

# Concurrences

COMPETITION LAW REVIEW

**Innovation** : La Commission européenne publie, le rapport Draghi lequel appelle à une refonte de la politique de concurrence de l'Union européenne, avec pour objectif d'adapter les règles existantes aux nouveaux enjeux économiques et technologiques, tout en renforçant la compétitivité des Etats membres

**Chroniques** | Concurrences N° 4-2024 | pp. 88-90

---

**Romain Maulin**

[romain.maulin@maulin-avocats.com](mailto:romain.maulin@maulin-avocats.com)

**Partner**

Maulin Avocats (Paris)

# Rapport Draghi : vers une (nouvelle) modernisation du droit de la concurrence ?

Le rapport de Mario Draghi sur “*L’avenir de la compétitivité européenne*”, publié le 9 septembre 2024, vise à proposer des mesures pour relancer la croissance au sein de l’Union européenne. Ce rapport, de près de 400 pages, préconise un financement et une coordination accrues des politiques européennes. Afin de pouvoir rivaliser avec d’autres blocs géographiques et en particulier les Etats-Unis et la Chine. Ce dernier, met en avant trois axes que sont : l’innovation dans le domaine des technologies numériques, la décarbonation et la réduction des dépendances en matières premières.

En matière de droit de la concurrence, le rapport consacre un chapitre 4 intitulé “*Réorganisation de la concurrence*” (Rapport Draghi, p. 298 : “*Revamping competition*”) (et tenant en seulement 9 pages) dans lequel un véritable changement de paradigme de la politique de concurrence de l’UE est proposé pour mieux répondre aux défis économiques et technologiques du moment. Il fait état d’une tension manifeste entre une application stricte du droit de la concurrence et la nécessité pour les entreprises européennes de pouvoir rivaliser, à armes égales, avec les grands acteurs économiques américains ou chinois. Selon le rapport, certaines études récentes (European Commission, *Protecting competition in a changing world - Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*, 2024.) démontreraient que le retard d’innovation en Europe serait en partie dû à une application trop zélée des règles de concurrence.

Toutefois, le rapport cite les travaux de l’économiste Jean Tirole, lauréat du prix Nobel en 2022 et par ailleurs auditionné pour les besoins de ce rapport (Rapport Draghi, p. 299 : “*As Nobel Laureate Jean Tirole (2022) puts it : “what is needed is not a drastic*

*change in antitrust law ; indeed, the age-old statutes are worded in a broad enough manner that many of the behaviors we are concerned about are somehow already embodied in law. In contrast, the regulatory apparatus must be made more agile and in tune with evolving economic thinking in the digital age”* ”), qui considère qu’il n’est pas nécessaire de procéder à une réforme d’ampleur du droit de la concurrence. En effet, les textes actuels sont rédigés de manière suffisamment générale pour appréhender efficacement la majorité des comportements anticoncurrentiels.

Ainsi, le rapport propose, dans le cadre d’un nouveau “*Pacte Industriel*” (Rapport Draghi, p. 299 : “*Key elements of a new approach to competition policy supporting a new Industrial Deal*”) à venir, dix recommandations, axées principalement sur la réorganisation significative du processus décisionnel de la DG COMP (I), le renforcement du contrôle des aides d’État (II), et, surtout, une plus grande flexibilité dans l’application des règles existantes (III).

## Une réorganisation du processus déci- sionnel de la DG COMP

### Intégrer l’innovation et la “*concurrence future*” dans les décisions de la DG COMP

Le rapport Draghi constate que, sur la période récente, et en particulier dans le cadre des procédures ayant donné lieu à la souscription d’engagements et/ou à l’imposition de remèdes, les décisions de la DG COMP ont davantage pris en compte l’innovation, en allant au-delà d’une simple analyse des seuls niveaux des prix.

Relevons toutefois que l’évaluation de l’innovation et de la “*concurrence future*” est particulièrement complexe car elle repose sur des hypothèses et projections incertaines. Selon le Comité concurrence de l’OCDE, la prévision des effets à long terme des

innovations, notamment pour les technologies disruptives, est particulièrement délicate à anticiper, générant une relative insécurité juridique tant pour les entreprises concernées que pour les diverses parties prenantes (OCDE, *Concurrence et innovation – Le rôle de l’innovation dans les affaires d’application du droit de la concurrence*, 5 décembre 2023, paragraphe 113 : “*Les autorités de concurrence sont confrontées à plusieurs difficultés lorsqu’elles suivent cette approche. Les plus fréquentes ont trait à la capacité de prévoir et d’évaluer les effets à long terme de l’innovation et, en premier lieu, de prédire les résultats des activités d’innovation.*”).

