

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires économiques et monétaires

PROVISOIRE
2007/0000(INI)

26.3.2007

PROJET DE RAPPORT

relatif au rapport de la Commission sur la politique de concurrence pour 2005
(2007/0000(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Elisa Ferreira

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

relative au rapport de la Commission sur la politique de concurrence pour 2005 (2007/0000(INI))

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission sur la politique de concurrence pour 2005,
- vu les enquêtes sectorielles de la Commission dans les secteurs de l'énergie et de la banque de détail,
- vu les objectifs de la Stratégie de Lisbonne,
- vu le document de réflexion de décembre 2005 de la DG Concurrence sur l'application de l'article 82 du traité aux pratiques d'exclusion,
- vu le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues dans les articles 81 et 82 du traité¹ et le règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004 relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles 81 et 82 du traité CE²,
- vu les lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement (CE) n° 1/2003³,
- vu le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ("règlement CE sur les concentrations")⁴,
- vu l'étude de la DG Concurrence sur les mesures correctives dans les affaires de concentration, en date d'octobre 2005,
- vu le règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE⁵,
- vu le Livre vert de la Commission relatif aux actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante (COM(2005)0672),
- vu le Plan d'action de la Commission dans le domaine des aides d'État, intitulé "Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État - 2005-2009" (COM(2005)0107),

¹ JO L 1 du 4.1.2003, p. 1.

² JO L 123 du 27.4.2004, p. 18.

³ JO C 210 du 1.9.2006, p. 2.

⁴ JO L 24 du 29.1.2004, p. 1.

⁵ JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

- vu le règlement (CE) n° 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale¹,
 - vu le document de travail des services de la Commission de septembre 2006 sur l'encadrement communautaire des aides d'État à la R&D et à l'innovation,
 - vu les lignes directrices communautaires concernant l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement²,
 - vu le projet de lignes directrices communautaires concernant les aides d'État et le capital-investissement destiné aux petites et moyennes entreprises,
 - vu les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013³,
 - vu la décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁴, telle que transmise au Parlement pour avis le 8 septembre 2004,
 - vu la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative aux services d'intérêt économique général, et notamment son arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00⁵,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et de la commission des transports et du tourisme (A6-0000/2007),
1. accueille avec satisfaction l'action engagée par la Commission pour moderniser la politique de concurrence et, en particulier, sa détermination accrue à lutter contre les ententes, à continuer à cibler les aides d'État et à entreprendre des enquêtes sectorielles, et se félicite des mesures prises par elle pour améliorer le fonctionnement du Réseau européen de la concurrence (REC);
 2. félicite la Commission pour avoir choisi d'analyser la mise en œuvre de la politique de concurrence dans une optique économique plutôt que strictement réglementaire, et pour avoir adopté dans ses enquêtes sectorielles une approche désormais plus en prise avec les

¹ JO L 302 du 1.11.2006, p. 29.

² JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

³ JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.

⁴ JO L 312 du 29.11.2005, p. 67.

⁵ Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Recueil 2003, p. I-7747.

réalités des pratiques commerciales, notamment dans les secteurs des services financiers et de l'énergie; insiste à nouveau pour que ces enquêtes éclairent la situation et les tendances qui prévalent actuellement dans les secteurs considérés et stimulent une politique prospective;

