’État, la Commission accorde une attention particulière aux services d’intérêt économique général (SIEG) (**paragraphe 81**). Si l’aide d’État concerne des régions isolées, éloignées ou périphériques et des îles, la Commission tient compte des conditions économiques particulières de ces territoires. La Commission prend acte de l’appel du Parlement européen en faveur de la création d’une feuille de route pour mieux cibler les aides d’État, en particulier celles relatives aux SIEG, y compris dans les domaines de l’énergie, des transports et des télécommunications (**paragraphe 82**).

**Meilleure prise en compte des citoyens par le biais du Parlement**

Le Parlement européen estime que la Commission ne fournit pas suffisamment d’informations aux plaignants au cours de ses enquêtes sur d’éventuelles infractions au droit de la concurrence (**paragraphe 91**). Les plaintes représentent une source d’informations inestimable pour la Commission qui met en œuvre diverses mesures pour garantir aux plaignants un accès adéquat aux informations dans le cadre de ses enquêtes. Lorsqu’une plainte formelle au titre du règlement (CE) nº 1/2003 est soumise à la Commission, le plaignant reçoit un accusé de réception. La Commission a le devoir d’examiner les plaintes formelles et elle s’efforce d’informer le plaignant dans un délai de quatre mois sur les mesures qu’elle a l’intention de prendre. Ce délai est toutefois indicatif et peut varier en fonction des circonstances de chaque affaire. En raison de la complexité des enquêtes antitrust, de questions de priorité et de circonstances échappant à son contrôle, il est difficile pour la Commission de prévoir la durée totale d’une affaire et d’en informer le plaignant. Si elle donne suite à la plainte – par exemple en engageant des poursuites – la Commission doit associer le plaignant à la procédure. Le plaignant peut recevoir des versions non confidentielles des réponses aux demandes de renseignements, la communication des griefs, les réponses à la communication des griefs et un enregistrement de l’audition (si le plaignant y a participé). Si la Commission décide de ne pas donner suite à la plainte, elle informera le plaignant de son intention de rejeter la plainte et lui permettra de présenter des observations supplémentaires, avant de prendre une décision finale. La Commission reçoit aussi régulièrement de précieuses informations sur le marché qui ne constituent pas une plainte formelle. Ces informations peuvent également permettre à la Commission de déceler des problèmes de concurrence et peuvent servir de point de départ à l’ouverture d’une enquête de sa propre initiative. Lorsque la Commission reçoit des informations sur le marché, elle y répond par lettre dans un délai de 15 jours ouvrables.

La Commission demeure fermement résolue à engager avec le Parlement européen un dialogue constructif et un échange d’informations approfondi (**paragraphe 93**) sur la politique de concurrence, la législation et la coopération internationale. Rien qu’au cours du premier semestre 2020, la vice-présidente exécutive Margethe Vestager s’est présentée à plusieurs reprises devant le Parlement européen – respectivement devant la commission des affaires économiques et monétaires (ECON), la commission des affaires juridiques (JURI), la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) et la commission des budgets (BUDG) – pour discuter de l’application de la politique de concurrence et des récentes initiatives juridiques proposées par la Commission dans son domaine de compétence. Elle a également participé à la séance plénière de juin 2020 pour discuter du livre blanc sur les subventions étrangères. En outre, le directeur général de la DG Concurrence, Olivier Guersent, est intervenu devant la commission ECON en janvier 2020. Par ailleurs, la direction générale de la concurrence assure un suivi régulier des échanges avec le Parlement européen, en particulier avec la commission ECON et son groupe de travail sur la concurrence. La direction générale de la concurrence a récemment créé une nouvelle unité chargée des priorités de la Commission et de la coordination stratégique – relevant directement du directeur général – qui compte parmi son personnel des agents chargés des relations avec le Parlement européen.

