



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 253 final

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

Rapport sur la politique de concurrence 2011

{SWD(2012) 141 final}

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

Rapport sur la politique de concurrence 2011

Introduction

L'année 2011 fut une année de turbulences. La crise financière s'est transformée en une crise de la dette souveraine dans plusieurs pays de la zone euro, mettant en péril le secteur bancaire et la viabilité des finances publiques de nombreux gouvernements européens. Elle a aussi considérablement réduit les flux de crédit vers l'économie réelle.

Dans ce contexte économique, une concurrence équitable continue d'être une condition sine qua non de la réalisation complète du marché intérieur et un élément essentiel d'une stratégie commune qui contribue à la reprise de l'économie européenne et à la prospérité à l'échelle mondiale.

La présente communication montre la façon dont la Commission s'est servie de la politique de concurrence en 2011 pour tenter de régler la crise financière et celle de la dette souveraine et comment la politique de concurrence et les actions engagées au cours de l'année pour en faire respecter les règles ont globalement contribué aux objectifs plus généraux de la stratégie Europe 2020 et ont soutenu la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'économie européenne.

Basée sur un nouveau format, cette communication offre un aperçu non exhaustif des actions de la Commission dans le domaine de la politique de concurrence en 2011, notamment dans les secteurs des services financiers, de l'alimentation et des transports aériens. Cette nouvelle présentation vise à mieux expliquer comment la Commission applique la politique de concurrence et comment celle-ci est utilisée au service de l'économie européenne et à l'amélioration du bien-être des citoyens de l'UE.

Une partie consacrée aux relations interinstitutionnelles porte sur le dialogue constant avec le Parlement européen et sur la manière dont la Commission répond aux requêtes de ce dernier. Pour de plus amples informations, il est possible de se reporter à un document de travail plus circonstancié élaboré par les services de la Commission, de même qu'au site web de la direction générale de la concurrence.

1. POLITIQUE DE CONCURRENCE DANS LE CONTEXTE ECONOMIQUE ACTUEL

Les légers signes de reprise économique constatés en 2010 et au début de 2011 ne se sont pas confirmés au cours de l'année. Les derniers mois ont en effet été marqués par une augmentation de l'instabilité et par les difficultés auxquelles a été confronté le secteur public. Les États membres ont continué de venir en aide aux établissements financiers, qui ont été nombreux à devoir bénéficier des injections de liquidités par les banques centrales. Les déficits publics ont fait naître des inquiétudes sur les risques souverains, ce qui a déstabilisé les marchés financiers.

La crise financière a eu de profonds effets sur l'économie réelle: les conditions de prêt aux ménages et aux entreprises se sont durcies, ce qui a eu des répercussions importantes sur l'investissement et l'emploi. Plusieurs États membres ont dû adopter des mesures d'austérité et réduire leurs dépenses publiques au lieu de continuer à investir dans des mesures visant à relancer l'économie.

Dès que la crise a éclaté, l'UE a coordonné l'ensemble des mesures de relance de l'économie européenne destinées à favoriser la reprise. Elle a appliqué le régime des aides d'État, à la fois avec fermeté et souplesse, afin d'empêcher les distorsions de concurrence tout en exigeant des banques qu'elles revoient leurs modèles commerciaux et remédient à leurs faiblesses. Après ce premier train de mesures d'«urgence», la Commission a lancé un programme de réformes destiné à pallier les déficiences plus structurelles du secteur financier au moyen d'un ensemble de mesures clair, complet et cohérent, assorti d'un calendrier et d'une date butoir¹. Ce programme est lié à la stratégie globale de la Commission pour la croissance et l'emploi, la stabilité du secteur financier étant clairement un des objectifs essentiels de l'examen annuel de la croissance². La Commission a ensuite également lancé une série d'initiatives destinées à modifier les règles régissant le secteur financier et qui visent essentiellement à réorienter ce dernier vers sa fonction première: répondre aux besoins de financement des entreprises et des ménages.

Comment la politique en matière d'aides d'État contribue-t-elle à la stabilité financière?

Le cadre de l'UE en matière d'aides d'État reste un instrument de coordination unique au niveau de l'UE

L'aggravation de la crise de la dette souveraine au cours de l'été a conduit les États membres et la Commission à arrêter un train de mesures destiné à renforcer les fonds propres des banques et à fournir des garanties sur leurs dettes (les mesures bancaires)³. Le 1^{er} décembre, la Commission a prolongé les mesures en matière d'aides d'État applicables au secteur financier en période de crise, précisant et actualisant les règles relatives à la tarification et à d'autres conditions⁴. Dès que la situation se sera stabilisée, un ensemble plus permanent de règles en matière d'aides d'État sera établi pour les banques.

Entre le début de la crise et le 31 décembre 2011, des aides d'État d'un montant de 1 600 000 000 000 EUR ont été versées pour sauver et restructurer les banques européennes. La Commission a adopté 39 décisions relatives à des aides à la restructuration et surveille la mise en œuvre effective des plans y afférents. Vingt-quatre banques sont toujours en cours de restructuration. La Commission a également approuvé des programmes nationaux dans vingt États membres qui utilisent une série d'instruments prévus dans le cadre du régime lié à la crise, parmi lesquels les injections de capital, l'aide à la cession d'actifs dépréciés et les garanties.

¹ La feuille de route de ce programme de réformes a d'abord été exposée dans la communication de la Commission du 4 mars 2009 intitulée «L'Europe, moteur de la relance», puis précisée dans sa communication du 2 juin 2010 intitulée «La réglementation des services financiers au service d'une croissance durable».

² Communication de la Commission du 23 novembre 2011 intitulée «Examen annuel de la croissance 2012».

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf.

⁴ Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JO C 356 du 6.12.2011, p. 7; IP/11/1488).

En octobre, le Conseil ECOFIN a indiqué dans ses conclusions que le cadre de l'UE en matière d'aides d'État devrait être maintenu en tant que seul instrument de coordination au niveau de l'Union et qu'à court ou à moyen terme, aucun autre cadre n'était nécessaire. La Commission a utilisé l'instrument des aides d'État d'une manière qui a encouragé la restructuration des banques tout en maintenant des conditions de concurrence équitables sur le marché. Les conditions concernant les règles en matière d'aides d'État applicables aux banques en période de crise ont été fixées dans le triple but de sauvegarder la stabilité financière, de préserver le marché intérieur et de restructurer les bénéficiaires d'aides afin d'assurer leur viabilité à long terme. Les banques ont été invitées à abandonner leurs modèles commerciaux non viables fondés sur un endettement excessif et sur un excès de confiance dans le financement de gros à court terme et encouragées à se recentrer sur leur activité première. La Commission est la seule institution qui impose explicitement des conditions de partage des charges pour les plans de sauvetage, ce qui contribue à réduire le risque d'aléa moral.

En réponse à une demande du Parlement européen⁵, la Commission a élaboré un document de travail qui explique comment sa politique en matière d'aides d'État lui a permis de réagir à la crise économique et financière⁶.

En 2011, la Commission a gardé la même ligne de conduite à l'égard des banques défaillantes en adoptant une série de décisions importantes en matière d'aides d'État. L'organisme prêteur irlandais en difficulté *Anglo Irish Bank*⁷ en est un bon exemple. La Commission a approuvé le plan présenté par les autorités irlandaises, qui prévoit la liquidation conjointe de cet organisme et d'Irish Nationwide Building Society sur dix ans. Le cas de *WestLB*⁸, une banque régionale allemande depuis longtemps en difficulté, est un autre exemple marquant. *WestLB* sera scindée à terme; l'actif et le passif restants seront transférés vers une structure de défaisance afin d'être liquidés. Après le 30 juin 2012, *WestLB* arrêtera ses activités bancaires et ne fournira plus que des services de gestion d'actifs. Seules quelques-unes des activités commerciales les plus traditionnelles de la banque – les services qu'elle fournit à de petites caisses d'épargne locales – seront maintenues sur le marché, mais sous le contrôle de Landesbank Hessen-Thüringen (*Helaba*).

Les banques qui dépendaient fortement des aides d'État peuvent être autorisées à poursuivre leurs activités si une partie de ces activités présente des perspectives réalistes de retour à la viabilité, à condition de réduire fortement leur taille et de modifier sensiblement leur modèle commercial pour se concentrer uniquement sur les activités viables. L'approbation du plan de restructuration de la banque allemande *Hypo Real Estate* illustre bien cette approche⁹. La banque, dont le bilan ne représentera plus que 15 % du bilan enregistré avant la crise, abandonnera progressivement plusieurs de ses activités commerciales. La Commission a également approuvé les mesures d'aide à la restructuration en faveur d'une autre banque

⁵ Textes adoptés, P7_TA(2011)0023.

⁶ Le document de travail des services de la Commission sur les effets des règles applicables aux aides d'État temporaires adoptées dans le contexte de la crise économique et financière peut être consulté à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_stateaid_rules_en.html.

⁷ Affaire SA.32504, *Plan de restructuration conjoint pour Anglo Irish Bank et Irish Nationwide Building Society*, décision du 29 juin 2011; IP/11/801.

⁸ Affaire SA.29590, *WestLB*, décision du 20 décembre 2011.

⁹ Affaire SA.28264, *Aide à la restructuration en faveur de Hypo Real Estate*, décision du 18 juillet 2011, JO L 60 du 1.3.2012; IP/11/898.

allemande, *HSH Nordbank*¹⁰, après que celle-ci s'est engagée à réduire la taille de son bilan de 61 % par rapport aux niveaux d'avant la crise en se défaisant de certaines branches d'activité. La Commission a appliqué la même approche aux banques de plus petite taille. Ainsi, la banque danoise *Eik bank*¹¹ a été scindée en une structure de défaisance mise en liquidation et en une banque assainie mise en vente par appel d'offres. Des mesures similaires ont été prises en faveur de la banque autrichienne *Kommunalkredit*¹² qui a dû être nationalisée en vue de son sauvetage. Les activités de la banque ont été scindées en activités non stratégiques (à liquider) et en activités stratégiques qui seront reprivatées (et qui correspondent à environ 40 % du bilan).

Dans le cas d'*ABN Amro Bank*¹³, la nécessité d'une aide d'État résultait essentiellement d'un contexte particulier de séparation: la banque néerlandaise s'est séparée du groupe Fortis en difficulté et de l'ancien ABN Amro Group. Les deux entités ne disposaient pas de capitaux suffisants pour faire face à la crise et financer leur fusion. La Commission a tenu compte du fait que le besoin d'aide de la banque ne résultait pas pour l'essentiel d'une mauvaise gestion ou d'une prise de risques excessive, raison pour laquelle elle s'est contentée de demander des garde-fous en matière de comportement (elle n'a pas exigé de la banque qu'elle cède certaines activités).

Situation particulière des pays bénéficiant d'un programme

La politique de concurrence contribue à la stabilité financière et aux réformes structurelles liées aux programmes d'ajustement

La crise a provoqué des déséquilibres économiques majeurs dans la plupart des États membres, dont certains n'ont eu d'autre choix, à partir de 2010, que de demander l'aide extérieure de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (FMI). La stabilité financière revêt en effet la plus haute importance pour l'Union européenne, trois de ces États membres (Grèce, Irlande et Portugal) étant également membres de la zone euro. Ce qu'il est convenu d'appeler les «pays bénéficiant d'un programme» est soumis à des programmes d'ajustement économique. Ces derniers imposent toute une série de conditions parmi lesquelles peuvent figurer la restructuration du secteur financier et la nécessité de réaliser des réformes structurelles dans d'autres secteurs de l'économie, de l'administration et du système judiciaire¹⁴. Sur le plan des réformes économiques et structurelles, les programmes peuvent prévoir notamment la privatisation et/ou la restructuration d'entreprises publiques. De telles mesures peuvent soulever des questions en matière d'aides d'État auxquelles la Commission devra répondre rapidement afin que les programmes puissent être mis en œuvre avec succès. Les objectifs de privatisation sont particulièrement importants pour la Grèce, le Portugal et la Roumanie. Les programmes pour ces États membres visent également à rendre le système d'application du droit de la concurrence aussi effectif et efficace que possible et à accorder aux autorités nationales de la concurrence, qui le demandent, des compétences accrues et davantage de ressources (humaines).