3. salue les efforts faits par la Commission pour améliorer la qualité de la mise en œuvre des décisions dans le cadre du REC grâce à une meilleure coopération avec les autorités nationales de concurrence (ANC) et entre celles-ci;
4. insiste à nouveau pour que, s'agissant de la coopération avec les ANC et de l'application par elles des règles de concurrence, des progrès continuent d'être faits pour réduire l'incertitude que génèrent les divergences d'interprétation du droit communautaire de la concurrence par les juridictions nationales ainsi que l'hétérogénéité dans la rapidité du prononcé, le contenu et la mise en œuvre des décisions finales; demande à la Commission d'examiner la création d'un réseau d'autorités judiciaires, à l'instar du REC existant;
5. appelle à nouveau, vu les écarts considérables existant en matière de services d'intérêt économique général entre les politiques et les concepts appliqués d'un État membre à l'autre, à ce que des progrès soient encore faits à la fois pour clarifier les concepts et pour mettre en pratique les règles de concurrence existantes;
6. se félicite des efforts renouvelés de clarification faits en ce qui concerne les obligations de service public ainsi que de l'amélioration de la mise en œuvre de ces obligations dans le cas des services d'intérêt économique général, vu l'hétérogénéité, d'un État membre à l'autre, des traditions réglementaires, du degré de participation de la société civile et des capacités de mise en œuvre;
7. accueille avec satisfaction l'augmentation du nombre des procédures dans le cadre du Programme de clémence du REC, mais souligne que cet instrument demande encore à être affiné pour éviter tout abus éventuel, au détriment notamment des parties à l'entente les plus faibles;
8. rappelle à cet égard la nécessité de bien coordonner le double dispositif que forment les actions en dommages et intérêts et les procédures de clémence afin que les mesures adéquates d'encouragement à un comportement vertueux soient en place;
9. se déclare préoccupé par le retard excessif pris dans les procédures de recouvrement des aides d'État non autorisées accordées par plusieurs États membres; souligne qu'un relâchement dans la mise en œuvre des règles dans ce domaine risque de fausser gravement la concurrence;
10. souligne la nécessité de surveiller les nouvelles formes de distorsion de concurrence entre les entreprises européennes, notamment par un recours abusif à une main-d'œuvre mal payée et hautement qualifiée sous le couvert de contrats de stage, et appelle de ses vœux l'élaboration d'une nouvelle réglementation dans ce domaine;
11. réaffirme la nécessité pour le Parlement de jouer un rôle accru dans l'élaboration de la politique de concurrence, notamment par la promotion de ses pouvoirs de codécision;

12. se félicite des efforts faits pour renforcer le REC dans le domaine des ententes et abus de position dominante, par une harmonisation des pratiques et de l'interprétation des règles, ainsi que par la délégation des compétences et les échanges d'expérience entre les ANC;
13. se déclare préoccupé par l'échec relatif à ce jour des efforts faits pour garantir une véritable concurrence sur les marchés de l'énergie; note que, dans de nombreux États membres, la séparation patrimoniale entre production et distribution s'est avérée insuffisante pour garantir une réelle concurrence dans la mesure où la détention par les opérateurs historiques de parts de marché élevées est associée à un accès au marché insuffisant et à un verrouillage de celui-ci;
14. se demande si une priorité accrue ne devrait pas être donnée à la finalisation du processus de séparation patrimoniale dans le secteur de l'énergie, parallèlement au démantèlement des conglomérats verticaux et à la garantie de véritables conditions d'accès au marché; appelle à cet égard à une clarification des stratégies de défense des champions nationaux et européens;
15. rappelle l'engagement pris par la Commission de revoir la règle des "deux tiers" servant à évaluer l'incidence communautaire des projets de concentration; estime que des progrès dans ce domaine et une approche plus cohérente dans l'évaluation d'opérations de concentration comparables seraient bienvenus, en particulier chaque fois que des décisions prises au niveau national risquent d'avoir de fortes incidences sur la structure de marché d'États membres voisins;
16. accueille avec satisfaction le Livre vert de la Commission et souligne que le droit pour les victimes ayant subi des pertes par suite de comportements anticoncurrentiels à être indemnisées doit être effectivement garanti;
17. salue les efforts faits par la Commission pour renforcer les instruments de lutte contre les ententes, en particulier la révision des procédures de clémence et les nouvelles lignes directrices pour le calcul des amendes, désormais axées sur les ententes de longue durée sur des marchés importants;
18. est convaincu qu'il serait des plus utile pour la mise en œuvre des règles communautaires et nationales en matière de contrôle des concentrations que les ANC coopèrent à la mise en place d'une base de données commune reprenant toutes les affaires individuelles examinées, dans le contexte d'un réseau spécifique d'échange d'informations;
19. relève que, dans l'étude de la Commission sur les mesures correctives en matière de concentration, l'efficacité des mesures correctives structurelles est souvent affaiblie par le comportement anticoncurrentiel des entreprises concernées, notamment sous forme d'une limitation de l'accès au marché; demande par conséquent à la Commission de surveiller de plus près cette faille éventuelle dans la mise en œuvre des mesures correctives en matière de concentration;
20. se félicite des efforts faits par la Commission pour accroître la transparence et l'obligation de rendre compte en ce qui concerne l'application des mécanismes existants en matière d'aides d'État et lui demande de poursuivre dans ce sens;

