



MODERNISER LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE CONCURRENCE

Groupe de suivi Stratégie industrielle de l'Union européenne

Politique clef de l'Union, la concurrence est sous le feu des critiques

La préservation d'une concurrence libre et non-faussée entre agents économiques s'est imposée comme **un pilier de la construction du marché unique** et donc **l'un des objectifs principaux de l'action économique de l'Union européenne**. Compétence exclusive de l'UE, la politique de concurrence se veut davantage « gardienne » qu'« interventionniste », visant à assurer aux consommateurs – ménages comme entreprises – que les prix pratiqués résultent d'une concurrence effective et que les marchés sont accessibles à tous.

Fondamentale pour le bon fonctionnement du marché intérieur, et pilotée par la Commission européenne qui l'applique avec une rigueur souvent décrite comme la plus exigeante au monde, la politique de concurrence repose sur **trois piliers** : l'interdiction des aides d'État, la lutte contre les ententes et abus de position dominante, et le contrôle des concentrations. Au cours des dernières décennies, **elle a globalement atteint ses objectifs**, l'espace économique interne à l'Union étant plus concurrentiel que le marché américain et bénéficiant de niveaux de prix maîtrisés.

Pourtant, **la politique de concurrence est sous le feu des critiques**, feu attisé par le rejet de la fusion entre Alstom et Siemens en 2019 et nourri, dans le même temps, par l'appel des ministres de l'Économie français et allemand à réviser les règles européennes de la concurrence dans leur « manifeste pour une politique industrielle adaptée au XXI^e siècle ». Bien qu'il ait fait l'objet d'évolutions à la marge, **son cadre juridique est en effet resté en grande partie inchangé** depuis l'époque des traités fondateurs de l'Union.

D'abord réticente à toute évolution, la **commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, semble avoir impulsé l'amorce d'un virage idéologique**. Après avoir admis la « nécessité de moderniser » son action, puis s'être engagée dans la voie d'une révision de la régulation du secteur numérique, la Commission européenne a publié, le 17 juin dernier, un livre blanc sur la question des subventions étrangères sur le marché intérieur, et envisage que des concepts fondateurs d'analyse, comme le « marché pertinent », puissent évoluer.

Le **rapport sur l'avenir de la politique européenne de concurrence**, confié conjointement par les commissions des affaires économiques et des affaires européennes, dans le cadre de leur **groupe commun de suivi de la Stratégie industrielle de l'Union européenne**, à **MM. Alain Chatillon et Olivier Henno, souhaite contribuer à cette réflexion**.

Quel rôle la politique européenne de concurrence doit-elle jouer dans la politique économique des décennies à venir ?

Quelle sera son articulation avec les autres leviers de politique européenne, en particulier en matière de stratégie commerciale et industrielle ?

Ses outils sont-ils toujours pertinents dans nos économies modernes, en évolution rapide ?

Comment résoudre la « crise d'image » dont souffre la politique de concurrence ?

Face à la mondialisation et au numérique, des évolutions s'imposent

Les principes simples du droit de la concurrence **s'appliquent dans un monde de plus en plus complexe**. Si les objectifs de la politique européenne de concurrence - assurer l'ouverture des marchés et le choix du consommateur - restent pertinents et nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur, les rapporteurs identifient **deux tendances majeures qui imposent une modernisation**.

Premier défi : Les nouveaux acteurs de l'économie digitale

Les secteurs traditionnels de l'économie sont bouleversés par des **évolutions sociétales et technologiques qui redessinent la structure des marchés**. En particulier, **la montée en puissance d'une économie digitale** a rebattu les cartes en donnant naissance à de nouveaux acteurs au pouvoir de marché désormais considérable, qui **échappent en partie aux concepts et instruments historiques** de la politique de concurrence.

Or l'UE ne semble pas outillée pour appréhender l'impact sur la concurrence de la **gratuité des prestations** alors que la Commission examine les dossiers à l'aune du prix pratiqué envers le consommateur. Les seuils de contrôle ne permettent pas toujours de filtrer les acquisitions dites « prédatrices ». En outre, l'approche de la position dominante ne tient pas compte des **avantages conférés par la détention de données** ni des **effets de réseaux** qui démultiplient l'importance des « géants du numérique ».

