

Consultation de la Commission Européenne Politique de concurrence et Pacte Vert

Réponse du Medef

ID # 43763731235-75

La Commission européenne a lancé une large consultation sur la façon dont la politique de concurrence pourrait soutenir au mieux le Pacte Vert.

Le MEDEF soutient l'ambition du Pacte Vert, dont il estime qu'elle est plus que jamais pertinente :

- elle acte la définition par l'Union européenne d'une stratégie affirmée en faveur d'une croissance durable ;
- elle s'inscrit dans une logique de transformation en profondeur de l'économie européenne vers l'efficacité des ressources ;
- elle affirme la volonté de l'Union européenne d'être leader dans la course mondiale aux technologies vertes ;
- elle inclut une stratégie industrielle, ce qui est un signal positif pour renforcer les capacités de production de l'Europe et sa compétitivité ;
- elle marque la nécessité de faire de la transition écologique un enjeu de souveraineté européenne.

Le MEDEF souligne toutefois la nécessité de viser une réduction de l'empreinte carbone afin d'encourager la production en Europe de biens et de services performants sur le plan climatique. La prise en compte de l'empreinte carbone est un gage d'efficacité dans l'atteinte des objectifs de lutte contre le changement climatique et d'égalité des conditions de concurrence entre acteurs économiques.

Les entreprises ont un rôle majeur à jouer dans la transition écologique. La politique de concurrence, en stimulant la compétitivité, renforce l'efficacité et l'innovation au bénéfice du consommateur.

La crise économique sans précédent induite par la pandémie COVID-19, impose de faire du Pacte Vert un levier de sortie de crise réussi ; l'objectif est de réussir la transition écologique, de mobiliser les financements nécessaires – publics et privés – et de renforcer la résilience de l'économie européenne. Cet objectif ne peut être dissocié de l'enjeu de transition numérique. La réussite sur ces deux plans sera un facteur fondamental de compétitivité des entreprises.

Il est important dans ce contexte, de souligner que la crise actuelle a largement entamé les ressources des entreprises, qui devront être plus ambitieuses et prendre davantage de risques, en matière de recherche notamment, avec moins de moyens disponibles. Il sera important que le droit de la concurrence fournisse, dans ses différentes branches, des incitations significatives à cet égard, ne complique ou ne freine pas outre mesure les coopérations larges indispensables et prenne pleinement en compte, en tant qu'efficacités, les contributions positives au Pacte Vert européen.

Il est également important de préciser que les entreprises non européennes reçoivent des soutiens étatiques massifs, y compris afin de les soutenir dans la transition environnementale. Il y a ici une problématique de *level playing field* international qui ne peut être sous-estimée.

Enfin, le respect de critères environnementaux renforcés représente un coût important pour les entreprises. Le fait que certains Etats ou certaines entreprises, européennes ou extra-européennes, appliquent un standard inférieur aux normes européennes est une source de concurrence déloyale qui devrait être prise en compte. Il est important que le respect des normes environnementales, au sein du marché intérieur, soit pris en compte dans l'objectif de l'égalité des conditions de concurrence, tant au niveau de la loi que de son application.

C'est dans ce contexte que la présente consultation est envisagée.

Le MEDEF réaffirme son attachement à une politique de concurrence forte qui s'est révélée bénéfique à l'économie européenne et aux consommateurs.

La politique de concurrence doit être appliquée en cohérence avec les autres règles de l'Union européenne, plus particulièrement avec les exigences de protection de l'environnement prévues à l'article 11 du Traité :

« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

La réussite du Pacte Vert repose sur une meilleure intégration des objectifs environnementaux dans la politique de concurrence. A ce stade, les entreprises estiment que la dimension environnementale est insuffisamment prise en compte, tout particulièrement dans le cadre des efficiences.

La réussite du Pacte Vert repose également sur une meilleure articulation des politiques européennes les unes avec les autres, au service d'une ambition écologique partagée : politique industrielle, commerciale, innovation, financements verts, ...

La politique de concurrence doit ainsi mieux s'articuler avec les autres politiques européennes tant sur le fond que dans les processus internes de consultation et de décision de la Commission en favorisant le travail en coordination avec d'autres directions (DG Trade DG GROW, DG Environnement, etc.) mais aussi avec les autorités des Etats membres.

Tous les outils de la politique de concurrence doivent être mobilisés et adaptés au service de l'ambition du Pacte Vert : aides d'Etat, contrôle des concentrations et antitrust.

La réussite du Pacte Vert et la future compétitivité des entreprises européennes dépendront de la capacité de l'Europe à accompagner les entreprises dans des partenariats ambitieux qui devront reposer, malgré la crise actuelle, sur des volumes d'investissements considérables et des coopérations renforcées.