21. rappelle la nécessité d'éviter la concurrence et les doubles emplois entre les dispositifs des États membres en matière d'aides d'État, ainsi que les éventuelles distorsions que l'hétérogénéité des capacités techniques et financières nationales mobilisables en matière d'aides d'État peut introduire sur le marché intérieur; juge capital que la Commission poursuive ses efforts afin d'harmoniser les pratiques nationales et de promouvoir les échanges d'informations et les meilleures pratiques;
22. rappelle le principe de la compatibilité entre aides d'État et politique de cohésion de l'UE et réaffirme que des aides régionales individuelles accordées en dehors des dispositifs autorisés d'aide régionale aggravent intrinsèquement les risques de distorsion de concurrence;
23. considère que la politique communautaire en matière d'aides d'État, particulièrement dans les secteurs qui opèrent sur le marché mondialisé, doit s'intéresser aux pratiques appliquées en cette même matière par les gouvernements de pays tiers vis-à-vis de la concurrence, mais estime que l'équilibre est à rechercher dans la coopération et la reconnaissance mutuelle plutôt que dans la concurrence par les aides;
24. affirme que le nouvel agenda commercial de la Commission, dans le cadre duquel des accords de libre-échange avec des partenaires déterminés seront négociés, appelle une participation étroite du membre de la Commission en charge de la concurrence afin que les principales questions en matière de concurrence soient dûment traitées dans le cadre de ces accords;
25. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En 2005, certaines des réformes de la politique européenne de concurrence, décidées antérieurement, sont entrées en vigueur et ont été consolidées, cependant que de nouvelles initiatives importantes ont été engagées pour actualiser cette politique et en améliorer l'efficacité, la transparence et la cohérence.

D'une manière générale, le rapport à l'examen, poursuivant en cela la ligne positive constatée au cours des années précédentes, évalue la politique de concurrence sur la base des effets réels ou potentiels de certaines pratiques ou modifications des structures des entreprises plutôt que dans l'optique étroite d'une application formelle des règles de concurrence. Il faut bien voir que cette tendance, certes positive, est plus exigeante que la pratique traditionnelle, fondée sur l'application de "règles". Il importe d'éviter que cette complexité accrue, résultant de cette nouvelle approche, n'entraîne une insécurité au sein des entreprises, surtout celles de petite dimension, et ne dissuade celles-ci de prendre des risques, ce qui serait contre-productif au regard des objectifs de la politique de concurrence.

Autre tendance positive, l'accent mis sur la décentralisation de la politique européenne de concurrence. Mais il reste encore des progrès substantiels à faire en ce qui concerne l'harmonisation des critères d'interprétation et de mise en œuvre des règles dans les différents États membres et dans les institutions concernées. Il importe en particulier de garantir un degré d'application cohérent dans les différents pays, ce qui implique d'y intéresser non seulement les autorités de concurrence mais aussi le système judiciaire national et en particulier les tribunaux.

Le rapport à l'examen confirme la persistance de graves distorsions de concurrence sur les marchés revêtant une importance stratégique (l'énergie par exemple) ou dans les services (y compris les services d'intérêt économique général). Il importe de souligner à cet égard que les préoccupations de sécurité stratégique et de couverture universelle imposent une clarification des objectifs sectoriels dans lesquels s'inscrivent les règles de concurrence, ainsi que du mandat des autorités de régulation; les analyses sectorielles permettent d'ailleurs une meilleure perception de la nécessité de concilier la capacité de régulation publique et le pouvoir croissant des opérateurs sur le marché. La Commission et les autorités nationales de la concurrence doivent donc établir des priorités sectorielles pour encadrer leur action, définir clairement les critères d'action et asseoir sur une base rigoureuse l'évaluation des incidences de leurs actions sur le bien-être des consommateurs et la défense de leurs intérêts.

2. PRATIQUES RESTRICTIVES

Parmi les nouvelles initiatives lancées dans ce domaine, il convient de saluer en particulier la publication du Livre vert relatif aux actions en dommages et intérêt pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, ainsi que, à la fin de 2005, des lignes directrices concernant l'application de l'article 82 en matière d'abus de position dominante. Parmi les initiatives prises, il faut mettre l'accent sur le Programme de clémence de la Commission et sur les enquêtes sectorielles ainsi que sur le lancement de la procédure de révision des lignes directrices pour le calcul des amendes en cas d'entente. Le Réseau

européen de la concurrence (REC) constitue également un instrument fondamental pour le succès de l'application des nouvelles règles énoncées dans le règlement (CE) n° 1/2003. Ces mesures contribuent toutes à renforcer l'efficacité de la politique de concurrence.