¹⁰ Affaire SA.29338, *Restructuration de HSH Nordbank AG*, décision du 20 septembre 2011.

¹¹ Affaire SA.31945, *Aide à la liquidation d'Eik Banki P/F et d'Eik Bank Denmark A/S*, décision du 6 juin 2011, JO C 274 du 17.9.2011, p. 3; IP/11/677.

¹² Affaire SA.32745, *Restructuration de Kommunalkredit Austria AG*, décision du 23 juin 2011, JO C 239 du 17.8.2011, p. 1; IP/11/389.

¹³ Affaire SA.26674, *Aide à la restructuration en faveur d'ABN AMRO*, décision du 5 avril 2011, JO L 333 du 15.12.2011, p. 1; IP/11/406.

¹⁴ Outre ces membres de la zone euro, la Roumanie et la Lettonie sont également concernées.

La Commission, le FMI et la Banque centrale européenne (BCE) ont été étroitement associés à la restructuration du secteur financier dans les pays bénéficiant d'un programme pour garantir que le soutien massif nécessaire pour maintenir en vie ces établissements dans un contexte macroéconomique difficile n'entraîne pas de distorsions indues de la concurrence. La Commission a autorisé la prolongation des régimes existants de garanties et de recapitalisation en faveur des banques pour les trois pays concernés de la zone euro. Elle vérifie que les aides d'État sont limitées au minimum nécessaire et que le risque d'aléa moral a été pris en compte comme il se devait, notamment en exigeant des banques non seulement qu'elles rémunèrent et finissent par rembourser les aides reçues, mais également qu'elles partagent la charge de leur restructuration et prennent des mesures pour remédier aux distorsions de concurrence résultant de ces aides.

En Grèce, la situation qui touche le pays est très complexe. Le secteur bancaire souffre non seulement à cause de la profonde récession, mais également parce qu'il détient un nombre important d'obligations souveraines. La restructuration des banques qui ont bénéficié d'aides d'État à partir de 2009 se poursuit dans ce contexte très difficile. Le plan de restructuration de la Banque agricole de Grèce (ATE) a été approuvé le 23 mai. Après la dépréciation de ses actifs en septembre due à sa contribution au plan de participation du secteur privé, décidé en juillet 2011, l'État a dû réinjecter des capitaux dans la banque. Cette recapitalisation nécessite la présentation à la Commission d'un plan de restructuration actualisé. La décision du Conseil européen du 27 octobre d'augmenter la contribution du secteur privé au sauvetage de la Grèce en faisant passer de 21 % à 50 % la décote des obligations grecques aura d'importantes répercussions sur les banques grecques, en proportion des obligations souveraines qu'elles détiennent. Pour répondre aux besoins en capitaux qui en résultent, le second programme en faveur de la Grèce, décidé le même jour, prévoit une hausse significative du budget destiné à aider les banques, dont l'utilisation sera passée au crible par la Commission.

À la différence de celle de la Grèce, la crise de la dette irlandaise résulte des lourdes pertes enregistrées par les banques à la suite de l'éclatement de la bulle immobilière. Le programme adopté le 28 novembre 2010 par la Commission européenne, le FMI et la BCE prévoit un budget de 85 000 000 000 EUR, dont 35 000 000 000 EUR sont destinés au secteur financier. Des mesures importantes ont été prises en vue de réaliser les objectifs du programme en matière de recapitalisation, de restructuration et de réduction de l'effet de levier. En ce qui concerne les recapitalisations, les autorités ont réalisé une analyse approfondie des besoins en capitaux des quatre banques irlandaises restantes (BOI, AIB, EBS et IL&P), fondée sur l'examen de l'adéquation des fonds propres prudentiels (Prudential Capital Adequacy Review) pour 2011. Cet examen comportait une analyse des pertes sur prêts escomptés, réalisée par des conseillers externes indépendants. Il concerne les pertes escomptées sur le portefeuille de prêts et les coûts du processus de réduction de l'effet de levier nécessaires pour ramener les banques à une taille viable et réduire leur dépendance à l'égard du financement de la banque centrale. Les autorités irlandaises ont recapitalisé les banques avant le 31 juillet, date d'échéance fixée dans le programme. Elles ont dépensé beaucoup moins que ce qui était initialement prévu grâce aux exercices de gestion du passif réalisés par les banques et à la participation du secteur privé à la mobilisation de fonds en faveur de BOI. En juillet, les autorités irlandaises ont présenté des plans de restructuration pour les banques contenant leurs objectifs en matière de réduction de l'effet de levier ainsi que d'autres mesures. Le plan en faveur de BOI a été approuvé en vertu des règles en matière d'aides d'État le 20 décembre; les autres plans sont en cours d'examen.

En mai, le Conseil ECOFIN et le conseil d'administration du FMI sont convenus d'un programme de mesures d'aide de 78 000 000 000 EUR en faveur du Portugal. Afin de

renforcer la confiance dans le secteur financier, le programme exige des banques qu'elles réduisent l'effet de levier d'une manière ordonnée et qu'elles disposent de fonds propres plus importants. Un nouveau programme de recapitalisation, dont le budget a été porté de 3 000 000 000 EUR à 12 000 000 000 EUR, a donc été mis en place. Les banques bénéficiant de cette aide en capital devront présenter à la Commission un plan de restructuration conforme aux règles en matière d'aides d'État. Une procédure formelle d'examen concernant l'existence d'aides d'État a été ouverte pour l'aide accordée à BPN (Banco Português de Negócios), qui a été nationalisée en novembre 2008; une décision formelle devait être adoptée au printemps 2012.

Comment la lutte contre les ententes et les abus de position dominante favorise-t-elle une concurrence équitable et une transparence des marchés financiers?

L'Europe a besoin de marchés financiers transparents, ouverts et innovants

Les marchés financiers fournissent, au même titre que les autres marchés, des services plus efficaces s'ils sont ouverts et concurrentiels. C'est ce que la Commission s'efforce d'obtenir actuellement par ses enquêtes en matière d'ententes et d'abus de position dominante sur le marché des produits dérivés de gré à gré (OTC), dans le secteur des services de paiement, et sur le marché de la diffusion au marché d'informations financières et de données sur les transactions.

Les produits dérivés de gré à gré et les contrats d'échange sur risque de crédit

La récente crise financière a mis en lumière le manque de transparence des opérations portant sur les produits dérivés négociés de gré à gré et les instruments financiers. Tirant les leçons de cette crise, le G-20 a convenu, lors du sommet de Pittsburgh de 2009, qu'il était nécessaire d'améliorer la transparence et la surveillance des marchés moins réglementés, en s'intéressant plus particulièrement aux produits dérivés négociés de gré à gré. La Commission a donc proposé, en 2010, d'améliorer la réglementation des contrats d'échange sur risque de crédit (CDS¹⁵) et des autres produits dérivés négociés de gré à gré à l'aide du règlement relatif aux infrastructures de marché européennes (EMIR¹⁶). Elle a en outre présenté, en octobre 2011, des propositions de révision de la directive sur les marchés d'instruments financiers (MiFID) afin d'accroître la transparence des marchés de gré à gré¹⁷.

Enquêtes en cours concernant les contrats d'échange sur risque de crédit (CDS) et le TIBEUR

La politique de concurrence est à la base de ces initiatives législatives. L'absence de transparence sur le marché peut favoriser certains acteurs du marché, qui ont donc tout intérêt à la préserver, au détriment des nouveaux entrants sur le marché et du consommateur final. Plus généralement, étant donné que les informations financières sont d'une importance capitale pour les marchés financiers et qu'elles entraînent un risque de collusion ou d'abus, une vigilance particulière de la part des autorités de concurrence est, par conséquent, justifiée.

¹⁵ Les contrats d'échange sur risque de crédit sont des produits financiers qui font l'objet de transactions entre des établissements financiers et des investisseurs. Ils ont été créés à l'origine pour protéger tout investisseur contre le défaut de paiement de l'entreprise ou de l'État dans lesquels il a placé sa confiance. Ils sont également utilisés à des fins de spéculation.

¹⁶ Proposition de la Commission du 15 septembre 2010 de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux [COM(2010) 484 final, COD 2010/0250*]; IP/10/1125.

¹⁷ IP/11/1219 du 20 octobre 2011.

En 2011, la Commission a ouvert deux procédures antitrust concernant une collusion possible entre des banques d'investissement et/ou des abus de position dominante de celles-ci sur les marchés des informations financières relatives aux CDS et des services de compensation pour les CDS¹⁸. Dans la première affaire, qui concerne 16 banques d'investissement et Markit, principal fournisseur d'informations financières sur le marché des CDS, la Commission examine si les parties se sont entendues et/ou ont détenu une position dominante et en ont abusé pour contrôler ces informations. La seconde affaire porte sur neuf banques qui négocient des CDS et ICE Clear Europe, principale chambre de compensation des CDS. Dans le cadre de cette enquête, la Commission vérifiera notamment si les tarifs préférentiels accordés par ICE aux neuf banques en cause ont pour effet de les enfermer dans le système ICE, au détriment de systèmes de compensation concurrents.

De plus, en octobre 2011, la Commission a effectué, dans plusieurs États membres, des inspections surprises dans les locaux de quelques entreprises actives dans le secteur des produits financiers dérivés liés au taux Euribor (Euro Interbank Offered Rate), craignant que ces entreprises aient violé les règles de l'UE concernant les ententes et les abus de position dominante.

Les actions que mène la Commission dans le domaine des ententes et des abus de position dominante et les mesures réglementaires dont elle dispose pour faire respecter les règles de la concurrence sont complémentaires puisqu'elles visent à garantir un fonctionnement sûr, satisfaisant et efficace des marchés financiers.

Espace unique de paiement en euros (SEPA)

Des marchés de paiement homogènes, efficaces et innovants sont indispensables à l'intégration économique et au bon fonctionnement du marché unique. Le SEPA est un excellent exemple qui montre comment l'autorégulation, la réglementation et l'application du droit de la concurrence peuvent et doivent œuvrer ensemble à créer des structures de marché ouvertes, efficaces et innovantes. Une telle approche s'appuyant sur plusieurs éléments s'est avérée très positive puisqu'elle a débouché sur l'adoption, par la Commission, d'une proposition de règlement destiné à favoriser la transition du système national actuel de virements et de prélèvements automatiques au nouvel espace paneuropéen de paiements en euros (SEPA).

Le projet de règlement s'attaque aussi au problème des commissions d'interchange destinées à financer le système de prélèvements SEPA étant donné que le secteur réclame plus de clarté et de prévisibilité en ce qui concerne la légalité de ce type d'accords collectifs. La proposition de la Commission relative aux commissions d'interchange prévoit principalement la mise en œuvre de conditions de concurrence équitables entre les prestataires de services de paiements, la création d'un marché unique pour les virements et les paiements par prélèvement automatique, la migration vers le système de prélèvements SEPA et la mise en œuvre de services efficaces de prélèvement automatique. Le règlement, qui a été adopté par le Parlement en session plénière le 14 février 2012 [à la suite de l'adoption d'un rapport par la commission des affaires économiques et monétaires (ECON)¹⁹], et par le Conseil le 28 février, entrera en vigueur dès sa publication dans le courant du second trimestre 2012.

Normalisation des paiements électroniques

¹⁸ Affaire COMP/39730 *CDS (Credit Default Swaps) – Clearing* et affaire COMP/39745 *CDS – Information market*; IP/11/509.

