

Bruxelles, le 1.6.2023
SWD(2023) 168 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant les documents:

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Approbation du contenu d'un projet de communication de la Commission - Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale

RÈGLEMENT (UE) .../... DE LA COMMISSION du XXX relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de recherche et développement

RÈGLEMENT (UE) .../... DE LA COMMISSION du XXX relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de spécialisation

{C(2023) 3448 final} - {SEC(2023) 212 final} - {SWD(2023) 167 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact accompagnant la révision des règlements d'exemption par catégorie applicables aux accords horizontaux (ci-après les «REC horizontaux») et des lignes directrices sur les accords de coopération horizontale (ci-après les «lignes directrices horizontales»)
A. Nécessité d'une action
Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?
L'évaluation a confirmé que les REC horizontaux et les lignes directrices horizontales constituent des outils utiles qui facilitent grandement l'autoévaluation des accords horizontaux au regard du droit de la concurrence de l'UE. Toutefois, l'évaluation a également mis en évidence certains domaines dans lesquels les règles ne fonctionnent pas bien ou pourraient fonctionner mieux. Par conséquent, il a été jugé pertinent de réviser les REC horizontaux et les lignes directrices horizontales après une analyse d'impact des modifications proposées. Deux problèmes principaux ont été mis en évidence. Premièrement, l'évaluation a montré que les petites et moyennes entreprises (PME) avaient des difficultés, dans le cadre de l'autoévaluation, à apprécier la conformité de leurs accords de R&D et de spécialisation avec l'article 101 du traité en se fondant sur les REC horizontaux. La coopération en matière de R&D et de spécialisation est importante pour les PME; en effet, la coopération avec d'autres PME ou avec des entreprises plus grandes peut leur ouvrir l'accès à des ressources, à des financements et à des connaissances. L'existence d'incertitudes quant à la conformité d'une coopération envisagée en matière de R&D ou de spécialisation peut conduire à l'abandon de la coopération, ce qui pourrait entraîner des occasions manquées et des retards dans l'innovation. Les PME ont indiqué qu'elles éprouvaient des difficultés particulières à appliquer les définitions des REC horizontaux, à définir les marchés en cause et à calculer les parts de marché, ainsi qu'à interpréter les conditions d'exemption prévues par le règlement relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords de recherche et de développement («REC applicable à la R&D»). Par conséquent, les PME sont souvent tributaires de la disponibilité d'un soutien externe coûteux pour apprécier la conformité de leur coopération avec le droit de la concurrence. Deuxièmement, il est à craindre que la concurrence par l'innovation ne soit pas adéquatement protégée dans certains cas où des entreprises concluent des accords de R&D pour lesquels il n'est pas possible de calculer les parts de marché. La zone de sécurité prévue par le règlement d'exemption par catégorie applicable aux accords de R&D s'applique aux accords de R&D pour lesquels la part de marché cumulée des parties ne dépasse pas 25 % sur le ou les marchés des produits ou des technologies qui seront améliorés, substitués ou remplacés par les produits ou les technologies résultant de la R&D conjointe. Toutefois, des sociétés peuvent également conclure des accords de R&D dans le but de développer des produits ou des technologies qui n'ont pas vocation à améliorer ou à remplacer des produits ou des technologies existants mais à créer un marché entièrement nouveau. Dans le REC applicable à la R&D, les accords de R&D de ce type sont assimilés à des accords entre non-concurrents et peuvent donc bénéficier de l'exemption par catégorie sans aucune condition quant à la dynamique concurrentielle au niveau de la R&D. Pourtant, les entreprises se livrent bien concurrence au stade de la R&D pour gagner la course à la mise sur le marché des produits et des technologies. Par conséquent, dans des cas spécifiques, les accords de R&D portant sur le développement de produits ou de technologies qui créeront un marché entièrement nouveau pourraient restreindre la concurrence par l'innovation sans pour autant remplir les conditions de l'article 101, paragraphe 3, du traité.
Quels sont les objectifs à atteindre?