À cet égard, l'attention de la Commission est appelée sur un certain nombre de domaines dans lesquels la situation de la concurrence pourrait être améliorée.

Dans le secteur des services financiers, de graves problèmes de concurrence et de régulation subsistent. C'est ainsi que perdurent, sur le marché européen, des régimes d'exception qui, dans la pratique, sont autant de mécanismes pour favoriser des opérateurs nationaux. De même, il serait souhaitable que des progrès continuent à être faits en vue d'harmoniser, d'une manière générale, les critères et pratiques entre les entités de régulation et de contrôle.

S'agissant des travaux engagés par la Commission sur les lignes directrices concernant l'application de l'article 82 en matière d'abus de position dominante, les recommandations du Parlement européen, exprimées dans une lettre adressée au membre de la Commission en charge de la concurrence, en mars 2006, mettent l'accent sur la nécessité de garantir des critères ambitieux de contrôle des abus de position dominante et de renforcer la cohérence et la prévisibilité des décisions en subordonnant l'évaluation de l'efficacité économique des pratiques à la sauvegarde des droits des consommateurs.

Les avantages indéniables apportés par le Programme communautaire de clémence pour la détection et la sanction de pratiques de collusion peuvent être encore renforcés par l'amélioration de sa mise en œuvre. Il est urgent d'éviter que cet instrument soit détourné, soit pour évaluer artificiellement les demandes de clémence présentées par les demandeurs soit pour sanctionner des entreprises que leur moindre implication dans l'entente empêche d'apporter des éléments de fait pertinents pour la procédure.

Toujours dans ce contexte, il convient de souligner l'importance des initiatives permettant de transmettre des directives claires et transparentes aux entreprises, parmi lesquelles les PME.

Par ailleurs, le Parlement salue la mise en œuvre des actions visant à indemniser les victimes de violations des règles communautaires en matière d'ententes et d'abus de position dominante, conformément aux conclusions du Livre vert, ce qui permet de créer les conditions d'un exercice effectif du droit à indemnisation en raison de préjudices causés à des citoyens et à des entreprises, notamment des PME. En ce sens, il faudra veiller à réduire le risque de conflit potentiel entre les mesures incitatives consenties dans le cadre du programme communautaire de clémence et l'obligation de réparer, introduite par le Livre vert.

Enfin, votre rapporteur se déclare préoccupé par l'apparition éventuelle de nouvelles formes de concurrence déloyale entre entreprises du fait du développement des recrutements en régime de stage permettant aux entreprises d'employer pour des durées illimitées et en dehors de toute réglementation de jeunes travailleurs qualifiés, en violation des règles minimales concernant la rémunération et les droits du travail de ces stagiaires.

3. FUSIONS ET ACQUISITIONS

L'évolution récente du marché unique, notamment dans les secteurs de l'énergie et des

services financiers, fait apparaître les lacunes de la réglementation communautaire actuelle applicable en matière de fusions et acquisitions.

Comme l'a publiquement reconnu le membre de la Commission en charge de la concurrence, en novembre 2005, la règle des "deux tiers" applicable au chiffre d'affaires réalisé sur le marché d'un même État membre, qui délimite la compétence de la Commission pour évaluer les fusions ayant une dimension communautaire, n'est plus adaptée. Les disparités existant entre les différents mécanismes nationaux de régulation ne font qu'accentuer cette distorsion, conduisant à un traitement incohérent des opérations de dimension comparable.

En effet, la concentration du pouvoir de marché dans un État membre peut avoir des répercussions importantes dans d'autres États membres dont le marché interne dépend du dessein industriel qui prend forme sur les marchés voisins. Plus grave, l'autorité de régulation nationale peut subordonner l'approbation des fusions à l'adoption de mesures correctives dont l'incidence dépasse les frontières, sans qu'existe la nécessaire articulation avec les autorités de régulation des pays voisins. Ces problèmes sont encore aggravés sur les marchés périphériques de l'Union en raison des difficultés d'interconnexion et de leur dimension moindre.

Le Parlement appelle donc la Commission à présenter une proposition visant à réviser ce dispositif afin de maintenir une cohérence dans la construction du marché intérieur.

Dans un souci de cohérence et de qualité accrue dans la prise de décision, il est également suggéré de créer, dans le cadre des mécanismes de coopération du REC, une base de données centralisant les affaires de fusions et acquisitions clôturées, de manière à disposer d'un instrument utile d'évaluation comparée des incidences des mesures correctives proposées lors de l'examen des projets de fusion.

