

Bruxelles, le 18.11.2021
COM(2021) 713 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Une politique de concurrence adaptée aux nouveaux défis

1. INTRODUCTION

Depuis la création de l'Union européenne, la politique de concurrence a contribué à la préservation et à la promotion de la **prospérité économique de l'Union**. La mise en œuvre rigoureuse des règles de concurrence a profité aux consommateurs et aux clients européens – citoyens et entreprises –, leur permettant d'effectuer des choix sur le marché et de bénéficier de produits et de services innovants à des prix abordables¹. Elle a contribué à nourrir le tissu dynamique et énergique de notre économie européenne, constitué d'entrepreneurs, de jeunes pousses et d'acteurs industriels de premier plan présents à l'échelle mondiale, de toutes tailles, depuis les petites et moyennes entreprises (PME) jusqu'aux conglomérats multinationaux.

La pandémie de COVID-19 a prouvé une fois de plus comment l'économie européenne pouvait jouer un rôle moteur grâce à sa résilience et à ses capacités d'innovation. L'industrie européenne s'est lancée dans la course au développement de vaccins efficaces contre la COVID-19, qu'elle a commercialisés en un temps record et fournis au monde entier. Elle a pu s'adapter aux besoins liés à la crise en transformant des chaînes de fabrication afin de produire des masques et des équipements de protection individuelle pour l'ensemble des Européens. Les entreprises européennes ont rapidement modifié leurs modèles commerciaux, et nombre d'entre elles se sont tournées du jour au lendemain vers le commerce électronique. Cela n'aurait pas été possible sans la souplesse, la stimulation de l'innovation et les incitations à réussir insufflées à l'économie européenne par des décennies de réglementation de la concurrence et d'application du droit en la matière.

La politique de concurrence a également joué un rôle important dans la panoplie d'instruments utilisés par l'Union pour faire face à la crise, démontrant sa capacité intrinsèque à réagir rapidement aux changements soudains de l'économie. L'**encadrement temporaire des aides d'État** adopté par la Commission en mars 2020 a permis aux États membres d'apporter un soutien nécessaire et proportionné aux entreprises qui en avaient besoin, tout en garantissant l'égalité de traitement et en limitant les distorsions de concurrence indues susceptibles de porter atteinte au marché unique². Le **cadre temporaire pour l'appréciation des pratiques anticoncurrentielles** adopté en avril 2020 a fourni des orientations et une sécurité juridique aux entreprises en ce qui concerne, par exemple, la coopération visant à préserver les chaînes d'approvisionnement dans le contexte des fermetures de frontières ou à remédier aux pénuries de médicaments hospitaliers et d'équipements médicaux critiques ou aux goulets d'étranglement en matière de production de vaccins³. Dans différents domaines, la politique de concurrence a contribué harmonieusement, avec d'autres politiques sociales et économiques de l'Union, au soutien des secteurs et des travailleurs les plus touchés, et a amorti les effets de la crise pour les entreprises, y compris les PME et les jeunes pousses⁴.

¹ Selon les estimations, les interdictions d'ententes et les interventions dans des affaires de concentration ont permis aux consommateurs de réaliser des économies de l'ordre de 14 à 23,3 milliards d'euros au total en 2020 (voir le rapport annuel d'activité 2020 de la DG Concurrence). En 2019, les règles en matière d'aides d'État ont contribué à l'acheminement de 51 % de l'ensemble des aides accordées par les États membres vers la protection de l'environnement et les économies d'énergie et de 10 % de ces aides vers la recherche et le développement.

² C(2020) 1863, JO C 91I du 20.3.2020, p. 1.

³ C(2020) 3200, JO C 116I du 8.4.2020, p. 7.

⁴ Au moyen, par exemple, de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), des initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+), de l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que de l'initiative «voies réservées».

Grâce au succès des campagnes de vaccination et à la reprise progressive des activités sociales et économiques, l'économie européenne est désormais sur la bonne voie pour rebondir avec vigueur, mais toujours à des vitesses variables et avec des risques liés aux tensions croissantes au sein des chaînes d'approvisionnement, à la hausse des prix de l'énergie et à la résurgence des infections par la COVID-19 dans certains États membres⁵. Bien que nous ayons pu constater la résilience, l'ingéniosité et la capacité d'adaptation de l'industrie de l'Union, nous avons également été exposés à de nouvelles vulnérabilités et à d'anciennes dépendances, ainsi qu'à des inégalités socio-économiques et territoriales, auxquelles il convient de s'attaquer. La crise a mis au jour l'interdépendance des chaînes de valeur mondiales et les avantages d'un marché unique intégré à l'échelle mondiale. La tâche peut sembler titanique: il s'agit d'avancer sur la voie escarpée de la reprise à la suite de la crise de la COVID-19 et de tirer les leçons des faiblesses observées, tout en permettant aux industries européennes de renforcer leur résilience et de mener à bien leur double transition écologique et numérique, en faisant en sorte que nul ne soit laissé pour compte.

En effet, l'économie européenne se trouve à une croisée des chemins remarquable – caractérisée tant par la nécessité d'une reprise économique à la suite d'une crise profonde marquée par des variations extrêmes de l'offre et de la demande, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe, que par celle de modifier profondément les pratiques et les modèles commerciaux et d'investir massivement à long terme afin de garantir les transitions écologique et numérique ainsi que la compétitivité future et l'autonomie stratégique ouverte de l'économie dans un contexte mondial. Le budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 et NextGenerationEU, notamment grâce à la facilité pour la reprise et la résilience⁶ et au programme de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU), offrent une occasion unique d'investir dans une économie réellement plus durable. Toutefois, le soutien public ne peut à lui seul garantir des changements suffisants sur le terrain – même s'il peut contribuer à la fourniture des moyens nécessaires à cet effet, les entreprises doivent également éprouver le besoin d'innover, de proposer de nouvelles solutions plus efficaces et d'investir à grande échelle. **La concurrence contribue à ce dynamisme, en ce qu'elle encourage les entreprises à innover et à investir pour réussir sur le marché, tout en garantissant des conditions équitables pour les entreprises européennes de toutes tailles et en veillant à ce que les consommateurs de l'UE continuent de bénéficier du jeu de la concurrence.**

Pour atteindre ces objectifs, **l'Europe a besoin d'un marché unique fort et résilient**, qui encourage l'esprit d'entreprise à chaque étape et qui permette aux entreprises, quelle que soit leur taille, de tirer le meilleur parti de son envergure et d'atteindre elles-mêmes une dimension les rendant plus compétitives au sein d'une économie mondialisée. Les marchés doivent être concurrentiels et envoyer les bons signaux de prix afin d'encourager la réalisation d'investissements rendant possibles des innovations de rupture pour des produits, des services et des chaînes de valeur plus écologiques, des infrastructures et des outils numériques plus avancés (informatique en nuage, microprocesseurs et intelligence artificielle, par exemple) et des technologies de production moins polluantes et plus efficaces, et permettant le

⁵ Selon les prévisions économiques de l'automne 2021 de la Commission, le PIB devrait augmenter de 5 % en 2021, de 4,3 % en 2022 et de 2,5 % en 2023 dans l'UE. Les taux de croissance de la zone euro devraient être identiques à ceux de l'UE en 2021 et en 2022 et s'élever à 2,4 % en 2023.

⁶ L'instrument d'appui technique permet aux États membres de demander de l'aide en vue de l'élaboration et de la réalisation de réformes et d'investissements, notamment, afin de garantir le respect des règles en matière d'aides d'État dans le cadre de la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience [voir le règlement (UE) 2021/240 du 10 février 2021 établissant un instrument d'appui technique].

déploiement de ces innovations. L'Europe a besoin d'un marché du travail équitable, s'appuyant sur des mesures concrètes visant à remédier aux déficits de compétences existants et émergents et aux inégalités au sein de la main-d'œuvre. Elle doit disposer d'un choix de produits et de services qui contribue à la fiabilité et à la diversité des chaînes d'approvisionnement et à la satisfaction de la demande des entreprises et des consommateurs européens en temps utile. En outre, ce choix de produits et de services doit être abordable pour tous, dans l'intérêt, en particulier, des ménages et des PME. L'UE doit également préserver la cohésion au sein du marché unique, de sorte que le renforcement de ce dernier ne conduise pas à une augmentation des disparités économiques, sociales et territoriales.

Tout cela plaide en faveur d'une politique de concurrence et d'une mise en œuvre rigoureuses et efficaces, de façon à conférer à l'économie européenne la souplesse nécessaire pour gravir la voie de la reprise et réaliser sa double ambition écologique et numérique d'une manière durable et inclusive sur le plan tant social que territorial. Pour permettre à l'Union européenne d'atteindre ces objectifs, la Commission collabore activement avec les autorités nationales de concurrence des États membres, sous le contrôle des juridictions de l'Union.

La Commission procède actuellement à un **réexamen, d'une ampleur et d'une ambition inégalées, des instruments de la politique de concurrence**, afin de s'assurer que chacun d'entre eux (contrôle des concentrations, des pratiques anticoncurrentielles et des aides d'État) reste adapté à sa finalité. Parallèlement, la Commission cherche aussi à se doter de nouveaux instruments afin de relever les défis émergents devant lesquels se trouve le marché unique, tels que les contrôleurs d'accès numériques ou les effets de distorsion résultant des subventions étrangères. Ce réexamen, associé à la poursuite d'une mise en œuvre rigoureuse des règles de concurrence, vise à permettre aux industries de l'UE de mener à bien la double transition et à favoriser la résilience du marché unique. Le détail et le calendrier de ces travaux sont exposés à l'annexe de la présente communication.

Par ailleurs, on constate, au-delà des frontières européennes, une **impulsion en faveur d'une application renforcée et d'une convergence internationale accrue de la politique de concurrence et des pratiques de mise en œuvre de celle-ci** dans un nombre croissant de juridictions. Cela est important pour garantir une concurrence loyale dans tous les secteurs et permettre aux entreprises européennes d'atteindre une taille efficace. En 2024, 85 % de la croissance du PIB mondial devrait venir de l'extérieur de l'UE. Le Fonds monétaire international a récemment souligné le rôle important que joue la concurrence dans la prévention d'une concentration excessive des marchés, dans la promotion de l'innovation et dans le soutien d'une reprise saine⁷. Des débats similaires ont eu lieu au niveau du G7⁸, et des partenaires partageant les mêmes valeurs adoptent une approche globale à l'échelle gouvernementale pour promouvoir la concurrence dans tous les pans de leur économie⁹.