¹⁹ Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences techniques pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 [COM(2010)0775 – C7-0434/2010 – 2010/0373(COD)] – Rapport Essayah, A7-292-2011

Parallèlement à ces initiatives réglementaires, la Commission s'attache à supprimer les obstacles entravant l'innovation ainsi que les nouvelles entrées sur le marché en recourant à des examens minutieux au regard des règles de concurrence, afin de promouvoir des systèmes de paiements paneuropéens qui réduiraient le coût des paiements, amèneraient des méthodes de paiements innovantes et, à terme, faciliteraient les échanges à l'intérieur de l'UE. En septembre 2011, elle a ouvert une enquête en matière d'ententes et d'abus de position dominante concernant le processus de normalisation des paiements effectués par internet (paiements électroniques) engagé par le Conseil européen des paiements (EPC)²⁰. L'enquête visera en particulier à déterminer si ce processus de normalisation restreint les entrées sur le marché ou l'innovation, du fait, par exemple, de l'exclusion de nouveaux arrivants et des prestataires de services de paiement qui ne sont pas contrôlés par une banque.

Secteur des données relatives aux services financiers

L'accès aux informations et la disponibilité en temps utile de données de qualité relatives aux prix et aux structures des instruments financiers sont indispensables au bon fonctionnement des marchés financiers. Les marchés de la fourniture d'informations financières se caractérisent souvent par un important degré de concentration. Les principaux établissements financiers et prestataires de services d'information actifs à l'échelle mondiale jouissent de ce fait d'un pouvoir de marché substantiel. Du fait de la normalisation sectorielle, peuvent apparaître sur ce type de marchés des produits, des services, des identifiants financiers et des indices normalisés de facto. La Commission enquête actuellement sur une série de questions ayant trait à ce secteur, notamment l'accès aux informations ou services, l'établissement de normes, les droits de propriété intellectuelle et l'interopérabilité entre différents produits ou services.

Engagements juridiquement contraignants pour le système international de numérotation pour l'identification des valeurs (ISIN)

Les codes ISIN (International Securities Identifier Numbers) sont des codes alphanumériques à 12 caractères qui servent à l'identification uniforme d'un titre lors de son négoce ou de sa liquidation; toutefois, ils ne contiennent aucune information caractérisant les instruments financiers. La Commission a ouvert une enquête en raison de la perception d'une redevance de licence par Standard & Poor's (S&P) sur l'utilisation des fichiers ISIN. Le 15 novembre, elle a rendu contraignants les engagements sur cinq ans proposés par S&P. Ces engagements sont doubles: premièrement, les utilisateurs finaux indirects ne devront plus payer de redevances à S&P pour l'utilisation des fichiers ISIN, et, deuxièmement, S&P offrira un nouveau service, la fourniture des fichiers ISIN uniquement aux prestataires de services d'information et aux utilisateurs finaux directs au prix de 15 000 USD par an.

Agences de notation de crédit

Les agences de notation de crédit sont des entreprises qui attribuent des notations de crédit aux émetteurs de certains types de titres de créance (comme un État), ainsi qu'aux instruments eux-mêmes de la dette (dette souveraine, par ex.). Ces notations sont par la suite utilisées par les investisseurs, les émetteurs, les banques d'investissement, les courtiers négociants et les États. Elles constituent désormais des paramètres importants pour l'évaluation des risques liés aux investissements financiers.

Au plus fort de la crise financière, le marché des agences de notation de crédit et le modus operandi de certaines entreprises présentes sur ce marché ont suscité des inquiétudes. En novembre, la Commission a proposé de modifier la réglementation en vigueur relative aux agences de notation de crédit²¹ afin de s'attaquer à certains problèmes dus à la confiance

²⁰ Affaire COMP/39876 *EPC online payments*, ouverture de la procédure le 5 octobre 2011; [IP/11/1076](#).

²¹ Règlement (CE) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit, JO L 302 du 17.11.2009, p.1.

excessive accordée aux notations ainsi qu'à d'autres, liés à des conflits d'intérêt, à la structure du marché et à la responsabilité des agences de notation de crédit. Elle continue aussi à surveiller les conditions de la concurrence sur le marché des agences de notation de crédit, dont la structure est oligopolistique et qui se caractérise par d'importants obstacles à l'entrée. Jusqu'à présent, elle n'a relevé aucune pratique anticoncurrentielle sur ce marché.

En quoi l'application des règles de l'UE en matière de concentrations contribue-t-elle au maintien d'une concurrence équitable sur les marchés financiers?

Des infrastructures de négociation et de post-négociation sûres, efficaces et concurrentielles, s'agissant des instruments de trésorerie et des produits dérivés, sont cruciales pour des marchés de capitaux modernes et dynamiques permettant en définitive aux entreprises et aux investisseurs de rester concurrentiels aux niveaux européen et mondial. La concurrence entre bourses de valeurs est d'autant plus importante que celles-ci sont des acteurs majeurs des marchés de capitaux.

La concurrence dans les échanges de produits financiers dérivés européens

Le 29 juin, Deutsche Börse (propriétaire de la Bourse de Francfort, notamment) et NYSE Euronext (propriétaire des Bourses de New York, de Paris, de Bruxelles, d'Amsterdam et de Lisbonne, entre autres) ont notifié formellement leur projet de concentration à la Commission, en application du règlement de l'UE sur les concentrations²². Cette opération aurait permis la réunion des deux principales places boursières européennes actives sur l'ensemble de la chaîne de négociation, de compensation et de règlement d'instruments financiers (instruments de trésorerie et produits dérivés). À l'issue d'une première enquête réalisée auprès des acteurs du marché, la Commission a ouvert une enquête approfondie portant plus particulièrement sur les opérations sur produits dérivés, étant donné que l'opération aurait réuni les deux premières places boursières pour ce qui est des produits financiers dérivés européens²³. La Commission est parvenue à la conclusion que la concentration aurait abouti à un quasi-monopole dans le domaine des produits financiers dérivés européens négociés en bourse, ce qui aurait diminué les possibilités de libre concurrence ainsi que l'innovation. Au nombre des clients susceptibles d'être touchés auraient figuré des fonds de pension, des organismes de placement collectif, des banques de détail, ainsi que des courtiers professionnels et des banques d'investissement. En l'absence d'accès aux mécanismes post-négociation de compensation élargis de l'entité issue de la concentration (c'est-à-dire en présence d'un «silo vertical» fermé), des bourses de produits dérivés concurrentes auraient éprouvé davantage de difficultés à pénétrer sur un marché déjà caractérisé par d'importants obstacles à l'entrée. Les parties notifiantes ont fait valoir que la concentration produirait des gains d'efficacité significatifs. Les gains éventuels auraient cependant été nettement moins élevés qu'elles ne l'affirmaient et auraient pu être partiellement obtenus en l'absence de l'opération en question. En tout état de cause, ils n'auraient pas été suffisants pour compenser le préjudice causé aux consommateurs par la concentration, et la création d'un quasi-monopole aurait aussi probablement eu pour effet d'empêcher la répercussion de l'intégralité des gains éventuels sur les consommateurs. Les parties notifiantes ont proposé des mesures correctives afin de lever les craintes de la Commission, mesures qui ont toutefois été finalement jugées insuffisantes.

²² Affaire COMP/M.6166 *Deutsche Börse/NYSE Euronext*, JO C 199 du 7.7.2011, p. 9.

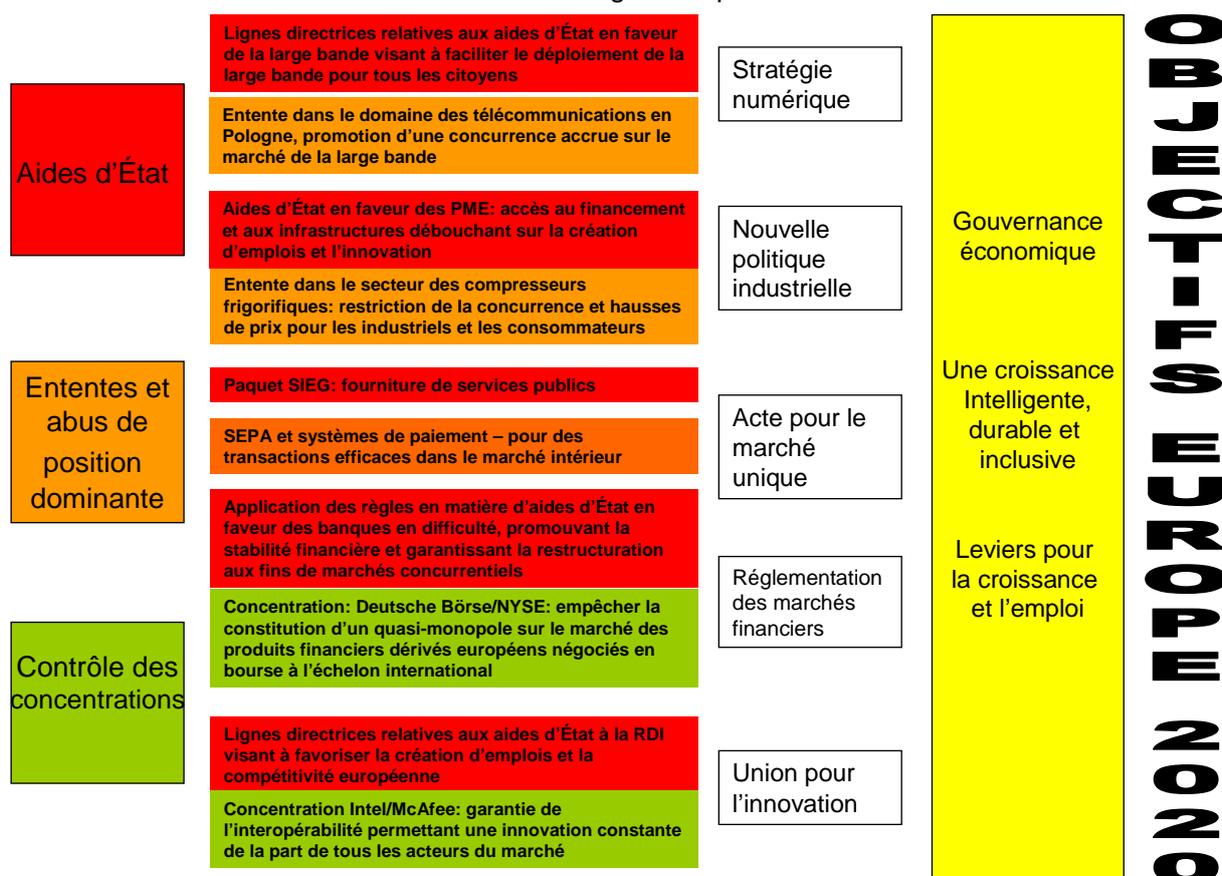
²³ Les produits dérivés sont des contrats financiers dont la valeur est dérivée d'une variable ou d'un actif sous-jacent, tels que des actions, des taux d'intérêt ou des devises. Ils sont généralement utilisés à des fins de couverture, d'investissement et de gestion globale du risque sur les marchés financiers. L'activité de compensation joue un rôle important dans la négociation des produits dérivés. Elle consiste à gérer le risque qui pèse sur les parties négociantes pendant la période transitoire entre la négociation et le règlement.

2. LA POLITIQUE DE CONCURRENCE DANS UN CONTEXTE PLUS GENERAL

La Commission a consacré en 2011 une large part de sa politique de concurrence et d'application des règles définies en la matière à l'incidence de la crise sur les marchés financiers.

Néanmoins, la défense et le respect des règles de concurrence poursuivent également d'autres objectifs plus larges à plus long terme, comme l'amélioration du bien-être des consommateurs, le soutien de la croissance de l'UE, l'emploi et la compétitivité, conformément à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive²⁴.