L'initiative a pour objectif général de faciliter une coopération entre les sociétés qui soit économiquement souhaitable et sans effets néfastes sous l'angle de la politique de concurrence. Parallèlement, l'initiative vise également à simplifier le contrôle administratif exercé par la Commission, les autorités nationales de concurrence et les juridictions nationales.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

En vertu de l'article 3 du TFUE, l'UE dispose d'une compétence exclusive pour établir les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur. Les REC horizontaux prévoient une zone de sécurité en dérogation du droit de la concurrence de l'UE, dispositif qui ne peut être mis en place qu'au niveau de l'UE. Quant à la nécessité et à la valeur ajoutée qu'il y a à adopter des REC horizontaux révisés au lieu de laisser expirer les REC horizontaux existants, l'évaluation indique que les REC horizontaux simplifient l'autoévaluation et renforcent la sécurité juridique pour les entreprises qui concluent des accords de R&D et de spécialisation et qu'ils fournissent, en même temps, un cadre commun pour l'application, par les ANC et les juridictions nationales, de l'article 101 du traité à ces types d'accords.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée?

Le scénario de référence pour chacun des deux domaines faisant l'objet de l'analyse d'impact consiste à maintenir les règles et orientations énoncées dans les REC horizontaux et les lignes directrices horizontales de 2010 (**scénario de référence** pour les deux domaines).

Options visant à **faciliter l'application des REC horizontaux par les PME**: Selon l'**option 1**, les deux REC horizontaux prévoiraient une exemption spécifique pour les accords conclus par des PME. L'exemption serait subordonnée à certains critères spécifiquement élaborés pour les PME afin d'épargner à celles-ci la nécessité de définir les marchés en cause ou de calculer les parts de marché lors de l'appréciation de leurs accords. L'**option 2** consisterait à limiter ou à supprimer, pour les accords de R&D conclus par des PME, les conditions (ou l'une des conditions) d'accès énoncées à l'article 3, paragraphes 2 et 3, du REC applicable à la R&D, qui imposent aux parties à de tels accords d'accorder un accès illimité aux résultats finaux de la R&D conjointe, ainsi qu'un accès au savoir-faire préexistant afin de bénéficier de l'exemption par catégorie. L'**option 3** élargirait le champ d'application du REC applicable aux accords de spécialisation en étendant la définition de la notion de spécialisation unilatérale aux accords conclus entre plus de deux entreprises. Cette mesure serait particulièrement pertinente pour les PME; en effet, du fait leur taille et des ressources limitées dont elles disposent, leur spécialisation, pour être efficace, peut nécessiter une coopération entre plus de deux parties.

L'**option privilégiée est l'option 3**. Cette option serait associée à l'introduction de clarifications dans les lignes directrices horizontales. L'option 3 est celle qui répond le mieux aux objectifs consistant à assurer une protection effective de la concurrence et à garantir une sécurité juridique satisfaisante. L'élargissement du champ d'application du REC applicable aux accords de spécialisation, conformément à l'**option 3**, et les clarifications contribueront également à simplifier le contrôle administratif exercé par la Commission, les ANC et les juridictions nationales.

Options concernant le **degré de protection potentiellement inadéquat de la concurrence par l'innovation**: L'**option 1** introduirait un nouveau seuil d'exemption applicable aux accords de R&D pour lesquels il n'est pas possible de calculer les parts de marché au moment