⁷ «*Rising Market Power — A Threat to the Recovery?*» (Hausse du pouvoir de marché — Une menace pour la reprise?). (<https://blogs.imf.org/2021/03/15/rising-market-power-a-threat-to-the-recovery/>). Voir également le Competition policy brief intitulé «*Industry concentration and competition policy*» (La concentration industrielle et la politique de concurrence) (<https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/Competition%20Policy%20Brief%20-%20Industry%20concentration%20and%20competition%20policy%20-2021.pdf>).

⁸ Déclaration des ministres du numérique et des technologies du G7 du 28 avril 2021 (<https://www.gov.uk/government/publications/g7-digital-and-technology-ministerial-declaration>) et communiqué du sommet du G7 à Carbis Bay (<https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communique.pdf>).

⁹ Comme dans le décret présidentiel du président américain Biden du 9 juillet 2021, par exemple, où il est question de l'augmentation des ressources des autorités américaines de la concurrence et de la mise en place

Toutefois, il est peu probable que tel soit le cas dans toutes les juridictions. Cette promotion de la concurrence et cette coopération en la matière à l'échelle internationale viennent donc compléter à la fois les instruments de la politique commerciale de l'UE destinés à garantir des échanges libres et équitables aux niveaux mondial et bilatéral et les initiatives de l'UE visant à encourager le développement et la coopération sur le plan international, telles que les partenariats internationaux ayant pour objectif de remédier aux vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement stratégiques.

Dans ce contexte, la présente communication expose:

- la voie à suivre en vue d'une suppression progressive des mesures de crise adoptées au titre de l'encadrement temporaire des aides d'État, assortie de mesures visant à relancer et à attirer les investissements privés dans la phase de reprise (**section 2**), ainsi que
- la contribution du réexamen approfondi de la politique de concurrence et de l'application de cette politique, auquel il est actuellement procédé, aux efforts déployés par l'Union pour réaliser les transitions écologique et numérique dans un marché unique résilient (**section 3**).

2. CONTRIBUTION DE L'ENCADREMENT TEMPORAIRE DES AIDES D'ÉTAT A L'ACCELERATION DE LA REPRISE

Lorsque la pandémie de COVID-19 a frappé en mars 2020, les citoyens de l'UE ont vu leur vie sociale et économique s'arrêter brutalement: il leur a été demandé de rester chez eux, des écoles, des magasins et des bureaux ont été fermés, des usines ont cessé leurs activités. Sans un soutien public exceptionnel, des entreprises par ailleurs viables auraient dû quitter le marché et d'innombrables moyens de subsistance auraient été perdus.

La Commission a usé de toute la souplesse qu'offrent les règles en matière d'aides d'État dans des circonstances exceptionnelles pour adopter l'**encadrement temporaire des aides d'État** en vue de fournir aux États membres une boîte à outils sur mesure leur permettant de soutenir l'économie en ces temps difficiles. Au cours des 18 derniers mois, elle a continué d'adapter les règles à l'évolution des besoins des États membres et des entreprises en modifiant cet encadrement à cinq reprises¹⁰, ce qui a permis aux États membres d'adopter un large éventail de mesures de soutien. À ce jour, la Commission a adopté plus de 670 décisions autorisant des aides d'État pour un montant de plus de 3 000 milliards d'euros dans l'ensemble des 27 États membres¹¹; elles couvrent différents secteurs de l'économie au moyen de divers types d'aides, dont des aides en faveur des PME. Ces décisions ont été adoptées en un temps record, grâce à des procédures d'adoption spéciales et à une étroite collaboration entre la Commission et les États membres.

d'une nouvelle approche visant à favoriser la concurrence dans l'ensemble de l'économie américaine afin de réduire le pouvoir des monopoles et des marchés concentrés dans les grandes industries (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>). Voir également la direction générale de l'application numérique de la loi et du renseignement (CANARI) du Canada (https://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/h_00018.html#DigitalEnforcement).

¹⁰ Décisions C(2020) 2215 du 3 avril 2020, C(2020) 3156 du 8 mai 2020, C(2020) 4509 du 29 juin 2020, C(2020) 7127 du 13 octobre 2020 et C(2021) 564 du 28 janvier 2021.

¹¹ Il s'agit uniquement d'aides publiques qui devaient être notifiées à la Commission en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

L'encadrement temporaire des aides d'État contient des **garde-fous visant à garantir que les aides publiques ne portent pas atteinte à l'égalité des conditions de concurrence dans le marché unique**¹². La Commission est néanmoins restée vigilante en ce qui concerne l'**incidence de ce soutien exceptionnel**, compte tenu des différences importantes constatées en termes de capacité des budgets nationaux des États membres à répondre à la crise et à apporter un soutien¹³. La Commission évaluera également a posteriori l'application de l'encadrement temporaire des aides d'État et tirera les enseignements de sa mise en œuvre pour l'avenir en ce qui concerne tant les aspects procéduraux que l'incidence des différents types d'aides qu'elle a autorisés, par exemple pour les PME, sur la concurrence dans le marché unique.

Suppression progressive de l'encadrement temporaire des aides d'État dans le contexte de la reprise

Ainsi que cela a déjà été indiqué dans la mise à jour de la stratégie industrielle¹⁴, les mesures de soutien liées à la crise doivent être supprimées progressivement lorsque la situation économique le permettra, en évitant tout changement trop brutal. Il convient d'éviter une reprise asymétrique et de prévenir tout risque de divergence économique encore plus grande dans le marché unique. **L'économie de l'UE ne pourra se rétablir vigoureusement que si nous nous relevons ensemble.**

Tel est le contexte dans lequel la Commission adopte aujourd'hui la **sixième modification de l'encadrement temporaire des aides d'État**, qui poursuit deux objectifs:

Premièrement, elle définit la voie à suivre pour parvenir à une **élimination progressive des mesures de crise** à la lumière de la reprise économique observée et sous réserve de l'évolution de la pandémie. La prolongation, pour une durée de six mois, soit jusqu'au 30 juin 2022, des mesures existantes mises en œuvre au titre de l'encadrement temporaire des aides d'État permettra d'éviter que les entreprises voient soudain disparaître des aides publiques encore nécessaires, à un moment où la perturbation grave des économies des États membres n'a pas encore pris fin. Elle permettra une suppression progressive et coordonnée du niveau de ces aides compte tenu des différents rythmes de reprise, certains secteurs étant toujours à la traîne dans différents États membres.

Deuxièmement, la modification introduit deux **nouveaux outils visant à relancer et à attirer les investissements privés en vue d'une reprise plus rapide, plus écologique et plus numérique**:

- **soutien à l'investissement en vue d'une reprise durable** (jusqu'au 31 décembre 2022): cet outil permet aux États membres de **créer des incitations directes à**

¹² Par exemple, en fixant des plafonds d'aide par bénéficiaire et en exigeant des mesures permettant de remédier aux distorsions de concurrence dans le cas des grandes recapitalisations d'entreprises détenant un pouvoir de marché significatif.

¹³ Selon les données communiquées par les États membres, quelque 544 milliards d'euros ont été effectivement utilisés au cours de la période comprise entre la mi-mars et la fin décembre 2020, sur les 2 960 milliards d'euros autorisés à cette date. Au niveau de l'EU-27, cela représente environ 3,9 % du PIB de l'UE. En termes absolus, au cours de cette période, la France représente plus d'un quart du total des aides accordées (soit 155,36 milliards d'euros), suivie de l'Italie (19,8 % de ce total, soit 107,9 milliards d'euros), de l'Allemagne (19,1 %, soit 104,25 milliards d'euros) et de l'Espagne (16,7 %, soit 90,8 milliards d'euros). En termes relatifs, l'Espagne a octroyé des aides représentant 7,3 % de son propre PIB, suivie par la France (6,4 %), l'Italie (6,0 %), la Grèce (4,4 %), Malte (3,9 %), la Hongrie (3,7 %), le Portugal (3,6 %), la Pologne (3,6 %) et Chypre (3,5 %).

¹⁴ C(2021) 350 du 5 mai 2021.

l'investissement privé pour relancer l'économie. Il peut être utilisé pour soutenir certains secteurs ou types d'entreprises et, ce faisant, contribuer à combler le déficit d'investissement résultant de la pandémie de COVID-19. Afin de prévenir des distorsions de concurrence indues, des garde-fous sont instaurés, par exemple pour veiller à ce que les États membres mettent en place des régimes qui bénéficient à un grand nombre d'entreprises et pour garantir une contribution propre suffisante des entreprises. Cet outil peut être utilisé par les États membres en vue d'accélérer les transitions écologique et numérique, car il leur permet de soutenir tout investissement qu'ils jugent important pour accélérer, d'une manière qui soit durable et tournée vers l'avenir, la reprise de leur économie à la suite des effets dévastateurs de la pandémie. En règle générale, les investissements qui causent un préjudice important aux objectifs environnementaux ne sont pas susceptibles d'avoir des effets positifs suffisants pour compenser leur incidence négative sur la concurrence et les échanges. Il incombe aux États membres de fixer des priorités et de concevoir des régimes d'aides qui mobilisent l'investissement privé en fonction des différents besoins de leurs économies.

À titre d'exemples non exhaustifs, on peut citer:

- le déploiement ou la modernisation d'infrastructures numériques nécessaires aux fins de la numérisation des entreprises;
 - l'adaptation de chaînes de production à de nouveaux produits (équipements de numérisation, véhicules électriques, par exemple);
 - la réalisation d'investissements dans de nouvelles chaînes de production ou de nouvelles machines en vue d'étendre la production pour remédier aux pénuries d'approvisionnement;
 - le remplacement de vieux équipements ou de vieilles machines par des équipements plus efficaces ou moins polluants;
 - la réalisation d'investissements dans les équipements nécessaires pour améliorer l'économie circulaire/le recyclage et l'accès durable aux ressources;
 - un soutien en faveur d'une efficacité énergétique accrue des bâtiments;
 - un soutien aux entreprises qui souhaitent acquérir des vélos ou des véhicules électriques ou d'autres types de moyens de transport propres; et/ou
 - un soutien aux programmes de reconversion et de renforcement des compétences afin de garantir l'accès de l'industrie à une main-d'œuvre qualifiée;
- **soutien à la solvabilité** (jusqu'au 31 décembre 2023): cette mesure permet aux États membres de **mobiliser des fonds privés** et de les mettre à disposition en vue de leur investissement dans des **PME, y compris des jeunes pousses et des petites entreprises à moyenne capitalisation**. Il s'agit d'un outil particulièrement pertinent au vu de l'augmentation des niveaux d'endettement durant la crise, en particulier parmi les petites entreprises. Il permet à ces entreprises d'accéder à des financements sur fonds propres qu'elles peinent souvent à attirer individuellement. Les États membres peuvent, par exemple, accorder à des fonds d'investissement dédiés des garanties qui réduiront les risques pour les investisseurs privés et rendront les investissements dans les PME, les jeunes pousses et les petites entreprises à moyenne capitalisation plus attrayants.