Contribution de la politique de concurrence et de sa mise en œuvre à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020



La stratégie Europe 2020 fixe des objectifs concrets à atteindre au cours de la prochaine décennie dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation, la migration, l'utilisation de l'énergie et l'innovation, et pose des jalons en matière d'utilisation efficace des ressources afin de surmonter les conséquences de la crise financière et de relancer la croissance économique européenne. La concurrence, de même qu'une politique rigoureuse en la matière, élaborée et mise en œuvre par la Commission européenne et par les États membres au sein du Réseau européen de la concurrence (REC), jouent un rôle majeur dans la réalisation des objectifs de cette stratégie, la concurrence ayant une incidence directe sur les facteurs essentiels de croissance de la productivité.

²⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm.

Un cadre solide aux fins de l'application des règles de concurrence

L'année 2011 a également été cruciale pour ce qui est des aspects de procédure concernant le cadre institutionnel d'exécution du droit de la concurrence dans l'UE. Tant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)²⁵ que la Cour de justice²⁶ ont confirmé que ce cadre institutionnel, qui permet à des instances administratives telles que la Commission d'arrêter des décisions faisant l'objet d'un contrôle juridictionnel complet, garantit une protection adéquate des droits fondamentaux des parties intéressées. La Commission s'est engagée à continuer d'améliorer ses moyens d'investigation et à accroître la transparence. Ses efforts en la matière se sont traduits par l'adoption, en 2011, d'un paquet de mesures²⁷ comprenant des bonnes pratiques relatives aux procédures d'application des articles 101 et 102 du TFUE²⁸ (des bonnes pratiques similaires existent déjà en matière de contrôle des concentrations et d'aides d'État), le mandat révisé du conseiller-auditeur²⁹ (qui voit son rôle étendu à la phase d'enquête), ainsi qu'un document de travail des services de la Commission portant sur la communication des données économiques³⁰. Toutes ces mesures ont pour ambition d'accroître la transparence et d'aider les parties à interagir avec la Commission et les conseillers-auditeurs dans le cadre de l'instruction des ententes et des abus de position dominante ainsi que des concentrations.

Des règles plus efficaces pour la compensation des obligations de service public

Le nouveau paquet sur les services d'intérêt économique général (SIEG)³¹ offre aux États membres un cadre plus simple, plus clair et plus souple devant les aider à fournir à leurs citoyens des services publics de grande qualité. Le soin de définir les services d'intérêt général est largement laissé aux États membres. La Commission doit cependant s'assurer que les fonds publics alloués pour la prestation de ces services ne faussent pas indûment la concurrence au sein du marché intérieur. Auparavant, seuls les hôpitaux et le logement social

²⁵ Arrêt de la CEDH du 27 septembre 2011 dans l'affaire A. Menarini Diagnostics S.R.L./Italie (requête n° 43509/08), points 57 à 67.

²⁶ Arrêts du 8 décembre 2011 dans l'affaire C-272/09, P KME Germany AG e.a./Commission, l'affaire C-386/10 P, Chalkor AE Epexergias Metallon/Commission, et l'affaire C-389/10 P, KME Germany AG e.a./Commission.

²⁷ Communiqué de presse et foire aux questions, disponibles à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

²⁸ Bonnes pratiques relatives aux procédures d'application des articles 101 et 102 du TFUE, JO C 308 du 20.10.2011, p. 6, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

²⁹ Mandat du conseiller-auditeur, JO L 275 du 20.10.2011, p. 29.

³⁰ «Best practices for the submission of economic evidence and data collection in cases concerning the application of Articles 101 and 102 TFEU and in merger cases» (Bonnes pratiques en matière de communication de données économiques et de collecte de données dans les affaires concernant l'application des articles 101 et 102 du TFUE et les affaires de concentration), disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

³¹ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [notifiée sous le numéro C(2011) 9380], JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

Communication de la Commission intitulée «Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011)», JO C 8 du 11.1.2012, p. 15. Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html.

bénéficiaient d'une exemption. Le nouveau paquet prévoit désormais une exemption en faveur d'un nombre beaucoup plus important de services sociaux, qui échappent à l'obligation de notification à la Commission quel que soit le montant de la compensation perçue. Ces services doivent répondre à des besoins sociaux (soins de santé et soins de longue durée, aide à l'enfance, accès à l'emploi et réinsertion des chômeurs, logement social, aide aux groupes vulnérables et insertion sociale de ceux-ci). La Commission va en revanche se pencher plus attentivement sur d'autres SIEG donnant lieu à une compensation de plus de 15 000 000 EUR par an.

2.1. En quoi la concurrence améliore-t-elle le bien-être des consommateurs?

En ces temps difficiles, il se peut que des appels au protectionnisme se fassent entendre. Or, l'histoire montre que la défense et le respect des règles de concurrence ne peuvent diminuer en période de crise économique: en effet, un affaiblissement du cadre de la concurrence nuirait à la tendance à la croissance à moyen et long termes.

Les consommateurs ayant accès à des marchés ouverts et concurrentiels se trouvent dans une situation plus favorable.

La lutte contre les accords collusoires et les abus de position dominante est une priorité constante pour la Commission. En 2011, celle-ci a adopté quatre décisions en matière d'ententes, dont deux portant sur des produits de grande consommation (détergents domestiques et fruits exotiques), et a infligé des amendes de plus de 614 000 000 EUR à 14 entreprises³². Trois de ces quatre décisions constituaient des décisions de transaction. Les transactions sont importantes en ce qu'elles permettent à la Commission d'agir plus rapidement, ce qui est bénéfique en termes de temps et de ressources. Elles concourent également à accroître l'effet dissuasif de la lutte contre les ententes menées par la Commission.

La décision adoptée en juin à l'encontre de l'opérateur historique de télécommunications polonais pour avoir entravé le jeu de la concurrence sur les marchés polonais de la large bande durant plus de quatre ans³³ profite aussi principalement aux consommateurs. La Commission a engagé la procédure de sa propre initiative en 2009, après avoir constaté que la Pologne affichait un taux de pénétration de la large bande parmi les plus faibles d'Europe, que les vitesses de connexion proposées aux consommateurs étaient plus lentes et que les tarifs mensuels par Mbps annoncé étaient nettement supérieurs à ceux pratiqués dans d'autres États membres (et parmi les plus élevés au sein de l'OCDE).

La Commission œuvre également à la protection du jeu de la concurrence et à l'accroissement du bien-être des consommateurs lorsqu'elle met en œuvre sa politique en matière de concentrations en s'efforçant de trouver un équilibre entre les avantages économiques des concentrations et d'autres paramètres tels que les prix, le choix, la qualité ou l'innovation. Cette façon de faire s'est révélée efficace dans le secteur des technologies de l'information, dans lequel elle a examiné et autorisé des concentrations entre concurrents présents sur des

³² Affaire COMP/39579 *Détergents domestiques*, décision du 13 avril 2011, JO C 193 du 2.7.2011, p. 14; affaire COMP/39482 *Fruits exotiques*, décision du 12 octobre 2011; affaire COMP/39605 *Verres pour tubes cathodiques*, décision du 19 octobre 2011, IP/11/1214; et affaire COMP/39600 *Compresseurs frigorifiques*, décision du 7 décembre 2011.

³³ Affaire COMP/39525 *Telekomunikacja Polska*, décision du 22 juin 2011, JO C 324 du 9.11.2011, p. 7, IP/11/771.

marchés déjà concentrés, tels que le secteur du disque dur³⁴, et des projets de modification de modèles d'entreprise (comme l'acquisition, par le producteur de puces Intel, du fabricant de produits de sécurisation des technologies de l'information McAfee, sous réserve d'engagements garantissant l'interopérabilité)³⁵ ou de diversification de portefeuilles d'activités (comme le rachat par Microsoft, fabricant de systèmes d'exploitation, de Skype, fournisseur de services de communication vocale et vidéo par internet³⁶). L'autorisation de la constitution d'entreprises communes ouvrant la voie à l'introduction de nouveaux services à grande vitesse sur les liaisons Paris-Milan³⁷ et Vienne-Salzburg³⁸, qui se trouvent en concurrence avec des services ferroviaires existants fournis par des opérateurs historiques, devrait également permettre aux consommateurs de bénéficier d'un choix plus étendu et de prix plus attractifs pour leurs déplacements en train entre certaines villes d'Europe.

Amélioration du bien-être des consommateurs: l'exemple pratique du secteur agroalimentaire

La hausse et la volatilité des prix des denrées alimentaires pourraient avoir un impact négatif sur l'économie européenne.

La contribution effective de la défense et du respect des règles de concurrence à l'amélioration du bien-être des consommateurs est parfaitement illustrée par le secteur agroalimentaire, dans lequel les citoyens se trouvent quotidiennement confrontés à la réalité du marché. L'alimentation représente une part importante de leur budget, soit quelque 14,1 %, en moyenne, des dépenses totales supportées par les ménages de l'UE en 2011³⁹.

La chaîne d'approvisionnement alimentaire relie trois secteurs importants de l'économie européenne: 1) le secteur de la production agricole; 2) les industries agroalimentaires; et 3) la distribution (commerce de gros et de détail). Ces secteurs jouent un rôle clé dans la vie économique, sociale et politique en Europe et contribuent largement à la valeur ajoutée, aux échanges et à l'emploi dans l'UE, en particulier dans les zones rurales⁴⁰. À partir de la mi-2007 environ, les prix des denrées alimentaires ont augmenté sensiblement à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, et les prix des denrées alimentaires de

³⁴ Affaire COMP/M.6214 *Seagate Technology/activité «lecteurs de disques durs» de Samsung Electronics*, décision du 19 octobre 2011, IP/11/1213; affaire COMP/M.6203 *Western Digital Ireland/Viviti Technologies*, décision du 23 novembre 2011, IP/11/1395.

³⁵ Affaire COMP/M.5984 *Intel/McAfee*, décision du 26 janvier 2011, JO C 98 du 30.3.2011, p. 1, IP/11/70.

³⁶ Affaire COMP/M.6281 *Microsoft/Skype*, décision du 7 octobre 2011, JO C 341 du 22.11.2011, p. 2, IP/11/1164.

³⁷ Affaire COMP/M.6150 *Veolia Transport/Trenitalia/JV*, décision du 20 juillet 2011, JO C 249 du 26.8.2011, p. 3, IP/11/917.

³⁸ Affaire COMP/M.6269 *SNCF/HFPS/Wehinger GmbH/Rail Holding*, décision du 20 juillet 2011, JO C 222 du 28.7.2011, p. 1.

³⁹ Voir les données chiffrées provisoires fournies par la DG Agriculture dans son document intitulé «June 2011 update on recent agricultural commodity and food price developments in the EU» (Mise à jour de juin 2011 concernant l'évolution récente des prix des produits de base agricoles et des denrées alimentaires dans l'UE), p. 6, graphique 5, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food06_2011_en.pdf.

⁴⁰ Pour une vue d'ensemble, voir le rapport du 17 mars 2009 sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire européenne (Report on the Competitiveness of the European Agro-Food Industry - «Rapport sur la compétitivité»), p. 59, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents_hlg/final_report_hlg_17_03_09_en.pdf.

consommation sont devenus l'un des facteurs clés de l'inflation globale⁴¹. La volatilité des prix, et notamment des prix à la production des denrées alimentaires, s'est également accrue simultanément.

La Commission a réagi de différentes façons.

