



Bruxelles, le 26.3.2021
SWD(2021) 67 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

des aspects procéduraux et juridictionnels du contrôle des concentrations de l'UE

{SEC(2021) 156 final} - {SWD(2021) 66 final}

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS

Le contrôle des concentrations de l'UE a pour but de faire en sorte que les restructurations importantes d'entreprises n'entraînent pas de préjudice durable pour la concurrence dans le marché intérieur. Pour atteindre cet objectif, le règlement de l'UE sur les concentrations confère à la Commission une compétence exclusive afin d'examiner si de telles concentrations sont susceptibles d'entraver de manière significative une concurrence effective dans le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci.

Le champ d'application du contrôle des concentrations de l'UE est déterminé à l'aide de seuils de chiffre d'affaires. Si les entreprises qui fusionnent réalisent un chiffre d'affaires, sur le plan mondial, dans l'UE et dans les États membres, qui dépasse certains seuils, elles doivent notifier leur concentration à la Commission et ne peuvent la mettre en œuvre avant d'y être autorisées. Les concentrations qui échappent au contrôle de l'UE peuvent toujours relever de la compétence d'un ou de plusieurs États membres de l'Union. Afin de veiller à ce que l'autorité la plus appropriée effectue l'appréciation, et pour autant que certaines conditions soient remplies, la Commission peut renvoyer l'examen aux États membres, ou inversement, dans le cadre du système de renvoi prévu par le règlement de l'UE sur les concentrations.

L'obligation de notifier la concentration et de retarder sa réalisation jusqu'à son autorisation s'applique indépendamment de la question de savoir si la concentration est susceptible de poser des problèmes de concurrence. Pour alléger la charge pesant sur les entreprises et sur elle-même, la Commission a mis en place des règles spécifiques en vue d'une procédure simplifiée qui s'applique aux catégories de concentrations généralement considérées comme non problématiques et qui permet un examen plus simple et plus rapide.

En 2016, la Commission a lancé une **évaluation** de certains aspects du contrôle des concentrations dans l'UE. L'objectif de l'évaluation est de s'appuyer sur les travaux menés par la Commission au cours des années antérieures et d'évaluer le fonctionnement de certains aspects du contrôle des concentrations dans l'UE, en mettant l'accent sur deux questions d'actualité connexes recensées par les parties prenantes et la Commission.

- (1) La première question est de savoir si le cadre actuel donne à la Commission une marge de manœuvre suffisante pour détecter et examiner les concentrations susceptibles d'avoir une incidence significative sur la concurrence effective dans le marché intérieur ou, inversement, si les concentrations potentiellement problématiques peuvent ne pas relever de la compétence de la Commission. Le nœud du problème est de savoir si les seuils fondés sur le chiffre d'affaires sont efficaces, d'autant plus qu'il est attesté que des opérations peuvent concerner des entreprises très valorisées *réalisant un chiffre d'affaires limité* et qui peuvent, malgré tout, jouer (ou être amenées à jouer) un rôle important sur le marché dans des secteurs tels que le numérique, le secteur pharmaceutique et d'autres.

- (2) La seconde question est de savoir si les initiatives spécifiques visant à simplifier davantage le régime de contrôle des concentrations dans l'UE, adoptées en 2013, ont réduit de manière significative la charge que représentent les procédures de concentration et ont permis une utilisation plus efficiente des ressources de la Commission, sans nuire à l'efficacité du contrôle des concentrations.

Outre ces deux principales problématiques, l'évaluation a également porté sur le système de renvoi des affaires.

L'évaluation a permis de rassembler des données sur le fonctionnement de ces aspects juridictionnels et procéduraux spécifiques, afin d'inspirer d'éventuelles mesures à l'avenir, dont de possibles réformes des textes réglementaires concernés.

Pour procéder à son évaluation, la Commission s'est appuyée sur de multiples sources d'information. S'inspirant de travaux et de consultations antérieurs, elle a mené une consultation publique ouverte, organisé de nombreuses réunions avec les parties prenantes, effectué des recherches approfondies sur diverses opérations et analysé ses propres pratiques en matière de contrôle de l'application des règles. Elle a également utilisé des données provenant d'un axe de travail distinct sur les effets de la transformation numérique sur la politique de concurrence et a suivi de près l'introduction et l'application de seuils de compétence supplémentaires fondés sur la valeur des opérations en Autriche et en Allemagne.

L'évaluation ne s'est pas intéressée au fonctionnement global du régime de contrôle des concentrations de l'UE et n'a donc pas couvert les récents débats sur l'appréciation de fond des concentrations, qui portent sur les facteurs dont la Commission devrait tenir compte lorsqu'elle détermine si une concentration notifiée peut être autorisée. La Commission a lancé des axes de travail et des initiatives spécifiques distincts afin d'examiner et de traiter ces questions ainsi que des sujets étroitement liés.