Ces deux nouveaux instruments peuvent également contribuer à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience.

3. CONTRIBUTION DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE A UN MARCHE UNIQUE VERT, NUMERIQUE ET RESILIENT

La prospérité de l'Union est profondément ancrée dans son **attachement aux principes d'une économie sociale de marché** consacrés par le traité de Lisbonne. La politique de concurrence fait partie d'une vaste panoplie d'instruments de réglementation et de mise en œuvre visant à garantir le fonctionnement des marchés dans l'intérêt des clients et des consommateurs. En maintenant des marchés ouverts et concurrentiels et en garantissant des conditions de concurrence équitables, la politique de concurrence contribue à la réalisation des priorités plus larges de l'Union telles qu'elles sont définies dans ses stratégies en matière de réglementation.

Plus concrètement, la politique de concurrence a pour objectif de prévenir les distorsions du marché et de remédier à celles-ci grâce à une intervention publique efficace. Le contrôle des concentrations permet aux entreprises de croître au moyen de l'acquisition d'autres entreprises, y compris de concurrents, de fournisseurs ou de clients, tout en garantissant le maintien sur le marché en cause d'un nombre suffisant d'entreprises à même de proposer des solutions de substitution, ce qui contribue à la fiabilité et à la diversité des chaînes d'approvisionnement. L'application des règles en matière de pratiques anticoncurrentielles garantit que les partenariats entre entreprises apportent des avantages sans déboucher sur des ententes préjudiciables ou d'autres accords anticoncurrentiels limitant la disponibilité des produits ou conduisant à une augmentation des prix. Elle garantit également que les entreprises occupant une position dominante n'usent pas de leur pouvoir de marché pour exclure des concurrents ou exploiter des clients. Le contrôle des aides d'État régit l'utilisation de ressources publiques limitées par les États membres pour soutenir des objectifs de politique publique et contribue en cela à l'obtention de niveaux d'investissement optimaux en faveur de l'économie européenne sans éviction des investissements privés ni courses aux subventions préjudiciables compromettant le marché unique. La grande majorité des dépenses publiques ne constituent pas des aides d'État, et la quasi-totalité des dépenses relevant du contrôle des aides d'État sont directement versées par les États membres aux entreprises sans devoir être préalablement notifiées à la Commission et autorisées par celle-ci¹⁵.

Dans ce contexte, **la politique de concurrence a fait la preuve de sa capacité à rester efficace en réagissant aux nouveaux développements du marché et à l'évolution des objectifs stratégiques de l'Union**. Les règles de concurrence ont une capacité d'adaptation intrinsèque, car elles sont appliquées à des cas individuels, compte tenu des spécificités des entreprises et des marchés au moment de l'appréciation, laquelle s'appuie sur des informations actualisées, fournies par des acteurs de l'économie de marché, sur les conditions actuelles et l'évolution prévisible du marché. L'expérience tirée des affaires de concurrence alimente le réexamen continu des règles de concurrence. Au fil des ans, ces réexamens ont conduit à plusieurs séries d'adaptations des règles de concurrence lorsque cela s'avérait nécessaire¹⁶, ainsi qu'à la création de nouveaux outils¹⁷. Grâce à ces adaptations, la politique

¹⁵ Le règlement général d'exemption par catégorie (C/2021/5336, JO L 270 du 29.7.2021, p. 39), notamment, facilite considérablement le versement des aides, en ce qu'il permet aux États membres d'exécuter des aides directement sur le fondement de critères initiaux clairs, sans devoir les notifier à la Commission et attendre son autorisation. Les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie représentent plus de 96 % du total des aides d'État octroyées dans l'UE depuis 2015.

¹⁶ Comme, par exemple, la communication COM(2012) 209 intitulée «Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État» ou le document de travail des services de la Commission SWD/2021/66 intitulé «*Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control*» (Évaluation des aspects procéduraux et juridictionnels du contrôle des concentrations de l'UE).

de concurrence continue de stimuler l'innovation et de préserver, conformément aux traités, une économie sociale de marché hautement compétitive qui profite, en fin de compte, aux citoyens de l'UE.

Le réexamen de l'ensemble des instruments de concurrence (contrôle des concentrations, des pratiques anticoncurrentielles et des aides d'État) auquel il est actuellement procédé permettra aux industries de l'UE de mener à bien leur double transition et favorisera la résilience du marché unique, tout en réservant aux consommateurs et aux clients une part équitable des avantages obtenus, ainsi que cela sera expliqué dans les sous-sections suivantes. La politique de concurrence maintient le bon fonctionnement des marchés tout en remédiant à leurs défaillances, contribuant ainsi à la double transition écologique et numérique et à la résilience du marché unique. Dans sa pratique décisionnelle, la Commission continuera de tenir compte d'aspects écologiques, numériques et liés à la résilience dans la mesure nécessaire à la réalisation de son appréciation sous l'angle de la concurrence.

Le réexamen en cours porte notamment sur les outils horizontaux en matière de concurrence qui présentent un intérêt pour l'ensemble des secteurs et des instruments. La Commission procédera en particulier à la **mise à jour de sa communication de 1997 sur la définition du marché en cause** pour tenir compte de l'évolution significative des vingt dernières années, en particulier de la numérisation et des nouveaux modes de vente de biens et de services, et de la nature de plus en plus interconnectée et mondialisée des échanges commerciaux¹⁷. À cet égard, la définition du marché constitue une étape importante de l'appréciation de la Commission dans les affaires portant sur des concentrations et des pratiques anticoncurrentielles en ce qu'elle permet de comprendre l'environnement concurrentiel dans lequel opèrent les entreprises, à la fois à un moment donné et de manière plus dynamique. Les marchés n'étant pas statiques, cette analyse doit être réitérée à chaque fois afin de tenir compte de l'évolution des processus de production, des préférences des consommateurs et d'autres spécificités du marché, telles que les cycles d'innovation, les chaînes d'approvisionnement, les particularités des marchés numériques et des modèles commerciaux connexes et la facilité d'accès à de nouveaux fournisseurs, ou de s'adapter à l'évolution de la réglementation. De même, la dimension géographique d'un marché fait également l'objet d'une nouvelle appréciation dans chaque cas, ce qui peut conduire à définir les marchés du niveau local au niveau mondial en fonction de leur fonctionnement réel dans la pratique, notamment du point de vue des consommateurs et des clients. La Commission ne se prononce pas sur ce à quoi les marchés *devraient* ressembler. Sur la base des éléments de preuve fournis par les acteurs du marché, la Commission examine le fonctionnement pratique d'un marché donné et s'appuie sur cet examen pour procéder à l'appréciation sous l'angle de la concurrence.

Aux fins de l'appréciation individuelle des affaires de concurrence, la Commission améliorera constamment ses outils d'analyse de façon à tenir compte des tendances et des évolutions futures probables du marché, notamment en termes de modèles commerciaux, de technologies et de structures commerciales, dans le cadre de son appréciation, des aspects relatifs à la concurrence potentielle et à la probabilité d'arrivée et/ou d'expansion de concurrents, y compris de concurrents venant de l'extérieur de l'UE, dans les affaires portant sur des concentrations et des pratiques anticoncurrentielles. Enfin, la politique de concurrence de l'UE et son application répondent aux conditions de marché actuelles et prévisibles.

¹⁷ À savoir, par exemple, la directive sur les dommages et intérêts pour infraction au droit de la concurrence, JO L 349 du 5.12.2014, p. 1.

¹⁸ JO C 372 du 9.12.1997, p. 5.

En outre, la Commission réexamine actuellement l'encadrement des aides d'État en faveur de **projets importants d'intérêt européen commun** (PIIEC). Cet encadrement permet aux États membres et à l'industrie de surmonter conjointement les défaillances du marché ou les défis sociétaux en mettant en place, de manière transparente et inclusive, des projets paneuropéens ambitieux, tout en garantissant des effets d'entraînement positifs pour l'économie de l'UE dans son ensemble. L'évaluation de l'encadrement existant a montré que celui-ci fonctionnait bien. Certains ajustements ciblés sont néanmoins souhaitables¹⁹, même si le champ d'application actuel de l'encadrement doit être conservé afin de rendre possible une innovation de rupture jusqu'au premier déploiement industriel et la réalisation d'investissements dans les infrastructures lorsqu'une intervention publique est nécessaire.

3.1 SOUTENIR LA TRANSITION ECOLOGIQUE

La lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement constitue le principal défi que doit relever notre génération. L'Union a placé le pacte vert pour l'Europe au cœur de sa vision et de sa stratégie de croissance, s'engageant dans un processus visant à garantir la durabilité environnementale et à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. L'objectif d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 s'est mué en un engagement juridiquement contraignant avec l'entrée en vigueur de la loi européenne sur le climat.²⁰ La réalisation de ces objectifs nécessite un cadre réglementaire solide et favorable, en vue de fixer des normes contraignantes, d'accroître les ambitions et d'inciter les parties prenantes à adapter leur comportement. En juillet dernier, la Commission a adopté le paquet «Ajustement à l'objectif 55», qui consiste en une série de propositions destinées à adapter les politiques de l'UE en matière de climat, d'énergie, d'utilisation des sols, de transport et de fiscalité²¹ en vue de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030. Plusieurs autres stratégies²² relevant du pacte vert visent à faire face à la crise environnementale au sens large et à parvenir à une économie efficace dans l'utilisation des ressources, propre et circulaire.