A cet égard, la politique de concurrence sera confrontée à un enjeu de redéfinition de la notion d'efficience (pour mieux prendre en compte les efficiences environnementales) et d'intégration plus claire dans le standard de « bien-être » du consommateur, de la dimension environnementale, dans une optique plus dynamique à long terme.

Le cas échéant, une Communication ou des lignes directrices dédiées à la prise en compte de l'enjeu environnemental par la politique de concurrence pourraient être utiles aux entreprises.

Chaque instrument du droit de la concurrence doit évoluer pour permettre et faciliter la réalisation de la transition écologique :

- le régime des aides d'Etat doit être adapté dans l'optique de la réalisation du Pacte Vert (I.) ;
- les règles du contrôle des concentrations doivent permettre l'émergence d'entreprises européennes innovantes (II.) ;
- les règles antitrust doivent être clarifiées pour ne pas freiner les coopérations indispensables entre les entreprises (III.)

Le régime des aides d'Etat doit être adapté dans l'optique de la réalisation du Pacte Vert

La réussite du Pacte Vert passera par la capacité de l'Europe à financer des projets écologiques de grande importance, onéreux et risqués, dans des délais courts. Certaines technologies de rupture indispensables pour une économie décarbonée nécessitent une action au niveau européen en termes de R&D et de déploiement à l'échelle industrielle.

Ceci suppose bien sûr le respect des conditions de concurrence équitable, mais également un soutien financier public fort d'amorçage et un accompagnement des porteurs de projets industriels au plus proche du terrain.

Les aspects *level playing field* soulignés en introduction, en particulier les soutiens reçus par nos concurrents non européens, doivent être pleinement mesurés et pris en considération. Il serait nécessaire de procéder à un recensement de ces soutiens, qualitativement et quantitativement, afin d'éclairer la perspective européenne. Ces éléments devront être pris en compte à la fois dans la définition des règles européennes et dans l'application de l'instrument *level playing field* à venir.

Le Plan de relance européen constitue un accord ambitieux salué par le MEDEF.

En ce qui concerne la question de savoir comment le régime des aides d'Etat pourrait utilement être adapté pour tenir compte de la dimension environnementale d'un projet, le MEDEF formule les propositions suivantes :

- Adapter l'**encadrement temporaire** pour qu'il corresponde mieux aux priorités de la relance économique (souveraineté et transformation de l'économie) : l'encadrement temporaire des aides d'Etat par la Commission Européenne en vigueur depuis le 13 octobre, reste assez proche de celui communiqué le 19 mars et vise en priorité à faire face à l'urgence économique. Aujourd'hui, même avec l'encadrement temporaire européen décliné dans le régime cadre français, les montants de subventions susceptibles d'être attribués aux entreprises peuvent être trop réduits pour susciter une décision d'investissement, tout particulièrement dans le contexte d'incertitude actuel lié à la crise que nous traversons. Il conviendrait d'adapter le cadre temporaire afin de favoriser les investissements environnementaux et digitaux primordiaux dans la période de relance.
- Au-delà, un assouplissement du **régime général d'exemption par catégorie** est souhaitable, y compris dans sa dimension régionale, tout en préservant l'égalité des conditions de concurrence entre les différents acteurs.
- **PIIEC** : les premières applications de l'outil que constituent les PIIEC représentent une évolution très intéressante (batteries, micro-processeurs, hydrogène, ...).

Le dispositif devrait toutefois évoluer sur les points suivants :

- caractère disséminateur des droits de propriété intellectuelle ;
- critères de qualification ;
- complexité des dispositifs.

Constituerait des avancées utiles pour inciter les Etats membres à collaborer plutôt qu'à dupliquer des initiatives nationales :

- la clarification de l'étendue de la démonstration des externalités positives du projet et l'allégement de la charge de la preuve en la matière,

- l'encouragement du développement de tels projets dans les technologies de rupture,
- la simplification du dispositif et l'assouplissement de ses conditions pour faire entrer dans le dispositif des projets industriels de recherche à plus petite échelle,
- l'élargissement du champ de cet outil à des projets sectoriels aval.

Ces projets phares ne doivent pas occulter la grande variété des projets, importants pour le quotidien des consommateurs, qu'il est indispensable de déployer pour réussir le Pacte Vert.