La hausse et la volatilité des prix des denrées alimentaires ont attiré l'attention des décideurs politiques et des autorités de contrôle sur les problèmes susceptibles de se poser sur la chaîne d'approvisionnement alimentaire et les ont amenés à adopter des mesures en la matière. Au niveau de l'UE, la Commission a mis en place en 2010 un Forum à haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, dont le mandat se termine fin 2012⁴². Ce forum réunit plusieurs initiatives de la Commission dans des domaines d'action différents. Il a mis en place plusieurs plateformes auxquelles participent des experts chargés de se pencher sur différents aspects de la chaîne alimentaire. Trois de ces plateformes revêtent un intérêt particulier pour la politique de concurrence: i) une plateforme sur les pratiques contractuelles entre entreprises; ii) un groupe d'experts chargés de mettre au point un instrument de surveillance des prix des denrées alimentaires; et iii) une plateforme sur la compétitivité de l'industrie agroalimentaire.

La plateforme sur les pratiques contractuelles entre entreprises, par exemple, examine les craintes relatives à un pouvoir de négociation inégal au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, régulièrement formulées en ce qui concerne le respect des règles de concurrence. Dans le cadre de cette plateforme, les parties prenantes ont adopté des principes d'équité communs régissant les relations commerciales au sein du secteur agroalimentaire et ont défini des pratiques commerciales loyales et déloyales types que ne prévoit pas le droit de la concurrence de l'UE. Cette plateforme poursuit actuellement ses travaux.

La réforme de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique agricole commune (PAC) lancée par la Commission en 2011 a également d'importantes répercussions sur la concurrence dans ces secteurs⁴³. Les règles de la PAC, en particulier, jouent un rôle clé dans la concurrence au niveau de la partie de la chaîne d'approvisionnement alimentaire située en amont. Bien que les articles 101 et 102 du TFUE s'appliquent aux produits agricoles, la proposition de PAC maintient certaines dérogations au premier de ces articles, en dépit de l'objectif général consistant à orienter davantage la PAC vers le marché.

Le caractère inégal du pouvoir de négociation a également fait l'objet de discussions dans le cadre de la réforme de la PAC, de nombreuses parties prenantes ayant souligné le caractère insuffisant du pouvoir de négociation des producteurs primaires, imputable à l'importante fragmentation du secteur agricole par rapport aux autres niveaux de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Cet avis ressort également de rapports récents du Parlement

⁴¹ L'examen des données agrégées pour l'UE doit tenir compte du fait que l'évolution des prix des denrées alimentaires varie souvent sensiblement d'un État membre à l'autre, mais aussi d'un produit à l'autre [voir, par exemple, le document de la DG Agriculture intitulé «January 2012 update on recent agricultural commodity and food price developments in the EU» (Mise à jour de janvier 2012 concernant l'évolution récente des prix des produits de base agricoles et des denrées alimentaires dans l'UE), p. 3, tableau 4, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food01_2012_en.pdf].

⁴² http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm.

⁴³ http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_fr.htm et http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_fr.htm.

européen sur la réforme de la PAC⁴⁴. Afin de remédier à la faiblesse du pouvoir de négociation, la proposition de PAC prévoit un renforcement du rôle des associations de producteurs dans l'ensemble des secteurs de la production agricole. Étant donné, cependant, que les membres de ces associations sont des producteurs agricoles indépendants, dont la production est intégrée à des degrés divers, il est essentiel de veiller à ce que lesdites associations soient concurrentielles.

Les autorités de la concurrence veillent au bon fonctionnement des marchés du secteur agroalimentaire au profit des consommateurs...

Les prix élevés des denrées alimentaires résultent de plusieurs facteurs sortant du cadre de la politique de concurrence. Les augmentations de prix récentes s'expliquent principalement par la hausse des prix des produits de base, qui se répercute sur toute la chaîne alimentaire et conduit à une hausse des prix à la consommation. Néanmoins, le droit de la concurrence joue un rôle important dans la garantie du bon fonctionnement des marchés alimentaires pour le consommateur. Dans cette optique, de nombreuses autorités nationales de la concurrence (ANC) de l'UE ont mené ces dernières années des enquêtes sur le secteur agroalimentaire dans le but de comprendre le fonctionnement des marchés qui le composent, d'en recenser les problèmes potentiels et de proposer des solutions.

Au niveau du commerce de détail, les marchés agroalimentaires ont souvent une dimension nationale ou régionale. Les ANC jouent un rôle clé dans l'application du droit de la concurrence dans ce secteur. La DG Concurrence a coopéré étroitement avec ces dernières dans le cadre du REC afin de continuer à élaborer une approche cohérente et commune et de veiller à ce que les marchés agroalimentaires demeurent concurrentiels et fonctionnent efficacement. Cette coopération a notamment débouché sur l'élaboration, par le REC, d'un rapport sur les principales mesures prises ces huit dernières années par les autorités européennes de la concurrence en matière d'application des règles, de promotion de la concurrence et de surveillance des marchés⁴⁵. Le projet de rapport illustre le travail remarquable réalisé en la matière par les ANC, qui ont examiné quelque 170 affaires portant sur des ententes et des abus de position dominante, 1 300 affaires relevant du contrôle des concentrations et près de 100 cas requérant une surveillance du marché (y compris des enquêtes sectorielles, des enquêtes réalisées auprès des acteurs du marché et des avis préconisant davantage de concurrence). Ces affaires et contrôles portaient sur un grand nombre de produits et de secteurs différents situés à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement.

Ainsi que le souligne le rapport, ce sont les secteurs céréalier et laitier, de même qu'une catégorie donnée de multiproduits, qui ont été le plus fréquemment examinés dans le cadre des affaires d'entente. Les principaux problèmes de concurrence avaient trait à des agissements collusoires, mais également à des restrictions verticales et à des abus de position

⁴⁴ Voir, par exemple, la résolution du Parlement européen du 7 septembre 2010 sur des revenus équitables pour les agriculteurs: une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe [2009/2237(INI)], disponible à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0302&language=FR&ring=A7-2010-0225>, ainsi que «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir» [2011/2051(INI)], disponible à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0202+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>.

⁴⁵ La publication de ce rapport est prévue pour le deuxième trimestre 2012.

dominante. La surveillance des marchés avait principalement pour objet de mieux comprendre le fonctionnement des marchés agroalimentaires, comme la répercussion des prix tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cet examen a conduit les ANC à formuler plusieurs recommandations aux fins de l'amélioration de la concurrence sur les marchés en cause. Certaines ont aussi posé des principes régissant les relations contractuelles entre détaillants et fournisseurs.

Parallèlement aux ANC, la Commission s'est, elle aussi, attachée à faire respecter les règles de concurrence dans le secteur agroalimentaire, notamment en enquêtant sur les ententes illégales et en infligeant des amendes à leurs membres, de même que par son action dans le domaine du contrôle des concentrations. En octobre, par exemple, elle a adopté une décision constatant que les groupes Chiquita et Pacific Fruit s'étaient entendus sur les prix de vente des bananes dans le sud de l'Europe⁴⁶, en fixant des prix de vente mensuels et en échangeant des informations sur les prix concernant leurs propres marques.

... et s'assurent que la consolidation n'est pas préjudiciable au jeu de la concurrence.

Le secteur agroalimentaire connaît actuellement une mondialisation et une consolidation, ainsi que le prouve le nombre de notifications relatives à des concentrations traitées par la Commission en 2011⁴⁷. Cette consolidation est notamment observée dans le secteur laitier, dans lequel la Commission a donné son feu vert à trois projets de concentration⁴⁸. Dans le cas du rachat d'Allgäuland par Arla, la Commission a ouvert une enquête approfondie, avant de conclure que l'engagement proposé par la partie notifiante n'était pas nécessaire et d'autoriser l'opération sans l'assortir de conditions. Le secteur du jus d'orange⁴⁹ et le secteur sucrier ont également été examinés dans le contexte du contrôle des concentrations en 2011.

La consolidation en cours dans le secteur sucrier

Le secteur sucrier est un marché concentré, caractérisé par d'importantes barrières à l'entrée. La réforme de la réglementation applicable à ce secteur a accéléré la dynamique du marché, débouchant sur une diminution du nombre d'acteurs, présents dans plusieurs États membres. La Commission a décidé d'approfondir son enquête sur l'acquisition du contrôle du négociant en sucre ED&F MAN par Südzucker⁵⁰, l'enquête préliminaire ayant révélé des problèmes de concurrence potentiels sur les marchés du sucre blanc, notamment dans le sud de l'Europe, et de l'importation de sucre brut de canne à raffiner, dans l'ensemble de l'Espace économique européen (EEE)⁵¹, ainsi que sur le marché des mélasses, en Europe centrale principalement. La décision de la Commission est attendue pour avril 2012.

⁴⁶ Affaire COMP/39482 *Fruits exotiques*, décision du 12 octobre 2011.

⁴⁷ En 2011, la Commission a reçu 16 notifications concernant des projets de concentration dans le secteur agroalimentaire.

⁴⁸ Affaire COMP/M.6119 *Arla/Hansa*, décision du 1^{er} avril 2011, JO C 122 du 20.4.2011, p. 6, IP/11/397; affaire M.6242 *Lactalis/Parmalat*, décision of 14 juin 2011, JO C 209 du 15.7.2011, p. 14, IP/11/701; affaire M.6348 *Arla Foods/Allgäuland*, décision du 7 novembre 2011, JO C 343 du 23.11.2011, p. 14, IP/11/2011.

⁴⁹ Affaire COMP/M.5907 *Votorantim /Fischer/JV*, décision du 4 mai 2011, IP/11/531.

⁵⁰ Affaire COMP/M.6286 *Südzucker/ED&F Man*, décision du 9 novembre 2011, JO C 335 du 16.11.2011, p. 2, IP/11/1327.

⁵¹ L'UE, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

2.2. La politique de concurrence au service de la croissance, de l'emploi et de la compétitivité

Dans les économies avancées, la productivité totale des facteurs est la principale source de croissance. Ces dernières années, un large consensus s'est formé autour des principaux moteurs de la productivité totale des facteurs, à savoir une innovation fondée sur la connaissance et une économie facilitant la réaffectation dynamique des facteurs de production entre les différents secteurs et industries. Les marchés concurrentiels sont les plus appropriés pour donner aux entreprises les moyens de prospérer durablement. Une politique de concurrence forte est un élément essentiel d'une action cohérente et intégrée visant à renforcer la compétitivité des secteurs d'activité européens.

Recherche, développement et innovation

La concurrence est un moteur crucial de l'innovation et de la productivité totale des facteurs

En stimulant l'innovation des technologies et des méthodes de production - qu'elle soit incrémentale ou radicale, la politique de concurrence peut apporter une contribution significative à la productivité et à la croissance. Les ententes empêchent les industries de se réinventer et orientent davantage l'activité sur l'exploitation optimale de positions de rente que sur l'innovation. L'enquête menée par la Commission au sujet de pratiques alléguées de certaines maisons d'édition visant à exercer un contrôle collectif sur le développement du livre électronique, qui sont susceptibles d'entraver le développement d'un marché unique numérique concurrentiel dans ce secteur, constitue un exemple de son action dans ce domaine⁵².

Dans des environnements hautement novateurs, des entreprises bien établies peuvent également être tentées de contrôler le processus d'innovation à leur profit, au détriment des nouveaux entrants. L'application des règles en matière d'ententes et d'abus de position dominante doit faire en sorte d'empêcher les entreprises dominantes d'abuser de leur position pour compromettre l'entrée de concurrents plus modestes porteurs de nouvelles idées viables. L'enquête actuelle de la Commission qui vise Google et ses activités de recherche en ligne, de publicité liée aux recherches en ligne et d'intermédiation publicitaire liée aux recherches en ligne⁵³ témoigne de sa détermination à faire respecter les règles de concurrence dans des secteurs numériques en évolution rapide, afin de garantir le bon fonctionnement de ces secteurs dans le cadre plus global des objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe. La Commission examine plus particulièrement les allégations selon lesquelles Google aurait abaissé le rang des résultats de recherche gratuits de fournisseurs de services de recherche concurrents, tout en accordant un traitement préférentiel aux résultats de ses propres services de recherche verticaux, imposé des clauses d'exclusivité à ses partenaires publicitaires et restreint la portabilité des campagnes de publicité en ligne vers des plateformes de publicité en ligne concurrentes.