La politique de concurrence peut compléter le cadre réglementaire en garantissant des marchés solides et concurrentiels qui envoient les bons signaux de prix et attirent les investissements nécessaires dans les technologies requises aux fins de la transition, tout en limitant les coûts pour les contribuables. Elle peut contribuer à la mise en place des incitations appropriées pour amener les entreprises à utiliser les ressources de manière efficace, à éviter les actifs irrécupérables et à innover en termes de processus de production en vue d'une durabilité accrue. En outre, elle peut soutenir une transition juste qui atténue les conséquences

¹⁹ Il convient notamment d'accroître davantage l'ouverture des PIIEC, de faciliter la participation des PME et de préciser les critères applicables à la mise en commun des fonds provenant des budgets nationaux et des programmes de l'UE.

²⁰ JO L 243 du 9.7.2021, p. 1.

²¹ Voir la proposition de la Commission établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [COM(2021) 564 final], la proposition de directive révisée sur la taxation de l'énergie [COM(2021)563 final], ainsi que la future proposition concernant l'initiative «BEFIT» (Entreprises en Europe: cadre pour l'imposition des revenus).

²² Telles que la stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement» [COM(2020)381 final], le nouveau plan d'action pour une économie circulaire – Pour une Europe plus propre et plus compétitive [COM(2020) 98 final], la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies [COM(2020) 380 final] et le plan d'action «Cap sur une planète en bonne santé pour tous – Plan d'action de l'UE: “Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols”» [COM(2021) 400 final].

socio-économiques et régionales découlant de la transition vers des économies neutres pour le climat.

Dans ce contexte, la Commission a lancé en 2020 un processus de réflexion sur le rôle de la politique de concurrence dans la transition écologique²³. Ce processus a révélé une convergence de vues quant à l'importance de la politique de concurrence dans l'accompagnement des politiques de l'Union en matière d'environnement, de climat et d'énergie. En effet, le cadre réglementaire et la politique de concurrence doivent interagir efficacement pour que les objectifs du pacte vert puissent être atteints.

Comblar le déficit d'investissement écologique et permettre une transition juste

La réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe nécessitera d'importants investissements publics et privés, raison pour laquelle 30 % au moins des 1 800 milliards d'euros²⁴ provenant du nouveau budget à long terme de l'UE et de NextGenerationEU seront consacrés à la lutte contre le changement climatique. Dans le cadre de l'initiative phare de NextGenerationEU, à savoir la facilité pour la reprise et la résilience, 37 % au moins des fonds alloués aux États membres doivent être consacrés à des mesures en faveur du climat qui contribuent à la transition écologique.²⁵ Ce financement public sera également important pour lever des fonds privés qui financeront nécessairement la majeure partie des investissements requis.

Les règles en matière d'aides d'État ont elles aussi déjà prouvé leur efficacité: les **lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie**²⁶, par exemple, ont contribué à orienter des programmes d'aide publique bien conçus vers la réalisation des objectifs climatiques à l'horizon 2020 et ont permis d'injecter plus de 202 milliards d'euros dans l'économie, notamment en vue d'accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelables lorsque les investissements privés s'avéraient insuffisants. Elles ont également contribué à une utilisation efficace de ressources publiques limitées: étant donné que les règles en matière d'aides d'État exigent désormais que les aides aux grandes installations de production d'énergie renouvelable fassent l'objet d'appels d'offres, le coût de ces aides a diminué de plus de moitié dans plusieurs cas, et certains projets d'éolien en mer en Europe sont à présent mis en œuvre sans aucune subvention publique²⁷.

À l'avenir, la révision approfondie, par la Commission, de ses règles en matière d'aides d'État permettra de soutenir davantage les objectifs ambitieux en matière de climat, d'énergie et d'environnement, tout en mettant l'accent sur la mobilisation des investissements privés. Pour ne citer que quelques exemples:

²³ Conférence sur la contribution de la politique de concurrence au pacte vert pour l'Europe, tenue en février 2021 https://ec.europa.eu/competition-policy/green-gazette/conference-2021_en.

²⁴ En prix de 2018.

²⁵ En outre, la politique de cohésion soutiendra elle aussi la transition climatique, avec une contribution d'au moins 30 % du Fonds européen de développement régional et de 37 % du Fonds de cohésion. De plus, le Fonds pour une transition juste contribuera à la lutte contre les conséquences économiques et sociales du processus de transition climatique dans les territoires les plus touchés.

²⁶ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, 2014/C 200/01.

²⁷ Voir le document intitulé «*Retrospective evaluation support study on EEAG*» (Étude d'appui à l'évaluation rétrospective des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie), disponible à l'adresse suivante:

https://ec.europa.eu/competition-policy/document/download/69020dc0-b852-4952-9319-542637228f91_en.

la version révisée des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie («EEAG» en anglais), également appelées **lignes directrices concernant les aides d'État en faveur du climat, de l'énergie et de l'environnement** («CEEAG» en anglais), dont l'application est prévue en 2022, et la révision des sections correspondantes du **règlement général d'exemption par catégorie** (RGEC) visent à garantir un cadre cohérent, tourné vers l'avenir et souple permettant aux États membres de fournir le soutien nécessaire à la réalisation du pacte vert. À cet effet, la Commission prévoit que le nouveau CEEAG²⁸ puisse notamment soutenir les efforts de décarbonation de l'industrie fondés sur une technologie, quelle qu'elle soit, permettant de mener à bien la transition écologique, en recourant à des instruments tels que les contrats d'écart compensatoire appliqués au carbone, par exemple pour la fourniture d'hydrogène bas carbone²⁹. La Commission propose en outre, par exemple, de soutenir des mesures visant à rendre économiquement viables les procédés de production sans ou à faibles émissions de carbone (y compris en transformant les installations existantes lorsqu'une électrification accrue est nécessaire). Afin de refléter l'approche globale nécessaire, la Commission envisage également de faciliter l'octroi d'aides dans des domaines tels que l'économie circulaire et la biodiversité, ainsi que la mobilité propre ou à émissions nulles et l'efficacité énergétique des bâtiments.

Le réexamen des règles en matière d'aides d'État auquel il est actuellement procédé vise également à garantir la **cohérence avec les principes réglementaires, qu'ils soient établis ou nouveaux, applicables au pacte vert pour l'Europe**, tels que le principe du «pollueur-payeur». Ces règles accordent aussi une attention particulière au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» aux fins de l'appréciation individualisée des effets positifs et négatifs. À cet effet, le projet de CEEAG devrait encourager la suppression progressive des combustibles fossiles en précisant qu'il est peu probable que l'octroi d'aides publiques à des projets impliquant de tels combustibles, en particulier les plus polluants d'entre eux, tels que le pétrole, le charbon et le lignite, soit compatible avec les règles en matière d'aides d'État³⁰. D'une manière plus générale, la Commission peut, le cas échéant, tenir compte des externalités négatives dans le cadre de l'appréciation des effets négatifs des aides sur la concurrence et les échanges.

Le pacte vert pour l'Europe prévoit également la mise en place d'**incitations appropriées en faveur de l'innovation et de la fourniture de produits plus propres aux consommateurs**. Si ces efforts passent essentiellement par la réglementation, la politique de concurrence peut contribuer à stimuler davantage la demande de produits plus propres de la part des consommateurs et à mettre en place les conditions-cadres appropriées. Le projet de CEEAG propose par exemple de faciliter les aides à l'acquisition de véhicules à émission nulle/à faibles émissions de carbone et les aides à l'investissement dans les infrastructures de recharge et de ravitaillement correspondantes, et permettra de soutenir des processus de production plus écologiques.

²⁸ Voir le projet de consultation, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-ceeag_en

²⁹ C'est-à-dire les contrats habilitant les bénéficiaires à recevoir un paiement égal à la différence entre un prix fixe et un prix de référence.

³⁰ Il en irait de même pour les mesures impliquant de nouveaux investissements en faveur du gaz naturel, à moins que les États membres ne démontrent l'absence d'effet de verrouillage. Les États membres doivent aussi expliquer, notamment, comment ils veilleront à ce que ces investissements contribuent à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union pour 2030 et 2050 et en quoi ils n'entraîneront pas d'effet de verrouillage pour ce qui est de l'utilisation du gaz naturel.

La stratégie de la Commission pour une mobilité durable et intelligente souligne en particulier la contribution du droit de la concurrence à la réalisation de la double transition pour tous les modes de transport³¹. En particulier, l'actuel réexamen des règles en matière d'aides d'État applicables au **secteur des transports** permettra de soutenir la reprise durable du secteur à la suite de la pandémie de COVID-19 et de renforcer sa capacité à réussir le passage à la neutralité climatique d'ici à 2050, notamment en offrant aux modes de transport moins polluants une possibilité accrue d'être en concurrence à armes égales pour l'obtention d'une subvention³² et en fournissant un cadre propice aux investissements écologiques. Depuis 2008, la Commission a approuvé quelque 130 mesures visant à promouvoir l'efficacité et la durabilité du marché intérieur des transports de l'UE, notamment en **améliorant la numérisation** et en **renforçant l'interopérabilité du transport ferroviaire**, ainsi qu'en **encourageant des solutions de transport plus durables que le transport routier**, telles que la navigation intérieure et le transport intermodal³³. Le réexamen des règles en matière d'aides d'État applicables au transport ferroviaire³⁴ permettra d'aligner pleinement ces règles sur les grandes priorités de l'Union. Il vise à soutenir davantage la transition vers des modes de transport plus durables, tout en introduisant, au moyen d'exemptions par catégorie, des assouplissements procéduraux plus importants pour les mesures d'aide en faveur de transports terrestres et intermodaux plus respectueux de l'environnement. À cette fin, la Commission envisage également d'adopter une proposition de règlement du Conseil l'habilitant à adopter des règlements d'exemption par catégorie dans le domaine des transports terrestres, conformément à l'article 93 du TFUE.

La politique en matière d'aides d'État a également un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit de **permettre l'innovation de rupture** nécessaire pour concrétiser le pacte vert, lorsque les risques sont trop importants pour qu'une seule entreprise ou un seul État membre puisse les assumer seul(e). Les deux PIIEC ayant trait à la chaîne de valeur des batteries, lesquels ont bénéficié d'un financement de plus de 6 milliards d'euros de la part d'États membres qui a permis de débloquent 14 milliards d'euros supplémentaires sous la forme d'investissements privés, ont rendu possibles des investissements massifs dans la recherche et l'innovation, ainsi que dans le premier déploiement industriel de nouvelles technologies de batteries, tout en garantissant des effets d'entraînement positifs pour l'industrie européenne dans son ensemble³⁵. De même, la Commission continuera d'aider activement les États membres à concevoir des **PIIEC à l'appui des technologies et systèmes d'hydrogène propre**.