La régulation *ex ante* des acteurs du numérique apparaît en outre déjà datée et insuffisante, au vu de la rapidité d'évolution des technologies disponibles. Un **renforcement de l'encadrement des plateformes** doit faire partie des priorités.

Second défi : Un marché intérieur de plus en plus mondialisé

L'intensification de la mondialisation et l'émergence de nouvelles puissances économiques **étendent les marchés de biens et de services bien au-delà des seules frontières de l'Union**. Sans remettre en question l'impératif de préservation de la concurrence sur le marché intérieur, cette compétition accrue entre blocs économiques **interroge l'efficacité de l'action de la Commission européenne**.

Si cette compétition exacerbée conduit les États à intervenir davantage en soutien de leurs économies, **les exigences européennes en matière d'aides d'État sont sans équivalent dans le reste du monde**, ce que démontre l'émergence de « géants » ou l'important recours d'États tiers aux subventions publiques pour « doper » des industries émergentes. **Une politique de concurrence relâchée est alors utilisée comme outil de politique industrielle**.

Ces pratiques, pourtant issues de pays tiers, **génèrent des distorsions de concurrence au sein même du marché intérieur, mais échappent aujourd'hui au contrôle de la Commission**, qui est contrainte d'examiner la concurrence sur un « marché pertinent » souvent européen et s'en tient à un horizon temporel de court-terme. À l'heure où la pandémie de coronavirus suscite une demande accrue d'autonomie stratégique de l'Union, les insuffisances de la politique de concurrence sont pointées du doigt.

Alors que les politiques industrielle et commerciale européennes sont progressivement dotées de nouveaux outils et d'ambitions renouvelées, la politique de concurrence doit elle aussi être repensée, pour s'adapter sans tarder au nouvel environnement économique.

Douze propositions pour moderniser la politique de concurrence

Concilier concurrence et stratégie industrielle

1° Cartographier l'état de la concurrence sur les marchés

Alors que les analyses de la Direction générale de la Concurrence (DG Concurrence) sont critiquées pour leur manque de transparence et de pluridisciplinalité, les rapporteurs recommandent que la Commission européenne établisse, **d'ici fin 2021, des cartographies sectorielles de la concurrence, marché par marché**, qui donneraient un cadre lisible à ses décisions. Y figureraient par exemple le degré de concentration, les acteurs systémiques et l'état des filières, les constats de pratiques déloyales de pays tiers sur le marché intérieur ou encore les barrières commerciales.

2° Améliorer le dialogue interne à la Commission européenne au service d'une approche économique plus complète

Pour inciter à la prise en compte des enjeux économiques plus larges, comme la performance industrielle, commerciale ou sociale de l'Union, et pour améliorer la collégialité des décisions de la Commission européenne, les rapporteurs recommandent de **réunir systématiquement les différentes Directions générales de la Commission dès le lancement d'une instruction** en matière de concurrence.

Moderniser les outils d'analyse de la Commission européenne

3° Élargir la notion de « bien être du consommateur » européen

La Commission européenne analyse les pratiques concurrentielles à l'aune du bien-être du consommateur, qui se **limite en pratique au seul critère du prix**. Les rapporteurs plaident pour **une clarification et un enrichissement des composantes de ce « bien-être »**, qui pourrait intégrer d'autres critères comme la compétitivité, l'emploi, la protection de l'environnement ou des données personnelles, ou encore l'autonomie stratégique de l'Union.

4° Allonger l'horizon temporel pour appréhender la concurrence potentielle

Les analyses de la Commission doivent s'inscrire dans une réflexion stratégique sur le futur de l'économie européenne. **L'horizon temporel retenu, aujourd'hui restreint le plus souvent à deux ans, est insuffisant pour anticiper l'arrivée de nouveaux concurrents étrangers** sur le marché intérieur. Les rapporteurs recommandent de **le porter à cinq ans au moins**.

5° Mieux prendre en compte l'échelle mondiale de certains marchés

La notion de « marché pertinent » **limite trop souvent le regard de la Commission au seul marché intérieur**. Les entreprises européennes évoluent pourtant à l'échelle internationale, où la concurrence est exacerbée. **Le numérique brouille aussi les frontières** entre marchés de biens et de services. Les rapporteurs recommandent que la Commission **clarifie sa doctrine d'interprétation du « marché pertinent »**.