- **Bonus-malus :** une piste de réflexion proposée par la Commission est la mise en place d'un dispositif de bonus/malus. Un « *bonus vert* » permettrait un montant d'aides d'Etat plus élevé pour des projets qui apportent une réelle contribution aux objectifs environnementaux. En revanche, l'Europe pourrait refuser d'approuver une aide qui nuirait à l'environnement ou qui maintiendrait des usines ou des centrales électriques polluantes en fonctionnement, dans les limites du Traité et conformément aux droits des Etats membres.

Un dispositif de bonus vert paraît une piste à approfondir, particulièrement dans le contexte de relance des économies pour inciter positivement les entreprises à investir dans des projets au soutien des objectifs du Pacte Vert. Il devrait être technologiquement neutre ; l'emploi d'outils numériques peut utilement permettre de procéder à la décarbonation de l'activité des entreprises. Au contraire, un système de malus représente une approche punitive que le MEDEF ne soutient pas.

Il pose notamment la question des critères utilisés pour définir ce bonus vert¹ et du point de référence qui pourrait s'inspirer des principes de la taxonomie. Toutefois, le Règlement Taxonomie lui-même, dont les Actes délégués restent à venir, est en l'état trop peu défini pour pouvoir être utilisé comme référence du système de bonification. Il conviendra de mieux définir les activités de transition, il conviendra également que le règlement couvre certaines activités pour le moment exclues, avant qu'il ne puisse y être fait référence.

- La Commission européenne pourrait également, dans l'optique du Pacte Vert, utilement adapter la façon dont elle applique le régime des aides d'Etat :
 - une logique moins juridique, moins mécanique, plus économique ;
 - un présupposé positif ;
 - une connaissance sectorielle renforcée des services de la DG COMP ;
 - une meilleure connaissance des outils mis à disposition des opérateurs économiques pour faciliter la transition environnementale et en premier lieu, des outils numériques à disposition ;
 - une approche qui prenne mieux en compte la dimension extérieure. A cet égard, les travaux de la Commission européenne sur les subventions étrangères constituent une avancée importante que le MEDEF accueille très favorablement. Mais cette logique doit également être intégrée à l'analyse de concurrence des aides d'Etat octroyées au sein de l'Union Européenne ;
 - des procédures plus rapides, qui nécessitent une réflexion de fond sur ce point ;
 - plus généralement, les lignes directrices en matière d'aides d'Etat devraient fournir un cadre clair, prenant en compte l'objectif environnemental et garantissant la neutralité technologique du régulateur et la liberté de choix technologique ;

¹ **Quels critères utiliser pour définir ce bonus vert ?** Le critère des émissions de CO2 doit être mis au cœur du dispositif. Il ne doit pas être défini en fonction d'une solution spécifique (principe de neutralité technologique). La performance climatique des Etats membres doit être davantage valorisée.

- autres pistes :
 - pouvoir autoriser les aides d'Etat permettant de développer des technologies vertes, notamment pour l'export non UE ;
 - intégrer les objectifs environnementaux dans les outils de neutralité concurrentielle ;
 - veiller à intégrer des analyses de cycle de vie (ACV) pour éviter toute concurrence déloyale entre différentes technologies qui concourent au même objectif climatique.

Les règles du contrôle des concentrations doivent permettre l'émergence d'entreprises européennes innovantes

La réussite du Pacte Vert passera par la capacité de l'Europe à faire émerger des entreprises européennes innovantes, à faciliter des alliances industrielles stratégiques, notamment dans le contexte de relance post-covid. C'est à cette condition que l'Europe pourra devenir un leader mondial de l'économie circulaire et des technologies propres. La contribution de l'Europe à la lutte contre le changement climatique passera notamment par les solutions qu'elle apportera au reste du monde.

L'enjeu principal du contrôle des concentrations est double :

- Intégrer des **éléments prospectifs** dans l'analyse des projets de concentrations : les dépenses en faveur du climat, estimées aujourd'hui à moins d'1 point de PIB mondial, devraient être relevées à 5 points de PIB mondial pour respecter l'Accord de Paris². Cette croissance très forte (x 5) doit être prise en compte dans l'analyse des marchés liés aux enjeux climatiques.

Il est indispensable que le contrôle des concentrations intègre mieux la dimension internationale de la concurrence à laquelle participent les acteurs européens. La prise en compte de cette dimension doit se faire de manière coordonnée avec la révision en cours de la Communication sur la définition du marché pertinent.

A cet égard, le MEDEF a fait valoir que le cadre dans lequel la concurrence potentielle est prise en compte dans l'analyse concurrentielle est trop restrictif. Le MEDEF suggère que la concurrence potentielle soit prise en compte dès le stade de la délimitation du marché pertinent et que l'horizon temporel dans lequel elle est prise en compte par les autorités de concurrence, soit rallongé.