Enfin, les nouvelles **lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale**³⁶ permettent aux États membres d'aider les régions les moins favorisées et les régions confrontées à des défis liés à la transition ou à des défis structurels, en particulier celles qui

³¹ COM(2020) 789 final.

³² COM(2020) 789 final, point 76.

³³ Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les règles de l'UE en matière d'aides d'État ont permis aux États membres de maintenir la compétitivité des opérateurs de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe: depuis le début de la pandémie, la Commission a autorisé huit mesures d'aide en faveur d'entreprises ferroviaires, consistant en une réduction des redevances d'accès aux voies, pour un budget approuvé d'un montant total d'environ 1,6 milliard d'euros.

³⁴ Voir: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13154-Rail-transport-revision-of-State-aid-guidelines_fr; https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13153-Greener-land-transport-simplified-state-aid-rules-New-Land-Transport-Enabling-Regulation-_fr

³⁵ Décision de la Commission du 9 décembre 2019 dans les affaires SA.54793, SA.54801, SA.54794, SA.54806, SA.54808, SA.54796 et SA.54809 – *Summer IPCEI Batteries*, et décision de la Commission du 26 janvier 2021 dans les affaires SA.55855, SA.55840, SA.55844, SA.55858, SA.55831, SA.56665, SA.55813, SA.55859, SA.55819, SA.55846, SA.55896 et SA.55854 – *Autumn IPCEI Batteries*.

³⁶ JO C 153 du 29.4.2021, p. 1.

sont couvertes par le Fonds pour une transition juste, à s'adapter à la transition écologique et climatique tout en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les États membres. Cela est important, car les règles en matière d'aides d'État doivent continuer de préserver l'intégrité du marché intérieur compte tenu des objectifs de cohésion inscrits dans les traités de l'UE, qui sont au cœur de l'intégration européenne³⁷.

Application de la législation et coopération en vue de la réalisation des objectifs du pacte vert pour l'Europe

Outre qu'elle peut autoriser les financements publics nécessaires, la Commission peut aussi poursuivre les objectifs du pacte vert pour l'Europe grâce à une application rigoureuse des règles en matière de pratiques anticoncurrentielles et des règles en matière de concentrations. En juillet 2021, par exemple, la Commission a infligé une amende de 875 millions d'euros à cinq constructeurs automobiles qui s'étaient entendus pour ralentir le déploiement de l'évolution technique susceptible de permettre une réduction de la pollution émise par les véhicules automobiles³⁸.

La politique de concurrence peut en outre contribuer à la transition écologique **en permettant aux entreprises de coopérer en vue de la mise en œuvre conjointe d'initiatives réellement respectueuses de l'environnement, tout en prévenant l'«écoblanchiment», qui serait préjudiciable pour les consommateurs**. Les préférences des consommateurs pour des produits, des services et des technologies durables devraient, le cas échéant, être prises en compte aux fins de l'appréciation sous l'angle de la concurrence. Les accords restreignant la concurrence, par exemple, pourraient potentiellement être soustraits à l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE si les avantages qu'ils procurent aux clients compensent le préjudice qu'ils leur causent. Au nombre de ces avantages peuvent figurer, par exemple, le remplacement d'un produit non durable par un produit durable et, partant, l'amélioration de sa longévité ou d'autres caractéristiques, augmentant ainsi la valeur que les consommateurs attribuent à ce produit³⁹.

En outre, pour aider les agriculteurs européens à faire face à la pollution, au changement climatique et à d'autres défis liés à la durabilité, la réforme de la politique agricole commune prévoit une nouvelle dérogation aux règles en matière de pratiques anticoncurrentielles pour les accords de durabilité dans le secteur agricole⁴⁰. La Commission va élaborer des lignes directrices afin d'aider les parties prenantes à mettre en œuvre cette nouvelle dérogation.

³⁷ Voir également la communication COM(2020) 21 final intitulée «Plan d'investissement pour une Europe durable».

³⁸ Décision de la Commission du 8 juillet 2021 dans l'affaire AT.40178 – *Émissions des véhicules automobiles*. On peut aussi citer, à titre d'exemple, l'autorisation, par la Commission, de la concentration entre le groupe Schwarz et Suez Waste Management, subordonnée à la condition que les parties cèdent des actifs de façon à ce que les clients continuent de bénéficier de services de tri d'emballages légers moins polluants (décision du 14 avril 2021 dans l'affaire M.10047).

³⁹ Pour d'autres exemples, voir la Competition policy brief intitulée «*Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition*» (La politique de concurrence à l'appui des ambitions écologiques de l'Europe) (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63c4944f-1698-11ec-b4fe-01aa75ed71a1>).

Des avantages similaires peuvent être pris en compte dans l'appréciation de l'incidence des concentrations, dans la mesure où ils sont mis en avant par les parties à l'opération et sont vérifiables, spécifiques à la concentration et bénéfiques pour les consommateurs.

⁴⁰ Cette disposition exempte de l'application de l'article 101 du TFUE les accords de durabilité conclus entre des producteurs et/ou d'autres acteurs de la chaîne de valeur alimentaire qui visent à atteindre des normes plus strictes que celles requises par la législation en ce qui concerne la protection de l'environnement, la prévention

La Commission est disposée à répondre aux demandes d'orientations formulées par les entreprises afin de garantir la sécurité juridique, notamment lorsque ces entreprises envisagent de conclure des accords en vue de la réalisation d'objectifs de durabilité. Parallèlement, elle procède également à des consultations sur les conditions dans lesquelles la coopération entre concurrents peut contribuer à des produits ou à des processus de production plus durables dans le cadre de l'actuelle révision des **règlements d'exemption par catégories** et des **lignes directrices applicables aux accords horizontaux**.

3.2 SOUTENIR LA TRANSITION NUMERIQUE

La crise de la COVID-19 a entraîné une très nette accélération de la transformation numérique de l'économie européenne. Du jour au lendemain, pratiquement, le télétravail et l'enseignement à distance sont devenus la norme, les entreprises se sont tournées dans une mesure sans précédent vers le commerce électronique et les administrations publiques ont déployé des applications numériques en vue de la fourniture de services publics. Cela montre la capacité d'adaptation et le potentiel d'innovation innés existant en Europe. Il n'y a pas lieu, toutefois, de se réjouir outre mesure – de nombreux pans de l'économie européenne et plusieurs régions, notamment les moins développées, restent à la traîne en termes de transformation numérique, depuis l'accès aux compétences adéquates ou le déploiement d'infrastructures et de capacités de pointe jusqu'à l'adoption, par les entreprises, d'outils numériques permettant une productivité accrue. La communication intitulée «Une boussole numérique pour 2030: l'Europe balise la décennie numérique» définit des objectifs et des cibles pour la transformation numérique de l'UE d'ici à 2030, en vue de façonner un avenir numérique pour les citoyens et les entreprises de l'Union qui soit centré sur l'humain, durable et prospère. Le 15 septembre 2021, la Commission a présenté une proposition de décision législative établissant un programme d'action intitulé «La voie à suivre pour la décennie numérique», qui intègre les objectifs et cibles numériques et fournit des outils concrets pour atteindre ceux-ci grâce à une coopération entre la Commission et les États membres⁴¹. Au moins 20 % des fonds alloués aux États membres au titre de la facilité pour la reprise et la résilience doivent être consacrés à des mesures contribuant à la transition numérique⁴².

Compte tenu de l'importance croissante de l'économie numérique, l'UE doit veiller à ne pas se laisser distancer en matière de numérisation, tout en maintenant des conditions de concurrence égales dans le marché unique numérique. La politique en matière d'aides d'État peut contribuer à répondre aux besoins en termes d'investissements à grande échelle, nécessaires pour soutenir le développement des infrastructures qui devront constituer l'épine dorsale de l'économie numérique, sans évincer les investissements privés et en participant au comblement de la fracture numérique. L'un des objectifs clés de la politique de concurrence

du changement climatique, ainsi que la santé et le bien-être des animaux. Cette dérogation ne s'applique que si les restrictions de concurrence résultant des accords de durabilité en vigueur sont indispensables pour atteindre la norme souhaitée, c'est-à-dire si ces accords ne restreignent pas la concurrence au-delà de ce qui est nécessaire. Elle permet aux agriculteurs d'adopter des pratiques agricoles plus écologiques en contrepartie de divers avantages (prix plus élevés, relations d'approvisionnement à plus long terme, etc.).

⁴¹ COM(2021) 574 final.

⁴² Les mesures visant à stimuler la production et la distribution de contenus numériques, tels que les médias numériques, contribuent à la réalisation de cet objectif dans le cadre des efforts déployés pour soutenir la reprise et la transformation numérique des secteurs des médias d'information et de l'audiovisuel [voir la communication COM(2020) 784 final, ainsi que le modèle d'orientation sur la numérisation des médias d'information, disponible à l'adresse suivante:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/template_RFF_digitalisation_of_news_media.pdf].

reste, par ailleurs, le maintien de marchés numériques concurrentiels. En ce qui concerne les plateformes en ligne, qui se caractérisent généralement par d'importants effets de réseau et par une dynamique voulant que le gagnant rafle toute la mise, ainsi que par d'importantes économies d'échelle et des coûts marginaux quasiment nuls, il est primordial de garantir d'emblée l'ouverture, l'équité et l'exposition à la concurrence. Compte tenu des spécificités des plateformes en ligne, il est nécessaire de continuer à veiller au respect des règles de concurrence ainsi que de compléter la panoplie d'outils disponibles afin de tirer le meilleur parti des plateformes en ligne et de l'économie fondée sur les données.

Comblant le déficit d'investissement numérique

Il existe différents types d'infrastructures numériques, et d'importants déficits d'investissement subsistent⁴³. Les réseaux de connectivité doivent en outre faire l'objet d'une attention particulière, car ils constituent le fondement d'une économie et d'une société numériques, qui concernent la quasi-totalité des entreprises et des consommateurs. Du fait de la numérisation, les besoins des utilisateurs en matière de bande passante pour le téléchargement ascendant et descendant ne cessent de croître. La communication sur la boussole numérique prévoit que, d'ici à 2030 au plus tard, tous les ménages européens devraient être couverts par un réseau en gigabit, tandis que toutes les zones habitées devraient être couvertes par la 5G⁴⁴.