Le rapport insiste également sur l’urgence de réviser les lignes directrices relatives au contrôle des concentrations pour mieux intégrer l’innovation au titre de l’évaluation des effets d’un projet de concentration. Le rapport Draghi recommande que les parties à une concentration puissent prouver leur capacité à innover, établissant ainsi une stratégie de “*défense basée sur l’innovation*” (Rapport Draghi, p. 299 : “*Likewise, updated guidelines should explain what evidence merging parties can present to prove that their merger increases the ability and incentive to innovate, allowing “innovation defence” (surlignement ajouté)*). Toutefois, le rapport met également en garde contre les risques associés à l’utilisation trop large de ce mécanisme de défense et propose que les parties s’engagent à respecter des niveaux d’investissements qui pourront faire l’objet de contrôles *ex-post*. Plus important encore, cette défense ne saurait permettre l’autorisation d’une concentration impliquant une entreprise d’ores et déjà dominante sur son marché.

La “*défense basée sur l’innovation*” suppose que les entreprises concernées démontrent que l’opération de concentration renforcera véritablement leur capacité à innover. Elle suppose de démontrer et de documenter la réalité de leurs engagements et investissements à venir en matière de recherche et développement, et leurs effets positifs sur la concurrence. Or, comme le relève par exemple le Président de l’Autorité française de la concurrence Benoît Cœuré, dans une interview en date du 18 septembre 2024, parue dans Les Echos, le Code de commerce (Article L.430-6) permet d’ores et déjà à cette autorité d’apprécier “*le progrès économique*” et, plus largement, les gains d’efficacité dans le cadre de l’examen d’une opération de concentration.

### **Intégrer dans les procédures d’autorisation de**

### **concentration des critères de sécurité et de résilience élaborés par des experts**

Selon le rapport Draghi, la politique de concurrence de l’Union européenne ne prendrait pas suffisamment en compte des aspects clés tels que la sécurité, la résilience et les risques de perturbation économique. Il recommande, spécifiquement, pour les secteurs stratégiques comme la défense, l’énergie, la sécurité et le spatial qu’une évaluation spécifique de ces critères soit réalisée par un organe indépendant (“*Resiliency Assessment Body*” (Rapport Draghi, p. 300.)) et intégrée dans les décisions à venir de la DG COMP.

### **Renforcer la régulation et le contrôle *ex-post* plutôt qu’*ex-ante***

Le rapport Draghi considère que la DG COMP n’a, à l’évidence, pas les ressources suffisantes pour contrôler tous les marchés, particulièrement depuis l’élargissement de ses missions au titre du DMA (Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés numériques et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (*Digital Markets Act* ou “*DMA*”)) et du FSR (Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (*Foreign Subsidies Regulation* ou “*FSR*”)). Ainsi, certaines parties “*impliquées dans les décisions relatives à la concurrence*” (Rapport Draghi, p. 303 : “*To ease the enforcement of competition policy, it is reasonable to require some parties involved in competition decisions to report metrics that are useful for evaluating the extent of competition ex post*” (surlignement ajouté)) (avec toute l’ambiguïté que recèle cette notion) devraient être tenues de fournir, à la DG COMP, des rapports et un certain nombre d’informations afin de mieux évaluer la situation de concurrence *ex-post*. A ce titre, la DG COMP aurait la possibilité de définir le contenu des rapports exigés des parties “*impliquées dans les décisions relatives à la concurrence*” et d’apprécier, probablement à l’instar de ce qu’elle fait en matière d’enquêtes sectorielles, si elle doit, sur la base des éléments collectés, engager des poursuites.

### **Introduire un nouvel instrument de concurrence “*New Competition Tool*” (NCT) dans quatre domaines**

Le rapport Draghi propose l’introduction de ce

nouvel outil qu'il présente comme un instrument d'enquête de marché visant à résoudre, de manière collaborative, avec les parties prenantes, les problèmes structurels de concurrence. La conception de cet outil doit atteindre un juste équilibre entre les avantages potentiels liés à la résolution des problèmes structurels de concurrence et les contraintes inhérentes à la mise en œuvre de la politique de concurrence, notamment en raison des ressources limitées de la DG COMP. Cet outil, dont les contours exacts sont peu abordés par le rapport, interviendrait dans quatre domaines clés : (i) la collusion tacite, (ii) les marchés "nécessitant une protection accrue des consommateurs", (iii) les marchés caractérisés par une faible résilience économique, laquelle peut s'expliquer, notamment, par une extrême dépendance à une seule source d'approvisionnement en matières premières, et (iv) les situations où des engagements et/ou des remèdes passés n'ont manifestement pas été suffisants pour remédier aux problèmes de concurrence identifiés.