- Prendre en compte les **efficacités environnementales**

Le refus quasi systématique de la Commission européenne de prendre en compte les efficacités dynamiques (telles que des économies d'échelle en R&D ou un meilleur accès aux marchés financiers pour les entreprises fusionnées) est un point clé soulevé par les entreprises. En particulier, pour les opérations impliquant des activités en lien avec la transition écologique, la DG COMP devrait prendre en compte les bienfaits pour l'environnement, et notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qu'elles génèreront.

La Commission européenne pourrait également améliorer la façon dont elle appréhende les concentrations dans l'optique du Pacte Vert sur **plusieurs aspects** :

- une meilleure appréhension des problématiques transversales ;
- une approche plus dynamique des marchés, même en présence de parts de marchés historiques élevées ;

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4796342>

- une approche plus long-terme et prospective du marché : l'innovation implique des stratégies de long terme que la Commission ne prend pas suffisamment en compte ;
- la prise en compte des externalités sur les prix des produits : par définition, la Commission n'autorise les fusions horizontales que si elles garantissent des prix bas à court terme pour les consommateurs finaux ;
- un choix plus ouvert de remèdes, qui ne doivent pas aboutir à dénaturer un projet.

La Commission pourrait, en outre, utilement envisager les mesures et propositions suivantes :

- possibilité encouragée de demander des lettres de confort sur des points de droit complexes (définition de marchés émergents, ...), sur la base du volontariat/de manière optionnelle, avec des demandes d'informations limitées et un délai de réponse rapide ;
- renforcement des compétences des équipes en charge de l'analyse des opérations, en particulier des équipes responsables des affaires en lien avec la transition écologique, pour accélérer leur traitement (sans désavantager les autres affaires) et recrutement d'économistes experts de l'évaluation des efficacités environnementales ; meilleure implication des experts de la DG Environnement dans les affaires où leur expertise est utile ;
- mises à jour plus fréquentes de la Communication juridictionnelle consolidée sur la base de la jurisprudence, de la pratique décisionnelle, ...

Enfin, la Commission pourrait utilement contribuer à l'harmonisation des approches des autorités de concurrence au niveau mondial sur le sujet afin de renforcer la sécurité juridique des projets ayant un impact hors Union européenne.

Les règles antitrust doivent être clarifiées pour ne pas freiner les coopérations indispensables entre les entreprises

L'enjeu principal du débat pour les entreprises est de faciliter leur coopération sur des projets d'ordre environnemental qui supposent, dans bien des cas, d'intégrer toute la chaîne de valeur. Le développement d'accords horizontaux - plus particulièrement entre concurrents - est associé à un fort risque de nullité des accords ou clauses concernées et de sanctions au titre des pratiques anticoncurrentielles, qui constitue un frein au développement de tels projets.

Les règles existantes devraient évoluer sur trois points principaux :

- règles de coopération en matière de R&D (coopération en commun) qui supposent de trouver le bon équilibre entre recherche en commun et absence de dissémination des droits de propriété intellectuelle générés ;
- question des échanges d'informations ;
- intégration des contributions environnementales dans la notion d'efficacités au titre de l'article 101 (3) TCE.

La question de l'application des règles *antitrust* se pose également s'agissant de l'élaboration de chartes, labels, normes environnementales, de qualité, d'origine, ... Elle concerne non seulement les entreprises, mais également les organisations professionnelles qui peuvent être associées à ces travaux. Elle porte tant sur les accords eux-mêmes que sur les échanges d'informations qui peuvent intervenir dans ce cadre.

Les entreprises et les organisations professionnelles ont besoin de règles plus claires et d'une meilleure visibilité sur la légalité de projets qu'elles pourraient développer dans ce cadre, qu'il s'agisse de déterminer s'ils entrent dans le champ de l'article 101(1) du Traité et, le cas échéant, s'ils peuvent être exemptés sur le fondement de l'article 101(3). Elles doivent également être informées des éléments permettant d'étayer les efficiences du projet.