2. PRINCIPALES CONSTATATIONS

L'évaluation indique qu'à ce stade, les seuils de compétence fondés sur le chiffre d'affaires définis dans le règlement de l'UE sur les concentrations, complétés par les mécanismes de renvoi, se sont généralement révélés efficaces pour détecter les opérations importantes dans le marché intérieur de l'UE. L'absence de seuils complémentaires fondés sur la valeur des opérations n'a en soi pas grandement nui à l'efficacité des seuils de compétence existants, étant donné qu'il n'existe pas toujours de corrélation suffisante entre la valeur de l'opération et le poids concurrentiel potentiel. En outre, l'introduction d'un seuil fondé sur la valeur risquerait d'augmenter les coûts du système pour la Commission et les parties à la concentration et devrait donc être soigneusement mise en balance avec toute valeur ajoutée escomptée.

En tout état de cause, l'évaluation a également montré qu'au regard des règles de compétence actuelles, un certain nombre d'opérations susceptibles d'avoir une incidence sur la concurrence dans le marché intérieur ne relèvent pas des seuils de compétence fixés par le règlement de l'UE sur les concentrations. Bien que les renvois effectués par les États

membres de l'UE aient en partie atténué ce problème, certaines concentrations ayant une incidence transfrontière dans l'UE, pour lesquelles le chiffre d'affaires n'était pas révélateur du poids concurrentiel (de certaines) des entreprises parties à la concentration, n'ont été examinées ni par la Commission ni par aucun État membre. Cela concerne en particulier des acquisitions de concurrents émergents et d'entreprises innovantes, notamment (mais pas exclusivement) dans les secteurs numérique, pharmaceutique et des biotechnologies et dans certains secteurs industriels.

À cet égard, l'évaluation a indiqué que l'approche actuelle de la Commission consistant à décourager les renvois au titre de l'article 22 du règlement de l'UE sur les concentrations lorsque la concentration ne relève pas des seuils nationaux de contrôle des concentrations de l'État membre qui effectue le renvoi *limite l'efficacité de ces renvois* en tant que mécanisme correcteur des seuils fondés sur le chiffre d'affaires. Dans la pratique, il ressort de cette approche que seules les opérations soumises à l'obligation de notification dans au moins un État membre peuvent potentiellement faire l'objet d'un renvoi au titre de l'article 22. Cette disposition permet aux États membres de demander à la Commission d'examiner toutes les concentrations qui ne revêtent pas une dimension européenne mais qui affectent les échanges transfrontaliers et menacent d'affecter de manière significative la concurrence sur le territoire du ou des États membres qui présentent la demande (indépendamment de la question de savoir si cette opération est soumise à l'obligation de notification dans l'État membre qui effectue le renvoi). Par conséquent, la pratique actuelle a eu pour effet que le potentiel du mécanisme correcteur proposé par l'article 22 n'est pas pleinement exploité, ce qui réduit son efficacité. Accepter et encourager le renvoi de ces opérations pertinentes donnerait aux États membres et à la Commission la possibilité de cibler les concentrations qui méritent d'être examinées au niveau de l'UE, sans imposer la notification des opérations pour lesquelles un tel examen ne se justifie pas.

En outre, les éléments recueillis ont globalement accrédité la thèse selon laquelle les mécanismes de renvoi du règlement de l'UE sur les concentrations ont généralement bien servi leurs objectifs en offrant un «guichet unique» et en renvoyant efficacement les affaires vers les autorités les mieux placées. Dans le même temps, les mécanismes ont permis d'éviter de procéder à de nombreuses enquêtes parallèles au niveau national et, partant, ont réduit la charge pesant sur les parties à la concentration et atténué le risque de résultats contradictoires dans différents États membres. Cette conclusion ne doit pas faire oublier les imperfections constatées qui découlent de la pratique actuelle de la Commission consistant à décourager les demandes de renvoi au titre de l'article 22 adressées par les États membres qui ne sont pas compétents pour examiner l'opération de concentration.

En matière de simplification, l'évaluation a montré que le paquet de mesures de simplification de 2013 a permis d'élargir l'application de la procédure simplifiée aux concentrations qui ne posent pas de problème et de réduire la charge pesant à la fois sur les entreprises et sur la Commission, tout en garantissant une application effective des règles en matière de concentrations. Toutefois, elle a également montré qu'il reste possible, sans doute de manière limitée toutefois, d'apporter de nouvelles simplifications et de réduire les formalités administratives, notamment en ce qui concerne le traitement de certaines catégories d'affaires qui ne sont généralement pas susceptibles de soulever des problèmes

de concurrence et en ce qui concerne les informations requises pour notifier une concentration. Toutefois, la simplification accrue envisagée dans l'évaluation, qui nécessiterait une modification du règlement de l'UE sur les concentrations, n'a reçu aucun soutien généralisé tant de la part des acteurs publics que de la part des acteurs privés.

L'évaluation a également montré, même si des améliorations sont possibles, que les aspects juridictionnels et procéduraux évalués: i) continuent de poursuivre les objectifs pertinents; ii) ont globalement atteint leurs objectifs de manière efficace et iii) en cohérence avec les autres politiques et actions menées au niveau de l'UE; et iv) ont apporté une valeur ajoutée européenne.