L'essentiel des investissements dans les infrastructures de télécommunications provient d'investisseurs privés. Afin d'améliorer le rapport coût-efficacité du déploiement de leur réseau, la Commission encourage les opérateurs privés à coopérer au moyen d'un «**partage de réseau**», tout en veillant à ne pas restreindre indûment la concurrence dans chaque cas spécifique⁴⁵. La Commission pourrait à l'avenir fournir de nouvelles orientations sur le partage de réseau dans le cadre du réexamen des lignes directrices applicables aux accords horizontaux.

La politique en matière d'aides d'État joue un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de la décennie numérique d'une manière qui contribue à réduire la fracture numérique, en garantissant un niveau plus élevé de couverture en haut débit, en particulier dans les zones rurales et isolées, et une plus grande pénétration de l'accès à large bande, ainsi qu'en favorisant des services de meilleure qualité et plus abordables⁴⁶. Les **lignes directrices sur les aides d'État relatives au haut débit**⁴⁷ et les règles du RGEC facilitent un déploiement ciblé et durable de réseaux sûrs et performants là où les acteurs privés sont peu susceptibles d'investir ou de fournir un niveau d'infrastructure adéquat pour faire face à l'évolution rapide

⁴³ Ces infrastructures sont, par exemple, l'informatique en nuage et les microprocesseurs, domaines dans lesquels la Commission soutient les futurs PIIEC des États membres; voir également la section 3.3.

⁴⁴ COM(2021) 118.

⁴⁵ On peut citer, à titre d'exemple, la position favorable adoptée par la Commission à l'égard des adaptations apportées par TIM et Vodafone à leur coopération en Italie, qui semblaient à première vue appropriées pour dissiper d'éventuelles craintes quant aux accords de partage de réseau conclus par ces deux opérateurs de téléphonie mobile (disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_414). Voir également l'affaire en cours AT.40305 — *Partage de réseau — République tchèque*, dans le cadre de laquelle la Commission a, le 1^{er} octobre 2021, lancé une consultation auprès des acteurs du marché afin de recueillir les observations de l'ensemble des parties intéressées sur les engagements proposés par T-Mobile CZ, CETIN et O2 CZ.

⁴⁶ La politique de cohésion sera également utilisée pour aider les régions moins développées à remédier aux défaillances du marché qui influent sur les investissements numériques, en particulier dans les régions éloignées et les régions moins développées.

⁴⁷ JO C 25 du 26.1.2013, p. 1.

des besoins des clients. La révision des lignes directrices à laquelle il est actuellement procédé vise à faciliter davantage le déploiement et l'adoption du réseau à haut débit et, ce faisant, à accélérer la transition numérique et à accroître la connectivité. Ainsi, grâce aux nouvelles lignes directrices, la Commission entend déplacer sensiblement le curseur concernant les types d'investissements en matière de connectivité qui sont généralement jugés nécessaires pour répondre à l'évolution des besoins, tout en restant ouverte à la détermination de besoins plus pointus par les États membres. En outre, la Commission prévoit d'étendre le champ d'application des lignes directrices aux investissements dans les infrastructures mobiles⁴⁸ et aux mesures d'assimilation, telles que la connectivité et les chèques sociaux, l'alignant ainsi sur l'évolution technologique et les objectifs numériques et sociaux de l'Union.

Enfin, la révision de l'encadrement RDI et des règles correspondantes du GBER vise à actualiser leurs dispositions de manière à tenir compte de l'évolution récente du marché et des technologies et, ce faisant, à faciliter les investissements privés qui accélèrent la double transition.

Contrôler le pouvoir de marché des plateformes dominantes

La Commission est une pionnière à l'échelle mondiale dans le domaine de l'application des règles en matière de pratiques anticoncurrentielles dans le secteur numérique. Elle examine actuellement, dans le cadre de plusieurs affaires, si des plateformes numériques occupant une position dominante ont enfreint les règles de l'UE en matière de pratiques anticoncurrentielles, par exemple en exerçant des discriminations pour ce qui est de l'accès de tiers aux données ou en usant abusivement de leurs rôles de contrôleurs d'accès pour distribuer du contenu au moyen de leur boutique d'applications⁴⁹. Si ses craintes se confirment, la Commission peut infliger des amendes et mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles, ou accepter des engagements pour l'avenir qui modifient les pratiques commerciales des entreprises concernées dans l'UE.

Par le passé, la Commission a déjà sanctionné à plusieurs reprises le comportement anticoncurrentiel d'acteurs numériques occupant une position dominante. En juin 2017, par exemple, elle a infligé à Google une amende de 2,42 milliards d'euros pour avoir, de manière illicite, privilégié ses propres services de comparaison de prix par rapport à ceux de ses concurrents⁵⁰. Le 10 novembre 2021, le Tribunal a confirmé la décision de la Commission, déclarant que l'approche suivie par cette dernière était correcte et juridiquement valable. Google a par conséquent modifié la «boîte d'achat» de manière à autoriser la publicité pour des services de comparaison de prix de tiers. À ce jour, 75 % environ de l'ensemble des produits faisant l'objet de publicités dans cette boîte d'achat proviennent de tiers, alors que cela n'était le cas d'aucun produit avant l'intervention de la Commission.

⁴⁸ La transition vers chaque nouvelle génération mobile se fait généralement de façon progressive. Par exemple, le passage de la 4G à la 5G autonome devrait constituer un changement radical approprié aux fins des aides d'État.

⁴⁹ Ainsi, par exemple, des enquêtes sont en cours dans les affaires AT.40652 – *Apple — Pratiques concernant l'App Store (livres électroniques/livres audio)*, AT.40670 – *Google — Pratiques liées aux technologies de publicité et aux données*, AT.40716 – *Apple — Pratiques concernant l'App Store*, AT.40684 – *Effet de levier de Facebook*, AT.40703 – *Amazon — Boîte d'achat («Buy Box»)*, AT.40462 – *Place de marché («Marketplace») d'Amazon* et AT.40437 – *Apple — Pratiques concernant l'App Store (musique en continu)*.

⁵⁰ Décision de la Commission du 27 juin 2017 dans l'affaire AT.39740 – *Moteur de recherche Google (Shopping)*.

En juillet 2018, la Commission a infligé à Google une amende de 4,34 milliards d'euros pour une série de pratiques commerciales illicites relatives au système d'exploitation et aux applications Android, qui avaient pour objet de protéger et de renforcer la position dominante de Google dans le domaine de la recherche générale sur l'internet⁵¹. En conséquence, Google a levé l'interdiction faite aux fabricants de téléphones de lancer des modèles utilisant d'autres versions du système d'exploitation à code source libre Android que les siennes. Google a également déployé un écran de choix pour les nouveaux appareils de type Android, qui permet actuellement aux utilisateurs de choisir parmi 11 fournisseurs concurrents de services de recherche lors de la configuration de l'appareil.

Compte tenu de l'importance que revêtent les **données en tant qu'élément clé du potentiel d'innovation des entreprises**, l'application des règles de concurrence complète les mesures réglementaires prises par la Commission pour encourager le partage de données et l'établissement de conditions de concurrence équitables entre les contrôleurs d'accès et les entreprises plus petites. L'accès aux données ou l'accumulation de données ont joué un rôle dans plusieurs affaires de concentration récentes⁵² et sont au cœur des théories du préjudice dans certaines des affaires portant sur des pratiques anticoncurrentielles toujours pendantes qui ont été mentionnées plus haut. En outre, dans sa pratique de mise en œuvre, la Commission a reconnu l'importance de la **protection de la vie privée en tant que paramètre de la concurrence** et a accepté des engagements visant à garantir, notamment, le maintien de cette dimension concurrentielle⁵³.

Par ailleurs, la Commission s'est employée à s'adapter à l'évolution rapide et aux spécificités des marchés numériques. Elle a notamment imposé des **mesures provisoires** pour obliger la société Broadcom à mettre fin à sa pratique consistant à imposer des conditions d'exclusivité à ses clients qui achètent des puces utilisées pour les modems et les décodeurs de télévision⁵⁴, et continuera à utiliser cet instrument afin de lutter efficacement contre tout risque de préjudice grave et irréparable pour la concurrence. D'une manière plus générale, la Commission examinera en permanence l'efficacité de ses instruments procéduraux et analytiques en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.

La Commission a également procédé à des enquêtes sectorielles afin de recenser, à un stade précoce et de manière exhaustive, les problèmes de concurrence potentiels sur un marché. La dernière **enquête sectorielle** a été lancée en juillet 2020 et porte sur l'**internet des objets pour les consommateurs**, un secteur en expansion couvrant des produits et des services connectés à un réseau et pouvant être contrôlés à distance par un assistant vocal ou un appareil mobile. Le rapport préliminaire de juin 2021 a relevé des problèmes potentiels, parmi lesquels des accords d'exclusivité ou de ventes liées, des problèmes d'interopérabilité ou encore l'accumulation de données, qui guideront le contrôle de l'application des règles de concurrence par la Commission et les travaux en cours concernant la réglementation en la matière.

La Commission s'est appuyée sur son expérience de l'application du droit dans les affaires de concurrence pour élaborer la proposition législative relative à la législation sur les marchés

⁵¹ Décision de la Commission du 18 juillet 2018 dans l'affaire AT.40099 – *Google Android*.

⁵² Décision de la Commission du 6 septembre 2018 dans l'affaire M.8788 - *Apple/Shazam*; décision de la Commission du 17 décembre 2020 dans l'affaire M.9660 - *Google/Fitbit*.

⁵³ Décision de la Commission du 6 décembre 2016 dans l'affaire M.8124 – *Microsoft/LinkedIn*.

⁵⁴ Décision sur les mesures provisoires adoptée par la Commission le 16 octobre 2019 dans l'affaire AT.40608 – *Broadcom*.

numériques⁵⁵, un nouvel outil réglementaire fixant des règles pour les grandes plateformes numériques qui agissent en tant que contrôleurs d'accès sur les marchés numériques. Une fois adoptée, **la législation sur les marchés numériques et les règles de concurrence fonctionneront en tandem**: la législation sur les marchés numériques fixera des règles ex ante applicables aux contrôleurs d'accès désignés afin de garantir des marchés numériques qui soient exposés à la concurrence et équitables, tandis que les règles de concurrence resteront exécutoires ex post au cas par cas.