Le secteur pharmaceutique, aussi, est axé sur la recherche et le développement et est fortement réglementé. Comme le montre le rapport de la Commission relatif à son enquête sur le secteur pharmaceutique, les retards induits et blocages potentiels faisant obstacle à l'entrée sur le marché de médicaments génériques, ainsi qu'au développement et au lancement de

⁵² Affaire COMP/39847 *Livres électroniques*; IP/11/1509.

⁵³ Affaire COMP/39740 *Foundem/Google* et affaires jointes; IP/10/1624.

médicaments novateurs figurent parmi les principaux problèmes de concurrence dans ce secteur⁵⁴. Eu égard à la dimension mondiale de l'industrie pharmaceutique, il est nécessaire de préserver une concurrence saine non seulement pour des raisons nationales, mais aussi pour favoriser la fourniture de médicaments abordables et novateurs aux populations des pays en développement qui en ont besoin. Des accords et arrangements contractuels visant à retarder l'entrée sur le marché de produits génériques ont ainsi été passés sous la loupe en 2011, la Commission ayant ouvert deux dossiers⁵⁵ dans ce contexte.

Le montant des aides d'État en faveur des dépenses de recherche, de développement et d'innovation a augmenté, passant de 6 200 000 EUR en 2005 à 10 900 000 EUR en 2010 (+ 75 %). Ces aides, qui sont accordées individuellement ou au titre d'un régime, soutiennent la création d'emplois et renforcent la compétitivité de l'Europe. En 2011, la Commission a autorisé des aides octroyées par des États membres au titre de ces objectifs dans au moins 33 cas concernant la protection de l'environnement, 43 cas concernant le développement régional, 20 cas concernant la recherche et développement et 11 cas concernant le soutien aux PME⁵⁶.

Une croissance plus verte

L'Europe a besoin de prix énergétiques compétitifs, de sécurité d'approvisionnement, d'investissements dans les infrastructures et de sources d'énergie respectant les objectifs environnementaux

Conformément à l'objectif visant à soutenir une croissance durable, la Commission a entamé l'élaboration des lignes directrices pour l'appréciation des aides d'État en rapport avec le système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Ces lignes directrices viseront à concilier trois objectifs: prévenir tout risque significatif de fuite de carbone lié à l'augmentation des coûts du CO₂ répercutée sur les prix de l'électricité, préserver les signaux de prix créés par le SEQE de l'UE en vue de réaliser la décarbonisation avec un bon rapport coût-efficacité et limiter au minimum les distorsions de concurrence dans le marché intérieur, en évitant la course aux subventions dans l'Union dans une période d'incertitude économique et de discipline budgétaire.

La politique de concurrence encourage l'utilisation la plus efficace possible des technologies et ressources existantes

Les chiffres témoignent d'une demande croissante en sources d'énergie durables pour la satisfaction des besoins énergétiques. La Commission a autorisé la création d'entreprises communes dans les secteurs de l'énergie solaire (thermale et photovoltaïque)⁵⁷ et de l'énergie

⁵⁴ Pour de plus amples informations sur ces questions, voir le rapport final de l'enquête de 2009 sur le secteur, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/index.html>; IP/09/1098 du 8.7.2009.

⁵⁵ Affaire COMP/39686 *Cephalon*, IP/11/511 du 28.4.2011; affaire COMP/39685 *Fentanyl*, IP/11/1228 du 21.10.2011.

⁵⁶ Ces chiffres illustrent les cas dans lesquels l'objectif affirmé était l'objectif premier de l'aide. Les chiffres relatifs au soutien aux PME incluent également les aides aux apports de capital-risque en faveur de PME. Les chiffres englobent les décisions dans lesquelles l'aide a été jugée compatible avec le marché intérieur, ainsi que six décisions dans lesquelles la Commission a considéré que les mesures publiques concernées ne comportaient pas d'élément d'aide d'État.

⁵⁷ Affaires COMP/M.6112 *Good Energies/NEIF/Newco*, décision du 13 avril 2011, JO C 122 du 20.4.2011, p. 6; COMP/M.6238 *RREEF/SMAG/OHL/Arenales*, décision du 10 août 2011, JO C 255 du

éolienne⁵⁸. Des États membres ont financé des mesures en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables au titre des lignes directrices horizontales concernant les aides d'État à la protection de l'environnement⁵⁹, tandis que plusieurs États membres ont cherché à promouvoir des voitures écologiques et des produits verts.

Industries de réseau

Dans le domaine des ententes et abus de position dominante, la Commission s'est attachée en particulier à améliorer le fonctionnement des marchés de secteurs essentiels de l'économie, tels que les industries de réseau.

La politique de concurrence promeut des services efficaces et intégrés et prévient la segmentation des marchés

L'achèvement du marché unique ne peut devenir une réalité si des entreprises concluent des accords de répartition des marchés fondés sur les frontières nationales. Les accords comportant des clauses de non-concurrence mettent en péril l'intégration du marché unique. Ainsi, la Commission a envoyé une communication des griefs à Telefónica et à Portugal Telecom, ces entreprises ayant convenu de ne pas se livrer concurrence sur leurs marchés des télécommunications respectifs dans la péninsule ibérique⁶⁰.

La croissance est également au cœur de la politique en matière d'aides d'État dans le secteur des télécommunications. En 2011, la Commission a examiné des aides d'État totalisant près de 2 000 000 000 EUR et destinées à financer le déploiement du haut débit et des réseaux de nouvelle génération dans plusieurs pays européens. Après examen, elle a autorisé 18 régimes d'aides visant à développer de nouvelles infrastructures de télécommunications dans des régions européennes mal desservies. Ces régimes d'aides contribuent à réduire le fossé avec les pays les plus avancés au niveau mondial, renforcent la compétitivité des marchés et apportent en fin de compte de nouveaux services aux consommateurs.

La politique de concurrence facilite une réaffectation dynamique des ressources (à l'entrée et à la sortie)

Dans le secteur de l'énergie, l'application des règles de concurrence peut contribuer à résoudre des problèmes de sécurité d'approvisionnement en facilitant l'accès au marché et en stimulant l'investissement. En 2011, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen à l'encontre du fournisseur d'électricité ČEZ, qui est soupçonné d'avoir abusé de sa position dominante en faisant obstacle à l'entrée de concurrents sur le marché tchèque de l'électricité⁶¹.

31.8.2011, p. 1; COMP/M.6303 *Antin/RREEF/Andasol 1&2*, décision du 22 août 2011, JO C 253 du 30.8.2011, p. 1 et COMP/M.6273 *Samsung/Korea Development Bank/KNS Solr*, décision du 3 août 2011, JO C 236 du 12.8.2011, p. 6.

⁵⁸ Affaires COMP/M.6233 *FOEW/Dong Energy/Novasion/Aalborg Universitet/Universal Foundation*, décision du 27 juillet 2011, JO C 228 du 3.8.2011, p. 4; COMP/M.6176 *Mitsubishi Corp/Barclays Bank/ Walney Topco I&II/SheringhamsShoal Topco*, décision du 29 août 2011, JO C 261 du 3.9.2011, p. 1; COMP/M.6155 *GEM/DEME/Electrawinds Offshore/SRIWE/Z-Kracht/Power@sea/Rent a Port Energy*, décision du 6 juin 2011 et COMP/M.6206 *Iberdrola/Caja Rural de Navarra/Renovables de la Ribera*, décision du 30 juin 2011, JO C 198 du 6.7.2011, p. 1.

⁵⁹ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, JO C 82 du 1.4.2008, p. 1.

⁶⁰ Affaire COMP/39839 *Telefónica et Portugal Telecom*; IP/11/1241 du 25.10.2011.

⁶¹ Affaire COMP/39727 *CEZ*, IP/11/891 du 15.7.2011.

Elle a également effectué des inspections inopinées dans les locaux d'entreprises gazières en Europe centrale et orientale, en vue d'établir l'existence de comportements susceptibles d'empêcher des concurrents de fournir d'autres sources de gaz ou de constituer un abus de position dominante sur le marché de la fourniture de gaz, notamment sous la forme d'une tarification excessive.

Amélioration du fonctionnement du secteur du transport aérien: rôle de la politique de concurrence

Le transport aérien de passagers a moins souffert de la crise financière que le transport aérien de marchandises.

De nos jours, voyager en avion est devenu banal. Le nombre de passagers aériens a triplé entre 1980 et 2000 et devrait encore doubler d'ici 2020. En 2010, le nombre de passagers ayant emprunté des lignes aériennes qui utilisent des aéroports de l'UE a atteint les 777 millions, ce qui représente une hausse de 3 % par rapport à 2009. Les deux tiers de ces voyages environ ont été effectués au sein de l'UE. Cette progression régulière illustre les avantages d'une libéralisation du marché soutenue par l'application des règles définies par la politique de concurrence. Selon les prévisions, le trafic aérien devrait continuer de croître de quelque 4 % par an au cours de la prochaine décennie⁶². L'aviation civile concourt largement à l'économie européenne dans la mesure où elle représente plus de 150 transporteurs réguliers de passagers, un réseau de plus de 450 aéroports et quelque 4,5 millions de salariés⁶³. Ses activités contribuent à hauteur de 1,5 % au PIB de l'UE. Sa forte croissance depuis le début des années 90 s'explique, pour l'essentiel, par la libéralisation du secteur, qui a entraîné une baisse des prix et permis à de nouvelles compagnies d'entrer en nombre sur le marché. Le nombre de lignes intérieures intra-UE a augmenté de 140 % entre 1992 et 2010.

En 2010, 13,1 millions de tonnes de marchandises, dont 20 % de fret intra-UE, ont été transportées par voie aérienne, ce qui représente une progression de 16 % par rapport à 2009, lorsque le secteur européen du transport aérien de fret a subi de plein fouet l'effondrement des échanges provoqué par la crise financière.

La libéralisation a favorisé la concurrence et élargi le choix pour les passagers, mais ...

Le processus de libéralisation du transport aérien est relativement avancé. Après l'achèvement du marché unique dans ce secteur en 1997, un certain nombre de nouvelles compagnies sont entrées sur le marché et se sont rapidement développées, intensifiant la concurrence et offrant un choix plus large aux passagers, comme le montre, entre autres, la hausse relativement forte du nombre de passagers empruntant les aéroports régionaux. Toutefois, la position concurrentielle des aéroports régionaux semble s'être affaiblie sur les deux dernières années: les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à cinq millions de passagers par an affichent désormais des taux de croissance similaires à ceux des aéroports de plus grande taille.

... la consolidation suscite des inquiétudes au sujet de diverses formes de coopération entre les compagnies aériennes

⁶² Facts and Key developments on Air Transport, Commission européenne – DG Mobilité et Transport, document disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/transport/air/doc/03_2009_facts_figures.pdf

⁶³ «Flightpath 2050»: Europe's visions for aviation. Rapport du groupe de haut niveau sur la recherche aéronautique.

La libéralisation s'est accompagnée d'une forte consolidation des compagnies aériennes, notamment parce que la structure de marché fondée sur l'existence de compagnies nationales, qui avait prévalu jusque-là, s'est révélée inefficace sur un marché européen ouvert. On a assisté à diverses concentrations, notamment entre des compagnies aériennes de plus petite taille et/ou moins rentables – qui étaient auparavant protégées par des monopoles légaux. Des formes plus souples de coopération, allant d'accords bilatéraux de partage des codes à la création d'alliances (un grand nombre de compagnies aériennes d'Europe et d'ailleurs font partie des trois grandes alliances que sont Oneworld, Star Alliance et SkyTeam) ou d'entreprises communes, se sont également développées. Les restrictions en matière d'investissements étrangers applicables entre certains territoires (comme ceux de l'UE et des États-Unis) expliquent en grande partie le succès de ces formules plus souples de coopération entre les transporteurs internationaux.