## Un pilotage plus dynamique des aides d'Etat

### Donner un nouvel essor aux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)

Le rapport met en exergue le constat des tableaux de bord de l'innovation régulièrement publiés par la Commission, qui montrent un inquiétant décalage de l'UE par rapport aux Etats-Unis notamment sur de nombreux indicateurs, tout en soulignant que, sur la période récente, cet écart n'a cessé de s'aggraver. Le rapport relève en outre que les PIIEC, qui représentent pourtant un mécanisme central de la politique des aides d'Etat visant à combler les défaillances du marché en mutualisant les ressources des Etats membres dans des secteurs stratégiques, n'ont pas tenu toutes leurs promesses. En effet, leur efficacité est significativement entravée, selon le rapport, en raison (i) d'un champ matériel d'application limité aux seules technologies de rupture, (ii) du manque de financements européens dédiés et (iii) des procédures administratives trop complexes ralentissant, de manière préjudiciable, le déploiement des projets.

## Un besoin de flexibilité et d'efficacité dans l'application des règles actuelles

### Etablir des directives claires et des modèles à l'attention des entreprises pour favoriser les accords innovants, la coopération et le déploiement conjoint entre entreprises concurrentes

Dans certains secteurs tels que la recherche et développement ou la durabilité, les accords de coopération horizontale entre entreprises sont indispensables pour innover et améliorer l'accès des consommateurs à de nouveaux produits. Le rapport insiste sur la simplification du cadre permettant aux entreprises de coopérer sans risquer d'enfreindre les règles de concurrence.

### Accélérer les processus décisionnels et accroître la prévisibilité des décisions

Le rapport Draghi relève une tension manifeste entre la nécessité d'adopter, dans le strict respect du contradictoire, des décisions de concurrence factuellement et juridiquement robustes et celle d'agir rapidement, en particulier sur les marchés émergents. L'affaire *Intel*, ayant duré depuis plus de 18 ans au total, est citée par le rapport comme l'illustration de la lenteur du processus décisionnel européen. Si certains outils comme le DMA ont été récemment mis en place afin de mieux répondre à ces défis, en particulier dans le domaine du numérique, il souligne qu'il est nécessaire d'adapter l'ensemble des processus décisionnels afin de les rendre résolument plus rapides et efficaces.

Un important travail a déjà été accompli en matière de contrôle des concentrations, notamment avec l'adoption par la Commission, le 20 avril 2023, de mesures visant à simplifier les procédures de contrôle des concentrations. Le rapport Draghi suggère d'étendre cette initiative à d'autres domaines de la politique de concurrence et souligne la nécessité de clarifier certaines ambiguïtés (Rapport Draghi, p. 304 : "Other existing ambiguities regarding which non-notifiable mergers can be reviewed and by which public authority, which novel cooperative agreements

*are legitimate, which types of contracts entails an exclusionary abuse of dominance and which State aid programmes in line with EU-wide industrial policy are not distortive must be clearly specified by reinforcing guidelines and templates*” (surlignement ajouté)) à travers des lignes directrices et des modèles. Enfin, le rapport Draghi indique du reste, au détour d’une simple note de bas de page, le projet actuel de lignes directrices de l’article 102 du TFUE, afin de souligner qu’il contrevient à la sécurité juridique nécessaire aux entreprises dans la mesure où il reconnaît à la DG COMP un “*pouvoir*

*discrétionnaire excessif*” en matière de caractérisation d’un abus de position dominante (Rapport Draghi, p. 304, note de bas de page n°9 : “*Second, excessive discretion on the finding of exclusionary abuses is left by the draft Guidelines on the enforcement of article 102 released in August 2024. As an example, trying can be presumed to have exclusionary effects, but the Guidelines do not detail under which conditions ; similarly, there is no safe harbor for dominant firms setting prices above average total cost*”).