Règles de concurrence tenant compte des spécificités des marchés numériques

Afin de renforcer sa capacité à lutter contre toutes les acquisitions potentiellement anticoncurrentielles, la Commission a publié des orientations sur l'application de l'article 22 du règlement sur les concentrations afin d'encourager, lorsqu'il y a lieu, les États membres à lui demander d'examiner les opérations susceptibles de poser des problèmes, même si celles-ci n'atteignent pas les seuils de notification nationaux. Tel pourrait être notamment le cas de certaines acquisitions d'entreprises numériques innovantes dotées d'un potentiel concurrentiel allant au-delà de ce que leur chiffre d'affaires pourrait indiquer. La proposition de la Commission relative à une législation sur les marchés numériques contient une disposition qui devrait autoriser la Commission à obtenir des contrôleurs d'accès numérique des informations sur les acquisitions d'entreprises fournissant des services numériques, ce qui lui permettrait d'avoir une meilleure connaissance de ces opérations et de leur justification commerciale et, partant, d'améliorer ses outils d'analyse et sa capacité à détecter celles qui, parmi ces opérations, sont susceptibles d'avoir une incidence négative sur la concurrence.

Face à ce nouvel environnement, dans lequel les données sont devenues le moteur de l'innovation et de la croissance, les entreprises doivent savoir quelles données elles peuvent partager avec des concurrents, des fournisseurs ou des clients, et à quel moment elles peuvent le faire. La prévisibilité du respect des règles de concurrence sera primordiale pour un partage accru des données tel que l'encouragent les initiatives de la Commission en la matière, comme l'acte sur la gouvernance des données et la future loi sur les données. À cet effet, l'actuelle révision des **lignes directrices sur les accords de coopération horizontale** fournira des orientations actualisées sur le partage des données, afin de permettre aux entreprises de tirer le meilleur parti des données, sans nuire à la concurrence, et à l'acte sur la gouvernance des données et à la loi sur les données d'atteindre leur plein potentiel à cet égard. De même, compte tenu du développement du commerce et des plateformes en ligne, les entreprises doivent savoir quelles sont les restrictions qu'elles peuvent légalement inclure dans les contrats qu'elles concluent avec leurs fournisseurs ou leurs distributeurs en ligne. À cet effet, la révision du **règlement d'exemption par catégorie applicable aux accords verticaux** et des **lignes directrices sur les restrictions verticales** fournira aux entreprises des orientations actualisées, y compris en ce qui concerne les nouveaux modèles de fourniture et de distribution.

Les entreprises pourraient devoir collaborer en vue de la mise sur le marché de solutions innovantes et plus efficaces contribuant à la transition numérique. Compte tenu de l'évolution rapide et des spécificités des marchés numériques, la Commission est disposée, le cas échéant, à fournir des orientations pour faciliter les accords favorables à la concurrence, en vertu desquels tout préjudice potentiel pour les clients est compensé par des avantages qui ne seraient pas obtenus autrement. À titre d'exemple, la Commission a récemment adressé un courrier à Gaia-X, une organisation ayant pour but de promouvoir et de faciliter le

⁵⁵ COM(2020) 842 final.

développement d'une infrastructure logicielle et de partage de données ouverte et de services fédérés de l'informatique en nuage en Europe, afin de préciser les modalités de l'évaluation du respect des règles en matière de pratiques anticoncurrentielles en ce qui concerne l'adhésion à cette organisation et les modalités de fonctionnement de celle-ci.

L'essor des plateformes numériques a accru la souplesse et l'accessibilité des marchés du travail, mais a, dans certains cas, conduit à des conditions de travail difficiles dans l'économie des plateformes et au-delà. Parallèlement à ses initiatives législatives en faveur de l'amélioration des conditions de travail au sein de cette économie, la Commission a lancé une initiative **visant à préciser les circonstances dans lesquelles les règles de concurrence ne font pas obstacle à la conclusion de conventions collectives par des travailleurs indépendants sans salariés** se trouvant en position de faiblesse afin d'améliorer leurs conditions de travail.

3.3 ACCROITRE LA RESILIENCE DU MARCHE UNIQUE

Ces derniers mois nous ont aussi rappelé le rôle du marché unique en tant que source majeure de croissance, de compétitivité et d'emplois dans l'Union, et en tant qu'atout essentiel pour la construction d'une économie plus forte, plus équilibrée et plus équitable. La crise de la COVID-19 a clairement montré que, pour résister aux crises, **le marché unique doit faire preuve de résilience et de souplesse pour pouvoir s'adapter rapidement à l'évolution de la situation**. Elle a également illustré les menaces que représentent pour le marché unique les restrictions à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, les perturbations des chaînes d'approvisionnement et la pénurie de produits essentiels.

En vue de garantir une meilleure préparation aux crises futures, la Commission a également annoncé son intention de proposer un **instrument du marché unique pour les situations d'urgence** afin de fournir une solution structurelle permettant de préserver la résilience, des conditions de concurrence équitables et le bon fonctionnement du marché unique et de ses chaînes d'approvisionnement dans le contexte d'éventuelles crises futures. Étant donné qu'il s'agit d'un outil de réaction aux crises, la proposition relative à cet instrument dépend des efforts continus déployés pour maintenir et approfondir encore le marché unique.

Dans la plupart des cas, l'industrie elle-même est la mieux placée, grâce à ses décisions d'entreprise, pour améliorer la résilience et réduire les dépendances susceptibles d'entraîner des vulnérabilités, notamment par la diversification des fournisseurs, l'utilisation accrue de matières premières secondaires et le remplacement d'autres intrants. Lorsque cela n'est pas possible parce que la concentration de la production ou de l'approvisionnement limite la disponibilité d'autres fournisseurs, la Commission présente, dans la version actualisée de sa nouvelle stratégie industrielle, une panoplie d'outils stratégiques visant à soutenir les efforts déployés par l'industrie pour remédier à ces dépendances et développer des capacités stratégiques en fonction des besoins. Pour développer ces capacités stratégiques, il faut diversifier l'offre et la demande en s'appuyant autant que possible sur différents partenaires commerciaux, mais aussi constituer des stocks et agir de manière autonome chaque fois que cela est nécessaire.

La politique de concurrence et son application complètent ces objectifs en tant que pilier essentiel de la résilience du marché unique, car elles **garantissent que les marchés restent ouverts et dynamiques**. Elles établissent des conditions de marché prévisibles afin que les

entreprises puissent prospérer, en accordant une attention particulière aux PME et aux jeunes pousses⁵⁶, permettent des chaînes d'approvisionnement fortes et diversifiées et s'attaquent aux comportements qui conduisent à la fragmentation du marché unique, tels que les accords qui entravent la libre circulation des biens au-delà des frontières nationales. Par ailleurs, les conditions et les distorsions de concurrence au-delà des frontières de l'Union, y compris les mesures prises par les gouvernements, influenceront souvent sur la compétitivité des entreprises européennes et notre résilience globale.

En particulier, **le contrôle des concentrations par l'UE peut contribuer à prévenir les dépendances et à accroître la résilience de l'économie de l'UE** en garantissant le maintien de la diversification des chaînes d'approvisionnement. Il permet aux entreprises de croître et d'atteindre l'envergure nécessaire pour affronter la concurrence, sous réserve d'une concurrence suffisante et du maintien d'un choix suffisant sur le marché pour stimuler l'innovation et les investissements continus⁵⁷. De même, en cas de concentrations entre entreprises opérant à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement, le contrôle des concentrations garantit que l'accès des concurrents en aval aux intrants essentiels reste possible à des conditions concurrentielles pour toutes les entreprises du marché unique ou que les concurrents en amont ne se voient pas privés d'un accès à un nombre suffisant de clients en aval. Aux fins de l'appréciation des concentrations, la Commission prend en considération plusieurs éléments, tels que le prix, la qualité, le choix et l'innovation. Les paramètres de qualité selon les clients peuvent varier et peuvent concerner, par exemple, la fiabilité de l'approvisionnement ou la prévisibilité des délais.

Par ailleurs, la politique de concurrence **permet aux entreprises de l'UE d'unir leurs forces** pour intensifier la recherche et le développement, pour concevoir, produire et commercialiser des produits ou pour acheter conjointement les produits ou les services nécessaires à leurs activités. Cela peut contribuer à réduire les dépendances et à accroître la résilience de l'économie. Le cadre temporaire pour l'appréciation des pratiques anticoncurrentielles, par exemple, a permis aux entreprises de collaborer en vue de prévenir la pénurie de médicaments hospitaliers critiques pour le traitement des patients atteints de la COVID-19 ou de remédier aux goulets d'étranglement dans la production de vaccins⁵⁸. Les entreprises peuvent conclure des accords de production conjointe lorsque leur collaboration leur permet de combiner leurs capacités afin de lancer un nouveau produit ou un nouveau service. En outre, elles peuvent

⁵⁶ Les retards dans les paiements des grandes entreprises aux PME trouvent leur origine dans les pratiques de paiement déloyales et la taille asymétrique des entreprises, au détriment des PME. Pour encourager la rapidité de paiement dans l'environnement des entreprises, la Commission continuera de mettre en œuvre les mesures annoncées dans la stratégie en faveur des PME afin d'aider les États membres à appliquer la directive sur le retard de paiement. Les États membres sont libres de décider de subordonner l'octroi d'aides à des conditions telles que l'historique des paiements des bénéficiaires.

⁵⁷ En décembre 2020, par exemple, la Commission a autorisé une opération de concentration entre Fiat Chrysler Automobiles et Peugeot, qui a donné naissance au quatrième groupe automobile mondial, baptisé «Stellantis». Cette autorisation était subordonnée à la mise en œuvre d'une mesure corrective visant à faciliter l'entrée et l'expansion de nouveaux concurrents sur le marché des camionnettes utilitaires légères afin que les entreprises européennes aient la possibilité de se tourner vers d'autres fournisseurs (décision de la Commission du 21 décembre 2020 dans l'affaire M.9730 – *FCA/PSA*). De même, en mars 2021, la Commission a autorisé l'acquisition d'Eaton Hydraulics par Danfoss, deux des principaux fournisseurs mondiaux de composants hydrauliques utilisés pour fabriquer des systèmes hydrauliques pour différents types de machines. Cette autorisation était subordonnée à une cession ciblée devant garantir aux fabricants de machines en aval – secteur dans lequel les entreprises européennes excellent – la possibilité de continuer à bénéficier de prix concurrentiels et de choisir entre des composants innovants pour leurs produits (décision de la Commission du 18 mars 2021 dans l'affaire M.9820 – *Danfoss/Eaton Hydraulics*).