Dans les enquêtes portant sur des concentrations ou sur des ententes et abus de position dominante qu'elle a menées en 2011, la Commission a examiné les effets, sous l'angle de la concurrence, de la concentration de l'offre sur certaines liaisons et de la coordination entre compagnies aériennes.

La Commission propose un nouveau règlement sur les créneaux horaires pour intensifier la concurrence

En mars, la Commission a adopté une stratégie globale définissant une feuille de route pour un système de transport compétitif et économe en ressources⁶⁴. La feuille de route comporte 40 initiatives concrètes visant à augmenter la mobilité tout en réduisant les émissions de CO₂ dans les transports de 60 % d'ici 2050. Adopté en décembre 2011, le «paquet pour de meilleurs aéroports» insiste sur le problème de capacité. Dans un contexte caractérisé par une saturation croissante des aéroports et un développement limité de nouvelles infrastructures aéroportuaires majeures, l'accès aux créneaux horaires, ressource rare, restreint la concurrence. Parmi les initiatives figure une proposition de nouveau règlement sur les créneaux horaires⁶⁵, adoptée le 1^{er} décembre, qui vise à faciliter l'entrée sur le marché et encourage une utilisation plus efficace des capacités aéroportuaires. Le règlement proposé renforce l'indépendance des coordinateurs de créneaux, prévoit un relèvement des taux requis d'utilisation des créneaux et autorise expressément les échanges de créneaux, ce qui favorisera l'entrée de concurrents sur le marché au détriment des compagnies historiques. Parallèlement, les autorités de concurrence devront veiller à ce que les compagnies historiques ne profitent pas de l'assouplissement des règles applicables aux échanges de créneaux pour encore renforcer leur position.

Le «paquet pour de meilleurs aéroports» englobe aussi un nouveau règlement sur les services d'assistance en escale⁶⁶ qui vise à améliorer l'efficacité et la qualité générale de ce type de services en intensifiant la concurrence dans le secteur.

⁶⁴ «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», livre blanc de la Commission européenne, COM(2011) 144 final du 28.3.2011.

⁶⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l'Union européenne (refonte), Commission européenne, COM(2011) 827 final du 1.12.2011.

⁶⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil, Commission européenne, COM(2011) 824 final du 1.12.2011.

Des engagements portant sur les créneaux horaires ont été proposés comme mesures correctives dans des affaires de concentration, ainsi que dans des affaires d'ententes et d'abus de position dominante

Dans plusieurs affaires de concentration, d'ententes et d'abus de position dominante, des parties ont proposé des créneaux horaires pour faciliter l'entrée de concurrents sur le marché et apaiser ainsi les craintes des autorités de concurrence. Ce type d'engagements est particulièrement efficace dans les aéroports saturés où l'accès aux créneaux horaires est essentiel pour que les compagnies aériennes puissent faire face à la concurrence.

Les engagements portant sur les créneaux horaires ont été mis en œuvre par une entreprise commune transatlantique du secteur aérien, mais...

En 2010, British Airways, American Airlines et Iberia, membres de l'alliance Oneworld, ont décidé de coordonner leurs horaires, leurs tarifs et leurs capacités sur des liaisons entre l'Europe et l'Amérique du Nord. L'enquête menée par la Commission sur cette entreprise commune a abouti à une décision rendant obligatoires les engagements proposés par les trois transporteurs⁶⁷. Par la suite, plusieurs concurrents ont demandé des créneaux horaires ou d'autres arrangements spécifiques proposés par les partenaires de l'entreprise commune. Le 20 décembre 2010, la Commission a, après examen, accepté la demande de créneaux horaires de Delta Airlines et l'a autorisée à exploiter de nouveaux services entre Londres Heathrow, d'une part, et Boston et Miami, d'autre part. En 2011, la Commission a continué à examiner les dispositifs mis en place dans le cadre des alliances Star⁶⁸ et SkyTeam⁶⁹ et a ouvert deux enquêtes⁷⁰ afin de vérifier la légalité des accords de partage de codes mis en œuvre entre Lufthansa et Turkish Airlines, dans le premier cas, et entre TAP Air Portugal et Brussels Airlines, dans le second.

... ils ont été jugés insuffisants dans le cadre du projet de concentration entre Aegean Airlines et Olympic Air

Préserver le choix offert aux consommateurs et la concurrence par les prix sur les liaisons grecques

Le 26 janvier, la Commission a interdit le projet de concentration, qui lui avait été notifié en juin 2010, entre Aegean Airlines et Olympic Air, les deux plus grandes compagnies aériennes opérant en Grèce. Comme dans les affaires antérieures de concentration entre des compagnies aériennes, la Commission a analysé les effets conjugués de l'opération envisagée sur les différentes liaisons exploitées simultanément par les deux compagnies. Elle a constaté que l'entité issue de l'opération aurait détenu un quasi-monopole sur neuf liaisons, notamment entre Athènes et Thessalonique, Héraklion ou Rhodes, au détriment des quatre millions de passagers et plus qui les empruntent chaque année. Entre autres mesures correctives, Olympic et Aegean ont proposé de céder à tout nouvel arrivant potentiel certains créneaux d'atterrissage et de décollage à l'aéroport d'Athènes et dans d'autres aéroports grecs. La Commission a néanmoins estimé que ces mesures étaient insuffisantes, car ni l'aéroport d'Athènes ni aucun des autres aéroports grecs ne sont saturés.

En effet, le problème ne résidait pas, comme dans les affaires antérieures concernant des compagnies aériennes, dans l'insuffisance des créneaux horaires, mais dans le fait qu'il était peu probable qu'une compagnie entre sur le marché alors même que des créneaux étaient disponibles. En conséquence, la cession de créneaux horaires n'aurait rien changé à cette probabilité ni facilité l'exploitation de ces liaisons par un nouvel arrivant. En

⁶⁷ Affaire COMP/39596 BA/AA/IB, décision relative aux engagements du 14 juillet 2010, JO C 278 du 15.10.2010, p. 14.

⁶⁸ Affaire COMP/39595 Continental/United/Lufthansa/Air Canada. Voir le MEMO/09/168 du 20.4.2009.

⁶⁹ Affaire COMP/37984 SkyTeam

⁷⁰ Affaires COMP/39794 Lufthansa/Turkish Airlines et COMP/39860 Brussels Airlines/TAP Air Portugal. IP/11/147 du 11.2.2011.

l'absence de mesures correctives satisfaisantes, la Commission n'a eu d'autre choix que d'interdire le projet de concentration⁷¹.

L'émergence des compagnies à bas coûts et leur attrait pour les aéroports régionaux...

Le secteur du transport aérien a radicalement changé ces dernières années en raison, notamment, de la progression spectaculaire enregistrée par les compagnies à bas coûts depuis 2005. Ces compagnies ont conquis d'énormes parts de marché, mais ont aussi bénéficié d'aides publiques considérables. Ainsi, dans un certain nombre de cas, les pouvoirs publics leur ont accordé des remises afin qu'elles utilisent des aéroports régionaux, lesquels ont eux aussi bénéficié de fonds publics. De plus, certaines anciennes compagnies nationales pourraient ne pas survivre à la crise économique actuelle et ont sollicité une aide de l'État. Il n'est donc pas surprenant que la Commission ait reçu des plaintes émanant de concurrents.

... alimentent la réflexion concernant les lignes directrices sur l'aviation

Le cadre juridique actuel, constitué des lignes directrices sur l'aviation de 1994⁷² et de 2005⁷³, répond principalement à cette problématique en définissant des critères de compatibilité pour l'appréciation des aides à l'investissement en faveur des infrastructures aéroportuaires et des aides au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. En 2011, la Commission a lancé une consultation publique sur l'application et l'éventuel réexamen de ces lignes directrices. Elle envisage d'adopter en 2012 de nouvelles lignes directrices qui devraient tenir compte de l'incidence positive des aéroports et des compagnies aériennes sur le développement régional tout en évitant les distorsions de concurrence et la présence de plusieurs aéroports non rentables dans une même zone d'attraction.

La Commission intensifie le contrôle des aides accordées aux aéroports régionaux et aux compagnies à bas coûts, et ...

Actuellement, la majorité des aéroports régionaux d'Europe ne sont pas rentables et ne survivent que grâce aux subventions que leur accordent les autorités locales. Seuls 8 % des aéroports de l'UE-27 appartiennent au secteur privé, tandis que 77 % d'entre eux sont publics et que les 14 % restants sont financés par des capitaux mixtes. Toutefois, leur fermeture n'est pas envisageable, car ils jouent un rôle important dans le développement local, voire régional. Le contrôle des aides d'État a néanmoins pour but de veiller à ce que le fait de relever du domaine public n'avantage pas indûment certains aéroports et certaines compagnies aériennes au détriment de leurs concurrents et de contribuer ainsi à la bonne affectation des ressources publiques. Il importe de noter que plusieurs arrêts rendus dans le secteur ont conforté ce rôle, plus strict, du contrôle des aides d'État. Dans l'arrêt qu'il a rendu récemment dans l'affaire «aéroport de Leipzig-Halle», le Tribunal a confirmé que la construction d'infrastructures aéroportuaires était soumise au contrôle des aides d'État, car elle est intrinsèquement liée à l'exploitation d'un aéroport en tant qu'activité économique⁷⁴.

⁷¹ Affaire COMP/M.5830 *Olympic/Aegean Airlines*; IP/11/68 du 26.1.2011.

⁷² Application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5).

⁷³ Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312 du 9.12.2005, p. 1).

⁷⁴ Affaires jointes T-443/08 et T-455/08, *Freistaat Sachsen et autres/Commission*, arrêt du Tribunal du 24 mars 2011.

En 2011, la Commission a ouvert des procédures formelles d'examen portant sur des aides d'État dans six affaires⁷⁵ d'aides à l'investissement et au démarrage en faveur de compagnies aériennes ou d'aéroports régionaux. La plupart de ces affaires concernent des rabais sur les redevances aéroportuaires accordés à des compagnies à bas coûts, souvent associés à des accords de commercialisation d'un intérêt discutable pour les aéroports.

... continue d'examiner les aides à la restructuration accordées aux compagnies nationales

Parallèlement, les compagnies historiques se sont engagées dans un processus de consolidation et de restructuration qui a donné lieu à d'importantes affaires d'aide d'État. L'ouverture des procédures formelles d'examen concernant les aides à la restructuration accordées aux compagnies aériennes nationales tchèque et maltaise [Czech Airlines (ČSA)⁷⁶ et Air Malta⁷⁷] en sont deux bons exemples.

2.3. Comment la Commission encourage-t-elle une culture de la concurrence?

La mise en œuvre des règles et la sensibilisation sont les deux composantes d'une politique de concurrence efficace.

Une connaissance des avantages de la concurrence est essentielle pour que les citoyens puissent exploiter les possibilités offertes aux consommateurs, pour que les entreprises puissent se livrer concurrence sur la base de leurs mérites et pour que les décideurs, au niveau de l'UE, ainsi qu'aux niveaux national, régional et local puissent prendre des initiatives pour soutenir la croissance durable.

Les entreprises et les États membres doivent connaître les règles et s'y conformer...