---

Voir aussi :

Draghi Report : Revamping competition law to overcome the productivity gap ? – novembre 2024

**Rapport Draghi** : L’ancien président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, remet un rapport sur l’avenir de la compétitivité de l’Union européenne, dans lequel il formule 10 propositions pour adapter les règles de concurrence aux défis de l’UE – 9 septembre 2024

The EU Commission publishes the "Draghi report" on the future of European competitiveness – 9 septembre 2024

The EU Commission publishes the Draghi Report calling for changes to State Aid and competition policy – 9 septembre 2024

---

**Concurrences** est une revue trimestrielle couvrant l'ensemble des questions de droits de l'Union européenne et interne de la concurrence. Les analyses de fond sont effectuées sous forme d'articles doctrinaux, de notes de synthèse ou de tableaux jurisprudentiels. L'actualité jurisprudentielle et législative est couverte par onze chroniques thématiques.

---

## Editoriaux

Jacques Attali, Elie Cohen, Claus-Dieter Ehlermann, Jean Pisani Ferry, Ian Forrester, Eleanor Fox, Douglas H. Ginsburg, Laurence Idot, Frédéric Jenny, Arnaud Montebourg, Mario Monti, Gilbert Parleani, Jacques Steenbergen, Margrethe Vestager, Bo Vesterdorf, Denis Waelbroeck, Marc van der Woude...

---

## Interviews

Sir Christopher Bellamy, Eshien Chong, Lord David Currie, Thierry Dahan, Jean-Louis Debré, François Fillon, John Fingleton, Damien Gerard, Renata B. Hesse, François Hollande, William Kovacic, Neelie Kroes, Christine Lagarde, Johannes Laitenberger, Emmanuel Macron, Robert Mahnke, Pierre Régibeau, Tommaso Valletti, Christine Varney, Vincent Vigneau...

---

## Libres propos

Jean Philippe Arroyo, Ian Forrester, Calvin Goldman, Petros C. Mavroidis, Frank Montag, Damien Neven, John Pecman, Andreas Schwab, Patrice Spinosi...

---

## Dossiers

Jacques Barrot, Jean-François Bellis, David Bosco, Murielle Chagny, John Connor, Damien Gérardin, Assimakis Komninou, Christophe Lemaire, Ioannis Lianos, Pierre Moscovici, Jorge Padilla, Emil Paulis, Robert Saint-Esteben, Jacques Steenbergen, Florian Wagner-von Papp, Richard Whish...

---

## Articles

Guy Canivet, Emmanuelle Claudel, Emmanuel Combe, Thierry Dahan, Luc Gyselen, Daniel Fasquelle, Barry Hawk, Nathalie Homobono, Laurence Idot, Frédéric Jenny, Bruno Lasserre, Luc Peepkorn, Anne Perrot, Nicolas Petit, Catherine Prieto, Patrick Rey, Joseph Vogel, Wouter Wils...

---

## Pratiques

Tableaux jurisprudentiels : Actualité des enquêtes de concurrence, Actions en réparation des pratiques anticoncurrentielles, Bilan de la pratique des engagements, Droit pénal et concurrence, Legal privilege, Cartel Profiles in the EU...

---

## International

Belgium, Brésil, Canada, China, Germany, Hong-Kong, India, Japan, Luxembourg, Switzerland, Sweden, USA...

---

## Droit & économie

Emmanuel Combe, Philippe Choné, Laurent Flochel, Frédéric Jenny, Gildas de Muizon, Jorge Padilla, Penelope Papandropoulos, Anne Perrot, Nicolas Petit, Etienne Pfister, Francesco Rosati, David Sevy, David Spector...

---

## Chroniques

### ENTENTES

Ludovic Bernardeau, Anne-Sophie Choné Grimaldi, Michel Debroux

### PRATIQUES UNILATÉRALES

Marie Cartapanis, Frédéric Marty, Anne Wachsmann

### PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES

Frédéric Buy, Valérie Durand, Jean-Louis Fourgoux, Marie-Claude Mitchell

### DISTRIBUTION

Nicolas Eréséo, Nicolas Ferrier, Anne-Cécile Martin, Philippe Vanni

### CONCENTRATIONS

Olivier Billard, Eric Paroche, Igor Simic, David Tayar, Simon Vande Walle

### AIDES D'ÉTAT

Jacques Derenne, Francesco Martucci, Bruno Stromsky, Raphaël Vuitton

### PROCÉDURES

Alexandre Lacresse, Christophe Lemaire, Barbara Monti

### RÉGULATIONS

Orion Berg, Guillaume Dezobry, Emmanuel Guillaume, Sébastien Martin, Francesco Martucci