⁵⁸ Voir la note de bas de page 3.

conclure des accords de recherche et de développement, par exemple lorsqu'elles combinent des compétences et des actifs complémentaires, ce qui peut conduire à la mise au point et à la commercialisation plus rapides de technologies et de produits nouveaux ou plus performants et garantir, de ce fait, la résilience de l'économie de l'UE.

L'actuelle révision des **règlements d'exemption par catégories et des lignes directrices applicables aux accords horizontaux et verticaux** permettra de procéder à la mise à jour des outils de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles afin d'encourager ce type d'accords favorables à la concurrence⁵⁹. De même, la Commission a élaboré un **programme de mise en conformité avec les règles de concurrence afin de fournir des informations utiles pour la création d'alliances industrielles** dans des domaines stratégiques clés tels que les batteries, les semi-conducteurs, l'informatique en nuage et l'informatique de périphérie. Ce programme facilitera une coopération accrue et une action conjointe entre tous les partenaires intéressés, de manière ouverte et transparente, sans nuire à une concurrence effective, compte tenu de l'éventuelle dimension mondiale.

Afin d'atteindre une échelle suffisante pour financer des projets de recherche et d'infrastructure de grande envergure, il est nécessaire de combiner les efforts publics et privés. L'un des instruments disponibles est le cadre applicable aux PIIEC, qui encourage la combinaison de fonds nationaux et de fonds de l'UE ou privés. Par exemple, la Commission est disposée à permettre le cofinancement, par des fonds de l'UE, d'un éventuel PIIEC pour la santé pouvant contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de santé et de résilience, grâce à la mise au point de nouvelles générations de contre-mesures médicales ou de technologies de fabrication de pointe⁶⁰.

En outre, les règles de l'UE en matière d'aides d'État prévoient également un certain nombre d'outils garantissant la **préparation et la réaction à d'éventuelles urgences sanitaires futures** en termes de capacités de production. À titre d'exemple, les États membres pourraient coordonner leurs efforts en vue de garantir la sécurité de l'approvisionnement en vaccins pour limiter le risque de pénurie en temps de crise, conformément aux conditions de l'encadrement sur les services d'intérêt économique général (SIEG), qui confère aux États membres une large marge d'appréciation quant à la définition des objectifs des SIEG⁶¹. Ces projets pourraient être confiés à des entreprises à la suite d'un appel d'offres ouvert à l'échelle européenne et venir compléter les efforts déployés par l'UE pour mettre en place une autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA).

Les règles en matière d'aides d'État offrent également plusieurs possibilités pour renforcer la résilience **du secteur des microprocesseurs** de l'UE. Par exemple, **au vu du succès du premier PIIEC dans le domaine de la microélectronique**, qui vise à encourager le développement de technologies et de composants microélectroniques innovants et leur premier déploiement industriel,⁶² la Commission soutient activement les efforts actuellement

⁵⁹ La Commission, par exemple, étudie les moyens d'encourager les entreprises à conclure des accords de coopération en matière de recherche et développement et de production en leur offrant une plus grande sécurité juridique et s'efforce de donner aux fournisseurs davantage de possibilités de concevoir des systèmes de distribution répondant à leurs besoins, tout en évitant une fragmentation du marché unique.

⁶⁰ Voir également la stratégie pharmaceutique pour l'Europe» [COM(2020) 761 final].

⁶¹ JO C 8 du 11.1.2012, p. 15. Les règles de la décision sur les SIEG (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3), le seuil de minimis applicable aux SIEG (JO L 114 du 26.4.2012, p. 8) ou le respect des conditions énoncées par la Cour dans l'arrêt Altmark (ECLI:EU:C:2003:415) peuvent également être pris en compte.

⁶² Décision de la Commission du 18 décembre 2018 dans les affaires SA.46705, SA.46578, SA.46595 et SA.46590, et décision du 23 mars 2021 dans l'affaire SA.56606.

déployés par des États membres pour élaborer un deuxième PIIEC. En outre, la modification récente du RGEC⁶³ a permis à la Commission de simplifier les règles en matière d'aides d'État applicables au financement national de projets ou d'instruments financiers relevant d'Horizon Europe, le programme central de financement de la recherche et de l'innovation de l'UE, et d'InvestEU, qui vise à mobiliser des investissements publics et privés pour atteindre les objectifs stratégiques de l'UE. Cela renforce les synergies entre les stratégies de financement nationales et européennes en vue d'une plus grande compétitivité future de l'UE, y compris dans le domaine des semi-conducteurs.

En outre, la **législation européenne sur les semi-conducteurs** a été annoncée dans le contexte de la pénurie mondiale de semi-conducteurs, qui a mis en évidence l'importance exceptionnelle que revêt cette industrie pour un large éventail de secteurs industriels européens, depuis le secteur automobile jusqu'à celui des soins de santé. Cette importance augmentera de manière exponentielle à l'avenir compte tenu de la demande dans les domaines de la connectivité, de la cybersécurité et de l'efficacité énergétique, au fur et à mesure de l'accélération de la double transition. Un approvisionnement résilient et sûr de l'industrie européenne en semi-conducteurs constitue une condition préalable à la réalisation de la finalité de la décennie numérique et de ses objectifs pour 2030, tels qu'ils ont été approuvés par le Conseil européen.⁶⁴ Cette pénurie a aussi mis en lumière la dépendance de l'Europe à l'égard d'un nombre limité d'entreprises et de zones géographiques, ainsi que sa vulnérabilité face aux restrictions à l'exportation appliquées par des pays tiers et à d'autres perturbations dans le contexte géopolitique actuel, dépendance également exacerbée par les barrières extrêmement élevées à l'entrée et par l'intensité capitalistique du secteur, ainsi que par son importance particulière pour les applications existantes et futures en matière de sécurité et de défense⁶⁵. Compte tenu de tous ces éléments, la Commission pourrait envisager d'**autoriser des aides publiques visant à combler d'éventuels déficits de financement au sein de l'écosystème des semi-conducteurs en vue de la mise en place, notamment, d'installations européennes inédites** dans l'Union, conformément à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE. Ces aides devraient être subordonnées à la mise en place de garde-fous solides afin de garantir leur caractère nécessaire, approprié et proportionné, la réduction au minimum des distorsions de concurrence et le partage, étendu et sans discrimination, de leurs avantages dans l'ensemble de l'économie européenne. Toutes les affaires ayant trait à la fourniture d'un produit aussi critique doivent faire l'objet d'un examen rigoureux au cas par cas.

À l'ère de la mondialisation, qui se caractérise par des chaînes de valeur internationales, la résilience européenne n'est pas possible sans **régimes commerciaux multilatéraux et bilatéraux efficaces**. L'ouverture du marché unique aux échanges et à l'investissement constitue une force et une source de croissance et de résilience pour l'Union en tant qu'importateur et exportateur de premier plan. Toutefois, les dimensions du marché unique et l'égalité des conditions de concurrence qu'il offre ne peuvent pas garantir la compétitivité des entreprises européennes si une concurrence loyale n'est pas aussi assurée à l'échelle mondiale. L'ouverture doit s'accompagner d'une certaine équité, tant à l'étranger que dans l'UE. Le 5 mai 2021, la Commission a proposé un nouveau règlement visant à remédier aux

⁶³ JO L 270 du 29.7.2021, p. 39.

⁶⁴ Dans la communication sur la décennie numérique [COM(2021)118 final], l'UE a exprimé l'ambition d'améliorer sa position en ce qui concerne la production de semi-conducteurs durables de pointe en Europe, y compris les processeurs, qui devrait représenter en valeur au moins 20 % de la production mondiale d'ici à 2030.

⁶⁵ Pour une analyse plus approfondie, voir par exemple le document de travail des services de la Commission intitulé «*Strategic Dependencies and Capacities*» (Dépendances et capacité stratégiques), SWD(2021) 352 final.

effets de distorsion des **subventions étrangères** sur le marché unique⁶⁶. Ce règlement doit permettre de combler un vide réglementaire en complétant les différents instruments du marché unique et de la concurrence ainsi que les instruments de politique commerciale existants, et contribuer ainsi à rendre les marchés européens plus équitables et davantage ouverts à la concurrence.

4. CONCLUSION

Depuis la création de l'Union, la politique de concurrence joue un rôle central pour ce qui est de stimuler la croissance, de créer des emplois et des investissements dans les technologies du futur, d'aider les industries de l'Union à devenir plus fortes et compétitives au niveau mondial et de garantir que les citoyens de l'UE sont les bénéficiaires finaux d'une économie sociale de marché hautement compétitive. Une application du droit de la concurrence fondée sur des règles apporte sécurité juridique et prévisibilité à toutes les entreprises qui cherchent à tirer le meilleur parti du marché unique européen. Il s'agit là de principes et de normes fondamentaux que la Commission promeut dans le monde entier.

Le succès de la politique de concurrence tient en partie à la stabilité de ses principes fondamentaux, qui garantissent un traitement équitable de toutes les entreprises exerçant des activités en Europe ainsi que des clients et des consommateurs européens, et en partie à sa souplesse, à la fois intrinsèque et acquise grâce à des réexamens systématiques et réguliers. La récente expérience vécue avec la pandémie constitue le dernier exemple en date de cette souplesse en action.

L'actuel réexamen approfondi du cadre de l'UE en matière de concurrence permettra une fois de plus de démontrer la capacité de ces règles à s'adapter aux évolutions majeures et à soutenir la réalisation d'importantes priorités de l'Union, en particulier le pacte vert pour l'Europe, la transition numérique et un marché intérieur résilient, comme le prévoient la stratégie industrielle européenne et sa version actualisée. De nouveaux outils réglementaires, tels que la législation sur les marchés numériques et le règlement relatif aux subventions étrangères, compléteront ce réexamen et combleront les lacunes de la panoplie d'outils dont dispose la Commission.

Enfin, la politique de concurrence reste un outil qui répond aux besoins des personnes vivant dans l'Union, qu'il s'agisse des consommateurs, qui bénéficient de prix moins élevés, d'un choix plus étendu et d'une meilleure qualité, des travailleurs, qui bénéficient d'un marché du travail dynamique et créateur d'emplois, ou des chefs d'entreprise, qui profitent de la disponibilité d'intrants innovants, diversifiés et fiables et de conditions de concurrence équitables.

⁶⁶ COM(2021) 223 final.