Les marchés fonctionnent mieux lorsque les consommateurs choisissent en toute connaissance de cause parmi les produits et services qui leur sont proposés, lorsque les entreprises s'abstiennent de tout accord et pratiques anticoncurrentiels et lorsque les administrations publiques ont conscience que la concurrence peut contribuer à remédier à des problèmes économiques plus vastes. En période de ralentissement économique, il importe tout particulièrement que les décideurs comprennent que la concurrence a des effets bénéfiques sur la croissance et qu'un assouplissement des règles pourrait s'avérer néfaste. Pour sensibiliser davantage les entreprises aux règles de concurrence et les inciter à les respecter, la Commission a publié une brochure intitulée «Compliance Matters» et a ouvert, sur son site

⁷⁵ Affaires SA.31662 *Aide d'État présumée en faveur de l'aéroport de Timisoara, des compagnies aériennes opérant au départ de cet aéroport et de WIZZ AIR*, décision du 22 juillet 2011, JO C 270 du 13.9.2011, p. 11; SA.29064 *Aide d'État illégale accordée par l'Irlande à Aer Lingus, à Aer Arann et à l'autorité aéroportuaire de Dublin*, décision du 13 juillet 2011, JO C 306 du 18.10.2011, p. 10, IP/11/874; SA.30743 *aéroport de Leipzig-Halle – nouvelles mesures d'infrastructure*, décision du 15 juin 2011, JO C 284 du 28.9.2011, p. 6; SA.32833 *Frankfurt-Hahn – aide d'État présumée en faveur de l'aéroport et de Ryanair*, décision du 13 juillet 2011, IP/11/874; SA.22932 *plainte d'Air France contre une aide d'État accordée à Ryanair par l'aéroport de Marseille*, décision du 13 juillet 2011, JO C 334 du 15.11.2011, p. 8, IP/11/874 et SA.30931 *régime d'aides à l'investissement en faveur des aéroports roumains*, décision du 23 juin 2011, JO C 207 du 13.7.2011, p. 3.

⁷⁶ Affaire SA.30908 *CSA - Czech Airlines – Plan de restructuration*, décision du 23 février 2011, JO C 182, du 23.6.2011, p. 13; IP/11/214.

⁷⁷ Affaire SA.33015 *Air Malta plc*.

internet, un espace qui guide le lecteur vers le matériel disponible sur les stratégies efficaces permettant de se conformer à la réglementation⁷⁸.

En 2011, de nouveaux progrès ont été accomplis dans l'exécution immédiate et efficace, par les États membres concernés, des décisions de la Commission ordonnant la récupération d'aides d'État. La récupération a pour objet de rétablir la situation qui existait sur le marché avant l'octroi de l'aide concernée, de façon à assurer le maintien de conditions équitables dans le marché intérieur. Le pourcentage d'aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur devant encore être récupérées est passé de 75 % à la fin de 2004 à 12,3 % environ au 31 décembre 2011, tandis que le montant récupéré a augmenté, passant de 2 300 000 000 EUR en décembre 2004 à 12 400 000 000 EUR. Les procédures d'infraction et les actions en justice contre les États membres qui ne se conforment pas à une décision ordonnant la récupération d'une aide d'État se sont révélées efficaces. En 2011, cinq affaires ont été closes à l'issue d'un recours devant la Cour de justice. Sur les 45 procédures engagées, 29 sont encore en instance.

...tandis que les autorités de concurrence intensifient leur coopération au sein de l'UE et au niveau international

Tant la Commission que les ANC jouent un rôle important dans la promotion d'une culture de la concurrence. Elles ne coopèrent pas uniquement dans le cadre des affaires, mais contribuent aussi ensemble à l'évolution des politiques au sein des différentes enceintes du REC. Les sous-groupes actifs en 2011 couvraient des secteurs tels que l'alimentation, les services financiers et les produits pharmaceutiques.

La mondialisation des marchés a rendu indispensable la promotion d'une culture de la concurrence à l'échelle internationale et la Commission prône la convergence des règles de fond et de procédure. Des accords de coopération ont été conclus avec les autorités de concurrence des États-Unis, du Canada, du Japon et de la Corée. Des accords plus ambitieux ayant vocation à améliorer l'efficacité et l'efficacéité de la coopération dans le cadre des affaires de concurrence sont en cours de négociation avec les autorités suisses et canadiennes.

3. DIALOGUE AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS EN MATIERE DE CONCURRENCE

3.1. Dialogue structuré avec le Parlement européen

Si la Commission possède la pleine compétence en ce qui concerne la mise en œuvre du droit de la concurrence de l'UE, sous réserve du contrôle exercé par les juridictions européennes, le commissaire à la concurrence et ses services n'en participent pas moins à un dialogue structuré permanent sur les questions de concurrence avec le Parlement européen, et notamment sa commission des affaires économiques (ECON).

Un dialogue structuré avec la commission ECON

En 2011, le commissaire à la concurrence a participé à trois reprises aux réunions de la commission ECON dans le cadre du dialogue structuré: il y a présenté le programme de travail de la Commission pour 2011 (en mars), le rapport annuel sur la politique de concurrence (en juillet) et le programme de travail de la Commission pour 2012 (en novembre). Il a également assisté à une audition sur le recours collectif ainsi qu'à une réunion avec le groupe de travail «concurrence».

⁷⁸ Voir le site : <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/compliance>

3.2. Suites données à la résolution du Parlement européen relative au rapport sur la politique de concurrence 2009

En janvier 2011, le Parlement a adopté sa résolution sur le rapport 2009 de la Commission sur la politique de concurrence⁷⁹, dans laquelle il a adressé une série de requêtes à la Commission. Le commissaire à la concurrence, en plus de sa réponse officielle à cette résolution, a écrit à la présidente de la commission ECON au mois de mars, et ses services ont également apporté des réponses circonstanciées à toutes les observations formulées dans la résolution.

Sujets abordés par le Parlement européen dans sa résolution

Le Parlement s'est particulièrement penché sur les activités de la Commission liées à la crise économique et financière, l'appelant à procéder à une évaluation des mesures temporaires en matière d'aides d'État introduites durant la crise. À ce sujet, la DG Concurrence a élaboré un document de travail des services de la Commission très détaillé concernant les règles temporaires applicables aux aides d'État adoptées pendant la crise économique et financière⁸⁰, que le commissaire à la concurrence a transmis en septembre à la présidente de la commission ECON.

Dans sa résolution, le Parlement a également rappelé les requêtes adressées précédemment à la Commission au sujet de la nécessité d'introduire des dispositions ayant pour objet de faciliter l'introduction de recours individuels et collectifs en vue de l'indemnisation effective des préjudices subis du fait d'infractions au droit de la concurrence. En réponse à la demande du Parlement invitant à une approche cohérente dans l'ensemble des secteurs, la Commission a lancé, en mars, une consultation publique sur le recours collectif. Le programme de travail de la Commission pour 2012 contient également une proposition concernant les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles sur les ententes et les abus de position dominante, que le commissaire à la concurrence compte soumettre au collège en 2012.

3.3. Dialogue entre la DG Concurrence et la commission ECON du Parlement

En 2011, la DG Concurrence a organisé deux séminaires à l'intention des assistants et des conseillers politiques des membres de la commission ECON. Le premier (en février) a porté sur les grands chapitres du programme de travail 2011 en matière de concurrence⁸¹. Le second (en juillet) a coïncidé avec la présentation par le commissaire à la concurrence du rapport annuel sur la politique de concurrence 2010. En outre, le directeur général de la DG Concurrence s'est adressé à la commission ECON en mai, à l'occasion d'une réunion publique des coordinateurs.

Consultations publiques et analyses d'impact

La DG Concurrence transmet au secrétariat de la commission ECON des informations sur les consultations publiques qu'elle organise, et, plus généralement, apprécie les contributions que le Parlement apporte en temps utile. Les députés européens peuvent consulter les services de la DG Concurrence sur des aspects présentant un intérêt particulier. Les réponses aux consultations publiques, les études de fond commanditées, les analyses d'impact réalisées par la Commission et tous les documents de travail de ses services qui y sont liés sont publiés sur l'internet. Le site web de la DG Concurrence⁸² contient aussi la totalité des informations concernant les consultations publiques précédentes et en cours, de même que les analyses d'impact.

⁷⁹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0023.

⁸⁰ Commission Staff Working Document on the effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis economic crisis [SEC(2011) 1126 final du 5.10.2011].

⁸¹ Les domaines couverts ont inclus les services d'intérêt économique général, les lignes directrices pour le sauvetage et la restructuration des entreprises en difficulté, la consultation publique organisée par la Commission sur le recours collectif et les amendes.

⁸² http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.

Le commissaire à la concurrence et ses services ont participé aux réunions de l'intergroupe «Services publics» consacrées aux SIEG avant le lancement de la consultation publique en mars. Il a présenté à la commission ECON les premières réflexions de la Commission sur le sujet en mars, puis lui a fait rapport en juillet et en novembre. Au cours de cette procédure, la Commission a modifié sa proposition initiale pour prendre en compte quelques-unes des suggestions du Parlement.

Les membres de la commission ECON se sont déclarés préoccupés par la politique suivie par la Commission en matière d'amendes; les services de la DG Concurrence ont donc été amenés à expliquer la méthode appliquée dans ce domaine, dans le cadre de séminaires ainsi que dans une réponse circonstanciée à la lettre d'un député européen.

La politique de la Commission en matière d'amendes

En 2011, la DG Concurrence a publié une fiche descriptive concernant les amendes⁸³, destinée à expliquer les motifs de ces sanctions et leur méthode de calcul. Elle a également publié une brochure à l'intention des entreprises au sujet du respect des règles de concurrence, qui traite de l'importance d'encourager le respect du droit de la concurrence et de garantir une dissuasion efficace. Enfin, en octobre, elle a publié son paquet révisé des meilleures pratiques, qui contient des mesures destinées à améliorer la transparence des enquêtes en matière d'ententes et d'abus de position dominante. Ainsi, toutes les communications des griefs dans lesquelles la Commission expose ses arguments au début de la procédure et auxquelles les parties peuvent répondre en détail incluent, dorénavant, les paramètres des amendes possibles.

Les députés européens posent fréquemment à la Commission des questions sur des affaires de concurrence en cours bien précises, auxquelles elle est dans l'impossibilité de répondre pour des raisons de confidentialité liée à la procédure d'enquête.

Les enquêtes en cours et les enquêtes sectorielles

Les membres du personnel de la DG Concurrence rencontrent régulièrement les députés européens à leur demande pour leur expliquer les différentes étapes d'une procédure d'enquête, ou pour discuter d'un secteur particulier, tout en respectant les limites imposées par l'obligation de confidentialité à l'égard des parties. Le Parlement a également demandé, à plusieurs reprises, à la Commission d'organiser des enquêtes sectorielles dans plusieurs domaines, ce dont elle a pris acte. Pour faire respecter le droit de la concurrence de l'UE, la Commission dispose d'une série d'outils, tels que les enquêtes dans les dossiers individuels, les enquêtes sectorielles et la collaboration avec d'autres directions générales sur des mesures réglementaires. Les enquêtes sectorielles nécessitent de très importantes ressources, alors que les mêmes objectifs peuvent parfois être atteints aussi efficacement grâce à d'autres formes d'enquête.

3.4. Dialogue entre la DG Concurrence et le CESE

La Commission informe également le Comité économique et social européen (CESE) de ses grandes initiatives et assiste aux réunions de ses sections et de ses groupes d'étude. Le 4 octobre, le commissaire à la concurrence a participé à la réunion de la section «Marché unique, production et consommation» afin de lui présenter le document de travail des services de la Commission concernant les règles temporaires applicables aux aides d'État pendant la crise économique et financière. Le 7 décembre, le CESE a adopté un avis sur le rapport sur la politique de concurrence 2010⁸⁴.

⁸³ Consultable à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/competition/antitrust/compliance/factsheet_fines_nov_2011_en.pdf.

⁸⁴ Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de la Commission sur la politique de concurrence 2010» du 7 décembre 2011, JO C 43 du 15.2.2012, p. 25. Consultable à l'adresse suivante: http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifieur=ces\int\int594\ces1850-2011_ac.doc&language=FR.