La Commission et la vice-présidente exécutive Margrethe Vestager réaffirment leur engagement à maintenir une stricte séparation entre les portefeuilles «politique numérique» et «concurrence» (**paragraphe 94**). La séparation des portefeuilles se reflète dans la structure organisationnelle du cabinet de la vice-présidente exécutive. Différents hauts fonctionnaires (chef de cabinet adjoint et expert du cabinet) coordonnent les questions «numériques» et les questions de concurrence au sein du cabinet. En outre, différents membres du cabinet s’occupent des portefeuilles «politique numérique» et «concurrence».

**Réponses de la politique de concurrence à la COVID-19**

La Commission se félicite que le Parlement européen salue l’adoption rapide de l’encadrement temporaire des aides d’État et qu’il soutienne son application aussi longtemps que la crise de la COVID-19 l’exigera (**paragraphes 95 et 96**). La Commission procède à une évaluation continue de la pandémie, de ses conséquences économiques et de la manière dont celles-ci influencent la nécessité de maintenir l’encadrement temporaire.

La Commission est consciente que le fait que les États membres octroient des montants d’aides d’État différents pendant la crise de la COVID-19 pourrait être une source de préoccupation si ces divergences viennent à fausser la concurrence sur le marché unique (**paragraphe 99**). Dans une certaine mesure, ces variations sortent du cadre de contrôle des aides d’État, car non seulement les États membres disposent de capacités financières variables pour soutenir les entreprises en difficulté et sont de taille économique variable, mais leurs économies sont également différentes sur le plan structurel. Certains États membres peuvent compter davantage d’industries frappées de plein fouet par la crise de la COVID-19 que d’autres. Toutefois, le marché intérieur étroitement intégré peut également atténuer les distorsions potentielles du marché. Les entreprises qui bénéficient d’une aide liée à la COVID-19 dans un État membre possèdent souvent des chaînes d’approvisionnement qui s’étendent également à d’autres États membres. Par conséquent, l’aide accordée dans un État membre est susceptible de se répercuter sur d’autres États membres qui en bénéficieront indirectement. Avant d’autoriser une aide d’État en vertu de l’encadrement temporaire, la Commission analyse l’aide proposée pour s’assurer qu’elle est proportionnée à ses objectifs et que son montant n’excède pas ce qui est nécessaire. Par exemple, en cas de recapitalisation de plus de 250 millions d’EUR, l’encadrement temporaire impose aux États membres de prendre des engagements supplémentaires pour préserver une concurrence effective.

La Commission se félicite que le Parlement européen reconnaisse le travail efficace et efficient qu’elle a accompli pendant la crise de la COVID-19. La Commission prend acte de la demande du Parlement européen de disposer de plus d’informations sur les effectifs de la direction générale de la concurrence et leur évolution au cours du présent mandat (**paragraphe 107**).

La Commission fait observer qu’elle ne dispose pas encore d’informations complètes sur les montants d’aide effectivement versés dans les différents États membres, qui seront disponibles ultérieurement, étant donné que l’encadrement temporaire comporte un certain nombre d’exigences de transparence. Les États membres doivent publier les informations pertinentes sur les mesures de recapitalisation dans un délai de trois mois et, pour la plupart des autres types d’aide, ces informations doivent être publiées dans un délai de 12 mois (**paragraphe 108**). En outre, les États membres doivent soumettre à la Commission des rapports annuels faisant état de leurs dépenses au titre de l’encadrement temporaire. Ces exigences permettront à la Commission de contrôler les aides d’État accordées et versées au titre de l’encadrement temporaire.

La Commission prend acte de l’appel du Parlement européen à présenter, après la crise, une communication sur les effets de la pandémie de COVID-19 sur la concurrence sur le marché et l’application du droit de la concurrence, l’intégrité du marché unique et l’avenir de la politique de concurrence (**paragraphe 109**).

1. Affaire C-238/05, Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL et Administación del Estado/Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), 23.11.2006. [↑](#footnote-ref-1)
2. Voir Dierx et al., «The deterrent effects of competition policy», chapitre 12 dans *Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience*, Wolters Kluwer, 2020. [↑](#footnote-ref-2)