La révision des deux **règlements horizontaux d'exemption par catégorie** (Règlements n° 1217/2010 et n° 1218/2010) et des lignes directrices relatives aux accords de coopération horizontale devrait permettre de mieux intégrer les enjeux du Pacte Vert et d'apporter plus de sécurité juridique aux entreprises et organisations professionnelles sur le sujet

A cet égard, le MEDEF formule les propositions suivantes :

- fusionner les deux règlements pour avoir une meilleure lisibilité des règles ;
- reconsidérer les règles qui dans le règlement 1217/2010 conditionnent l'exemption à l'octroi d'accès illimité aux résultats de la recherche considérée (article 3(2)). Une attention doit être portée au risque de dissémination excessive de la propriété intellectuelle générée, qui pourrait décourager les entreprises (en particulier les plus petites) de participer à des coopérations et bénéficier à des concurrents non européens. Ces règles sont donc particulièrement handicapantes, alors que la nécessité de conduire des activités de R&T et R&D en partenariats larges sera clé et que l'impact de ces activités sur le jeu de la concurrence est hors cas exceptionnel, largement bénéfique ;
- mieux intégrer la dimension internationale de la concurrence, particulièrement pertinente dans une optique environnementale, le cas échéant en fixant de nouveaux seuils en parts de marchés pour faciliter la concrétisation de partenariats et en replaçant toute analyse de concurrence dans le cadre documenté des soutiens dont nos concurrents non européens bénéficient ;
- mieux intégrer et préciser quels gains d'efficience environnementaux peuvent être pris en compte pour apprécier la légalité d'un accord. Faciliter la prise en compte de choix d'investissements technologiques communs dans les gains d'efficience. Assurer une neutralité technologique de la Commission sur ces sujets ;
- clarifier les règles applicables à la mise en place de labels environnementaux par les acteurs économiques et la participation des organisations professionnelles à ces travaux ;
- faciliter la prise en compte de choix d'investissement technologiques communs dans les gains d'efficience. Assurer une neutralité technologique de la Commission sur ces sujets ;
- clarifier les règles applicables aux accords de partage de données, dans l'ensemble de ses dimensions : échange d'informations, barrières à l'entrée et efficiences ;
- s'agissant des échanges d'informations, il est fondamental de fournir davantage de sécurité juridique aux entreprises. Dans les contextes de recherche en commun, et dans le cadre de partenariats étendus nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux, de nombreuses informations devront faire l'objet d'échanges. Celles-ci porteront par exemple sur des pistes technologiques, l'état de progression des recherches, des droits de propriété intellectuelle, des données techniques sur les produits considérés, ou plus généralement l'information nécessaire à la gestion des projets collaboratifs eux-mêmes.

La révision en cours du **Règlement d'exemption sur les restrictions verticales** intègre utilement la dimension Pacte Vert.

La révision de ces instruments européens est d'autant plus importante qu'ils servent de cadre de référence aux autorités nationales.

Le MEDEF estime également nécessaire de tirer les enseignements de la crise COVID au cours de laquelle les autorités de concurrence européennes et nationales ont fait preuve de disponibilité à l'égard des entreprises, pour les accompagner dans la sécurisation de leurs accords (échanges informels, lettres de confort, ...). Il est en effet nécessaire de pouvoir confirmer la légalité d'un projet auprès de la Commission lorsque les règlements d'exemption et les lignes directrices ne permettent pas une auto-évaluation complète et certaine du projet en question. La procédure de lettres de confort doit être une procédure volontaire et rapide.

La pérennisation d'initiatives de ce type est une voie qui est attendue par les entreprises.

Elle devrait venir en complément de l'adoption de nouvelles **lignes directrices** en matière de coopération environnementale, qui fixeraient les règles à l'égard de tous. De telles lignes directrices permettraient notamment, de fournir des développements et des exemples sur les échanges d'informations en matière de coopération environnementale. Elles seraient également un moyen de préciser les conditions dans lesquelles les coopérations en matière environnementale n'entrent pas dans le champ de l'article 101(1) TFUE et de préciser les conditions d'application de l'article 101(3) à de tels accords.

Conclusion

Le respect de critères environnementaux renforcés représente un coût important pour les entreprises.

L'Europe est la seule grande région du monde à s'être fixé des objectifs de réduction des émissions de GES contraignants. La France et l'Europe ont pris conscience que leur politique climatique a jusqu'à présent conduit à affaiblir leurs entreprises sans réduire les émissions mondiales et qu'elle conduit à transférer les émissions hors des frontières au détriment du développement de nos capacités à développer en Europe et à exporter les solutions bas-carbone de demain.

Un *level playing field* doit être mis en place au sein de l'Union européenne, mais également aux bornes de ce marché, dans le cadre d'outils adaptés.

A cet égard, le MEDEF souhaite que la Commission développe les instruments nécessaires pour y parvenir en cohérence avec les mécanismes de soutien existants : préservation du système EU ETS et des mécanismes de compensation des coûts directs (quotas gratuits) et des coûts indirects³.

³ Coûts des quotas de CO2 du secteur électrique répercutés dans les prix de l'électricité payés par les industriels sous ETS.