de la conclusion de l'accord. Ce seuil serait lié à la dynamique concurrentielle au niveau de la R&D, c'est-à-dire au degré de concurrence résiduelle au niveau de la R&D. L'**option 2** maintiendrait l'exemption des accords de R&D pour lesquels il n'est pas possible de calculer les parts de marché au moment de la conclusion de l'accord, sous réserve des autres conditions prévues par le REC applicable à la R&D (par exemple, les conditions relatives à l'accès aux résultats de la R&D, l'absence de restrictions caractérisées, etc.) sans introduire de nouveau seuil. Il est néanmoins prévu, selon l'option 2, d'insérer dans le REC applicable à la R&D une nouvelle disposition faisant référence au pouvoir de la Commission et des ANC de retirer le bénéfice de l'exemption dans les cas où l'accord de R&D ne remplit pas les conditions de l'article 101, paragraphe 3, du traité notamment parce qu'il élimine la concurrence par l'innovation. L'option privilégiée est l'**option 2**. L'option 2 est celle qui répond le mieux aux objectifs consistant à assurer une protection effective de la concurrence et à garantir une sécurité juridique satisfaisante, sans engendrer de coûts administratifs et de mise en conformité qui seraient disproportionnés au regard du problème mis en évidence.

Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Diverses consultations ont eu lieu en lien avec les options concernant les REC horizontaux: une consultation sur l'analyse d'impact initiale, une consultation publique ouverte reposant sur un questionnaire en ligne, des questionnaires ciblés portant sur des questions spécifiques, une consultation ciblée des autorités nationales de concurrence, trois rapports d'experts, un atelier sur les accords de R&D et de spécialisation, une consultation publique ouverte sur la base de la publication des projets de révision des REC horizontaux et des lignes directrices horizontales et un atelier sur la révision du règlement d'exemption par catégorie applicable aux accords de R&D. Toutes les catégories de parties prenantes se sont déclarées globalement favorables à la révision des REC horizontaux et des lignes directrices horizontales.

En ce qui concerne les options visant à **faciliter l'application des REC horizontaux par les PME**, seul un petit nombre de parties prenantes ont exprimé leur avis. Les experts consultés se sont prononcés contre l'introduction d'une **exemption spécifique pour les accords de R&D et les accords de spécialisation conclus par des PME (option 1)** et contre la **limitation ou la suppression, pour les accords de R&D conclus par des PME, des conditions prévues dans le REC applicable à la R&D (option 2)**. Les ANC ont déclaré manquer d'expérience pour se prononcer clairement dans un sens ou dans l'autre. Les projets de textes révisés ont été publiés afin de permettre d'évaluer le degré d'adhésion à l'extension de la **définition des accords de spécialisation unilatérale** aux accords entre plus de deux parties (**option 3**), extension qui a été plébiscitée par les parties prenantes qui se sont exprimées.

En ce qui concerne les options relatives au **degré de protection potentiellement inadéquat de la concurrence par l'innovation**, les parties prenantes ont généralement exprimé une nette préférence pour l'option 2. L'**option 1**, à savoir l'application, aux accords de R&D pour lesquels il n'est pas possible de calculer les parts de marché, d'un nouveau seuil lié à la dynamique concurrentielle au niveau de la R&D, renforcerait, en principe, la protection de la concurrence, en réduisant la possibilité que cette catégorie d'accords de R&D puisse bénéficier de la zone de sécurité dans les cas où l'accord nuirait à la concurrence par l'innovation. Cependant, sur la base des résultats de l'analyse d'impact, elle aurait pour inconvénient de rendre les autoévaluations plus complexes et de réduire la sécurité juridique pour les entreprises envisageant de conclure des accords de R&D de cette catégorie. L'**option 2** maintiendrait le niveau actuel de sécurité juridique pour cette catégorie d'accords de R&D, tout en attirant l'attention sur le fait que, dans certains cas de figure, de tels accords soient susceptibles de nuire à la concurrence par l'innovation, auquel cas les autorités de