### MISE EN CONCURRENCE

Bertrand du Marais, Arnaud Sée, Fabien Tesson

### ACTIONS PUBLIQUES

Virginie Coursière-Pluntz, Jean-Philippe Kovar, Aurore Laget-Annamayer, Jérémy Martinez, Francesco Martucci

### HORIZONS

Walid Chaiehloudj, Rafael Allendesalazar, Silvia Pietrini

---

## Livres

Sous la direction de Catherine Prieto et Vincent Bridoux

---

## Revue

Christelle Adjémian, Mathilde Brabant, Emmanuel Frot, Alain Ronzano, Bastien Thomas

> **Concurrences +**

Devis sur demande  
Quote upon request

Revue et Bulletin : Versions imprimée (Revue) et électroniques (Revue et Bulletin) (avec accès multipostes pendant 1 an aux archives)  
*Review and Bulletin: Print (Review) and electronic versions (Review and Bulletin) (unlimited users access for 1 year to archives)*  
 Conférences : Accès aux documents et supports (Concurrences et universités partenaires)  
*Conferences: Access to all documents and recording (Concurrences and partner universities)*  
 Livres : Accès à tous les e-Books *Books: Access to all e-Books*

> **Concurrences Select**

Devis sur demande  
Quote upon request

**e-Bulletin e-Competitions | e-Bulletin e-Competitions**

- Version électronique (accès au dernier N° en ligne pendant 1 an, avec accès aux archives)  
*Electronic version (access to the latest online issue for 1 year, with access to archives)*

**Revue Concurrences | Review Concurrences**

- Version électronique (accès au dernier N° en ligne pendant 1 an, avec accès aux archives)  
*Electronic version (access to the latest online issue for 1 year, with access to archives)*

> **Concurrences Basic**

Devis sur demande  
Quote upon request

**e-Bulletin e-Competitions | e-Bulletin e-Competitions**

- Version électronique (accès au dernier N° en ligne pendant 1 an, avec accès aux archives)  
*Electronic version (access to the latest online issue for 1 year, with access to archives)*

**Revue Concurrences | Review Concurrences**

- Version électronique (accès au dernier N° en ligne pendant 1 an, avec accès aux archives)  
*Electronic version (access to the latest online issue for 1 year, with access to archives)*
- Version imprimée (4 N° pendant un an, pas d'accès aux archives)  
*Print version (4 issues for 1 year, no access to archives)*

HT                      TTC  
Without tax          Tax included

Devis sur demande  
Quote upon request

990 €                      1011 €

> **Concurrences Essential**

**e-Bulletin e-Competitions | e-Bulletin e-Competitions**

- Version électronique (accès au dernier N° de News Issue en ligne pendant 1 an, pas d'accès aux archives)  
*Electronic version (access to the latest online News issue for 1 year, no access to archives)*

490 €                      501 €

**Renseignements | Subscriber details**

Prénom-Nom | *First name-Name* .....

Courriel | *e-mail* .....

Institution | *Institution* .....

Rue | *Street* .....

Ville | *City* .....

Code postal | *Zip Code* ..... Pays | *Country* .....

N° TVA intracommunautaire | *VAT number (EU)* .....

**Formulaire à retourner à | Send your order to**

**Institute of Competition Law**

19 avenue Jean Aicard 75011 Paris, France | [webmaster@concurrences.com](mailto:webmaster@concurrences.com)

**Conditions générales (extrait) | Subscription information**

Les commandes sont fermes. L'envoi de la Revue et/ou du Bulletin ont lieu dès réception du paiement complet. Consultez les conditions d'utilisation du site sur [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com) ("Notice légale").

*Orders are firm and payments are not refundable. Reception of the Review and on-line access to the Review and/or the Bulletin require full prepayment. For "Terms of use", see [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com).*

**Frais d'expédition Revue hors France 30 € | 30 € extra charge for shipping Review outside France**

Pour s'assurer de la validité des prix pratiqués, veuillez consulter le site [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com) ou demandez un devis personnalisé à [webmaster@concurrences.com](mailto:webmaster@concurrences.com)  
 To ensure the validity of the prices charged, please visit [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com) or request a personalised quote from [webmaster@concurrences.com](mailto:webmaster@concurrences.com)