Le cas de l'énergie

Le secteur de l'énergie et les solutions y afférentes ont à cet égard valeur de paradigme pour les autres secteurs. L'enquête sectorielle concernant les marchés du gaz et de l'électricité a permis de mettre au jour tout un ensemble complexe d'obstacles à l'approfondissement du marché unique et à la garantie de conditions effectives d'une saine concurrence.

Il s'avère en particulier que, sur plusieurs marchés nationaux de l'électricité, la séparation patrimoniale entre production et distribution ("ownership unbundling") demeure à réaliser. Plus grave encore, il existe des situations dans lesquelles cette séparation a bien été effectuée mais où la production et la distribution restent intégrées verticalement. L'application de cette mesure, préconisée par les deuxième et troisième directives sur l'électricité et le gaz, devra constituer une priorité d'action pour la Commission.

L'expérience des marchés de l'énergie les plus développés dans l'UE démontre qu'un préalable à l'approfondissement du marché unique dans ce secteur réside dans un bon fonctionnement des marchés régionaux. Il est fondamental de garantir une interconnexion adéquate de ces marchés: cette condition, certes nécessaire, est pour autant insuffisante pour garantir la réalisation des objectifs, d'où la nécessité d'une convergence des mandats des autorités de régulation et d'une action concertée de leur part ainsi que de l'abandon d'éventuelles pratiques

de protection publique des marchés, sous la forme par exemple de spécifications des produits différentes selon les États membres.

4. AIDES D'ÉTAT

Il convient de saluer la réforme des règles en matière d'aides d'État dans le cadre du Plan d'action dans ce domaine, présenté par la Commission, ainsi que le lancement, en 2005, des travaux préparatoires pour l'élaboration de nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale et la communication sur les aides d'État à l'innovation.

Malgré les efforts de la Commission pour harmoniser les pratiques et garantir la transparence, il est manifeste que les régions et les États de l'UE se livrent à une véritable concurrence au travers des mesures incitatives, concurrence qui, conjuguée à l'absence d'harmonisation dans les autres politiques, en particulier fiscale, peut entraîner une augmentation excessive du montant des aides octroyées et encourager la délocalisation artificielle des entreprises à l'intérieur de l'espace européen, ce qui a de graves conséquences pour certaines régions et certains pays.

Autre facteur de perturbation d'une saine concurrence, la diversité des situations enregistrées dans les différents États de l'UE en ce qui concerne le recouvrement des aides indûment octroyées. Votre rapporteur salue les efforts de la Commission pour remédier à cette situation.

Les engagements internationaux importants assumés par l'UE en ce qui concerne la réduction des émissions de substances polluantes ne sauraient constituer une source supplémentaire de distorsion de la concurrence sectorielle. Les différentes modalités de répartition sectorielle des autorisations d'émission selon les États membres, les différences dans la capacité de transfert vers le consommateur final des coûts d'acquisition des droits d'émission par les entreprises et la multiplicité des aides d'État à caractère environnemental sont autant de facteurs qui requièrent toute l'attention de la Commission.

5. DIMENSION INTERNATIONALE

La mondialisation de la concurrence dans les principaux secteurs donne à la dimension internationale de la politique communautaire dans ce domaine une importance majeure. Aussi faut-il se féliciter des progrès réalisés par la Commission dans le cadre de la coopération multilatérale ainsi que de la coopération bilatérale avec les principaux partenaires, parmi lesquels les États-Unis, le Canada, le Japon et la Corée, et surtout avec la Chine.

L'attention de la Commission est appelée sur la nécessité de prendre en compte, au moment de définir le régime des aides pour chaque secteur, le niveau des aides d'État octroyées par les principaux concurrents internationaux de l'UE et de soutenir tous les efforts déployés pour équilibrer et harmoniser ces pratiques.

Il est fondamental que la politique de concurrence de l'UE soit cohérente avec sa politique commerciale, compte tenu notamment du nouvel agenda arrêté par la Commission, "Une Europe compétitive dans une économie mondialisée", qui fait une large place à la conclusion d'accords bilatéraux et régionaux de libre-échange. La DG Concurrence doit concentrer tous ses efforts sur la reconnaissance mutuelle des pratiques concurrentielles, surtout dans le domaine des aides d'État, des marchés publics, des services, des investissements et de la facilitation du commerce.