concurrence pourraient retirer le bénéfice de l'exemption par catégorie.
C. Incidences de l'option privilégiée
Quels sont les avantages de l'option privilégiée?
L'option privilégiée en ce qui concerne la facilitation de l'application des REC horizontaux pour les PME a pour principal avantage de renforcer la sécurité juridique grâce au maintien des seuils de part de marché et à l'ajout, dans les lignes directrices horizontales, d'orientations supplémentaires sur l'application de ces seuils, les restrictions caractérisées et les conditions d'exemption. En outre, cette option préserverait la concurrence sur le marché. L'option privilégiée en ce qui concerne le degré de protection potentiellement inadéquat de la concurrence par l'innovation a pour principal avantage d'attirer l'attention sur les problèmes de concurrence qui pourraient se présenter tout en préservant la sécurité juridique. Par conséquent, elle n'engendrerait pas de coûts administratifs et de mise en conformité disproportionnés par rapport au problème mis en évidence.
Quels sont les coûts de l'option privilégiée?
L'option privilégiée en ce qui concerne les PME entraînera une diminution des coûts, grâce à l'élargissement de la notion d'accord de spécialisation à davantage de parties que prévu actuellement, ainsi que grâce au renforcement de la sécurité juridique et à l'insertion de précisions dans les lignes directrices horizontales. L'option privilégiée en ce qui concerne la protection de la concurrence par l'innovation ne devrait pas augmenter les coûts administratifs ou de mise en conformité pour les entreprises.
Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?
Les options privilégiées concernant les PME et la concurrence par l'innovation présenteraient l'avantage de permettre aux entreprises de continuer à se fonder sur les mêmes règles sans devoir s'adapter à une nouvelle législation, et de leur offrir une sécurité juridique accrue en apportant des précisions, dans les lignes directrices horizontales, sur l'application des REC horizontaux. L'extension de la notion de spécialisation unilatérale équivaldrait à reconnaître la réalité économique selon laquelle une entreprise a parfois besoin de coopérer avec plusieurs autres parties afin d'obtenir des économies d'échelle suffisantes pour être compétitive. Elle aura une incidence importante sur les PME en leur facilitant l'entrée sur le marché et en réduisant le risque qu'elles soient moins aptes à se défendre que leurs concurrents de plus grande taille. Les incidences négatives sur le marché intérieur sont limitées, le seuil de part de marché cumulée de 20 % demeurant inchangé. En outre, la nouvelle disposition du REC applicable à la R&D faisant référence au pouvoir de la Commission et des ANC de retirer l'exemption par catégorie ainsi que les orientations supplémentaires sur les cas de figure dans lesquels ce pouvoir est susceptible d'être utilisé attireront l'attention sur ce pouvoir et sur les risques qu'il y a à conclure des accords qui nuisent à la concurrence au niveau de la R&D.
Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?
Dans l'ensemble, l'initiative n'aurait pas d'incidence pratique significative sur l'action des autorités nationales en matière de contrôle de l'application des règles de concurrence. En effet, elle ne modifie pas fondamentalement la structure de base et le cadre d'appréciation prévus par les REC horizontaux (par exemple les notions de restriction caractérisée et de seuil de part de marché). En outre, l'initiative en tant que telle n'aurait aucune incidence sur les

budgets nationaux.
Y aura-t-il d'autres incidences notables?
Au-delà des incidences directes sur les entreprises, la concurrence et le marché intérieur, les options privilégiées devraient également produire des incidences indirectes pour les consommateurs, qui profiteront d'une innovation et d'un choix accrus si la concurrence au niveau de la R&D est préservée. En outre, les seuils de part de marché, les conditions d'exemption et les listes de restrictions caractérisées garantiront que les gains d'efficacité résultant d'accords de R&D et de spécialisation parviendront au consommateur final et l'emporteront sur tout préjudice éventuel.
Proportionnalité
L'option privilégiée dans chaque domaine de réglementation serait proportionnée car elle éviterait d'aller au-delà de ce qui est nécessaire pour réajuster le champ de la zone de sécurité prévue par les REC horizontaux.
D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
Il est prévu que ces initiatives restent en place pendant 12 ans. La Commission suivra en permanence le fonctionnement des règles révisées, en se fondant sur sa propre pratique en matière de contrôle de leur application et sur celle des ANC, en suivant les questions d'interprétation soulevées devant les juridictions nationales et de l'Union et en entretenant des contacts informels avec les parties prenantes. Au plus tard en juin 2031, la Commission dressera un bilan du fonctionnement des règles révisées et établira un rapport d'évaluation, notamment sur la base des informations recueillies dans le cadre de ce suivi.