6° Réagir aux distorsions de concurrence sur le marché intérieur provenant d'États tiers

Les rapporteurs soutiennent la **mise en œuvre rapide des propositions du livre blanc relatif aux subventions étrangères** sur le marché intérieur, afin de limiter les pratiques déloyales qui **minent la la compétitivité des entreprises de l'Union**, notamment en matière d'acquisition d'entreprises européennes ou d'accès à la commande publique.

Rendre plus agile l'application du droit de la concurrence

7° Accroître le recours aux mesures conservatoires

Les rapporteurs encouragent le recours aux mesures conservatoires, qui **permettent de protéger le marché intérieur de pratiques anti-concurrentielles en « figeant » la situation**. La rareté actuelle de leur usage tient non seulement à la volonté de la Commission, mais aussi aux **conditions fixées, qui doivent être assouplies** en matière de standard de preuve, de risque d'atteinte, ou d'intérêts protégés.

8° Développer l'usage des remèdes comportementaux

Afin d'éviter que les décisions de la Commission ne bouleversent la structure des marchés ou que le remède ne soit pire que le mal, les rapporteurs encouragent le recours aux remèdes comportementaux plutôt que structurels, **c'est-à-dire à des engagements précis et vérifiables des entreprises sur leurs pratiques commerciales plutôt que des cessions** d'actifs susceptibles de déliter le tissu économique européen.

Mieux réguler la concurrence au sein de l'économie digitale

9° Intégrer l'accès aux données dans la mesure du pouvoir de marché

Aujourd'hui non pris en compte dans l'appréhension du pouvoir de marché d'un acteur, **l'accès aux données** doit faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où il **confère une connaissance du marché sans égale et génère des externalités d'ampleur**. Les rapporteurs recommandent de revoir le droit européen et la doctrine de la Commission pour prendre en compte ces évolutions.

10° Compléter la régulation ex ante applicable aux géants du numérique

L'encadrement et les obligations des acteurs du numérique **apparaissent insuffisants** : certains de ces **acteurs** dits « **structurants** » **ne sont** en effet **contrôlés que sous le prisme de la concurrence**. Les rapporteurs recommandent donc de **compléter la réglementation européenne ex ante**, afin, notamment, d'imposer une notification préalable d'acquisition et de maintenir une véritable concurrence, par exemple en prohibant le verrouillage des accès.

Développer l'évaluation et le suivi de la politique de concurrence

11° Améliorer le contrôle par la Commission du respect des engagements

Pour améliorer la **réactivité** de la Commission, mais aussi sa capacité à **faire respecter les engagements** comportementaux pris par les entreprises, les rapporteurs recommandent de **dédier davantage de moyens au suivi** des décisions. Cela devrait en outre permettre d'ajuster les remèdes et d'enrichir les analyses de la DG concurrence.

12° Créer un Observatoire européen d'évaluation de la politique de concurrence

Dans un **objectif de plus grande transparence** vis-à-vis des citoyens européens, des acteurs économiques et des institutions européennes et nationales, les rapporteurs préconisent la création d'un **Observatoire européen d'évaluation de la politique de la concurrence**. Placé auprès de la Commission, mais indépendant de la DG Concurrence, il aurait pour mission de collecter toutes les informations relatives à l'état de la concurrence, de tenir une **base de données des décisions**, et de **réaliser une évaluation de leur pertinence** – au vu notamment de leur impact sur les prix, la concentration, la compétitivité ou l'emploi. Il pourrait transmettre annuellement ses conclusions au Parlement européen.



Sophie Primas
Présidente de la
commission des affaires
économiques
Les Républicains -
Yvelines



Jean Bizet
Président de la
commission des affaires
européennes
Les Républicains -
Manche



Alain Chatillon
Les Républicains –
Haute-Garonne



Olivier Henno
Union centriste – Nord

Groupe de suivi de la Stratégie industrielle de l'Union européenne :
http://www.senat.fr/commission/groupe_de_travail_sur_la_strategie_industrielle_de_lunion_europeenne.html