

**Accord sur une vision commune
des autorités de concurrence du G7
sur “Concurrence et économie numérique”**

Paris, 5 juin 2019

En vue de la rencontre des ministres des finances et des gouverneurs de Banque centrales du G7 des 17 et 18 juillet 2019, ce document reflète l'accord des autorités de concurrence du G7 sur une vision commune des questions que soulève l'économie numérique pour l'analyse concurrentielle.

Les autorités de concurrence du G7 sont : Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italie), Autorité de la Concurrence (France), Bundeskartellamt (Allemagne), Competition Bureau (Canada), Competition and Markets Authority (Royaume Uni), Department of Justice (États-Unis), Direction générale pour la concurrence (Commission européenne), Federal Trade Commission (États-Unis) et Japan Fair Trade Commission (Japon).

L'initiative de la Présidence française du G7 a pour but d'inclure le droit de la concurrence parmi les questions dont il est pertinent de tenir compte dans le contexte de l'économie numérique, et de fournir aux régulateurs concurrentiels l'occasion de faire avancer la réflexion et la coopération sur ce sujet important.

Ainsi qu'il est exposé plus en détail ci-après, les autorités de concurrence du G7 approuvent ce qui suit.

- **Des marchés concurrentiels sont un élément clé pour le bon fonctionnement des économies.** Une politique de concurrence robuste peut aider à matérialiser les / concrétiser les bénéfices de la transformation

numérique pour l'innovation et la croissance, tout en préservant le bien-être du consommateur et la confiance dans les marchés numériques.

- **Le droit de la concurrence est flexible** – il peut et doit s'adapter aux défis posés par l'économie numérique, sans changement massif de ses principes directeurs ni de ses objectifs. Les défis de la transformation numérique imposent aux autorités de concurrence de s'assurer que leurs outils, ressources et compétences spécifiques pour la mise en œuvre des règles de concurrence soient toujours mis à jour
- **Les gouvernements devraient évaluer si les politiques ou réglementations n'imposent pas de restriction injustifiée à la concurrence sur les marchés numériques**, ou entre acteurs numériques et non numériques, et devraient envisager, dans la mesure du possible, des alternatives pro-concurrentielles. Les autorités de concurrence peuvent jouer un rôle important pour identifier de telles restrictions et conseiller de possibles solutions, sur la base d'études de marchés documentées et en faisant la promotion de la concurrence.
- L'économie numérique ne connaissant pas de frontières, il est important de **promouvoir une coopération et une convergence internationales renforcées** dans l'application des règles de concurrence. Ce travail devrait être poursuivi dans le cadre des forums internationaux et multilatéraux existants.

1. Les bénéfices de l'économie numérique pour l'innovation et la croissance

L'économie numérique a transformé la façon dont beaucoup de biens et services sont produits et distribués. Ces évolutions ont redéfini des industries, généré de l'investissement et de l'innovation, promu la transparence pour les consommateurs, créé de nouvelles opportunités d'affaires, et réduit le coût des biens et services dans l'ensemble de l'économie.

Les innovations fondées sur l'utilisation des données, en particulier, ont transformé l'économie numérique. Les données et les effets de réseaux qui leur sont associés peuvent jouer un rôle clef dans le développement des algorithmes et de l'intelligence artificielle.

L'accumulation de données peut également bénéficier aux consommateurs en améliorant la qualité des biens et services existants et en en créant de nouveaux, y compris certains auxquels les utilisateurs peuvent avoir accès gratuitement. Des stratégies comportant des offres à prix nul ont prospéré parmi les plateformes en ligne et ont apporté des bénéfices significatifs aux consommateurs, en offrant plus de produits et services à des consommateurs qui, à défaut, auraient pu devoir payer pour y accéder. Ces stratégies peuvent aussi permettre à de nouveaux entrants de faire leur entrée sur les marchés et d'accroître la concurrence. Ces biens et services, cependant, ne sont pas nécessairement « gratuits » mais s'insèrent souvent dans une stratégie par laquelle des entreprises réalisent un chiffre d'affaires à partir d'un autre bien ou service, d'un autre client, ou à un autre moment.

Ces bénéfices apportés aux consommateurs et les innovations économiques favorisées par l'économie numérique jouent un rôle important dans l'évaluation de son impact concurrentiel. L'investissement et l'innovation dans l'économie numérique peuvent servir de moteur à la croissance économique et générer des externalités positives globalement en alimentant une innovation supplémentaire et des modèles d'affaires qui n'existaient pas précédemment. Ces bénéfices peuvent d'autant mieux se matérialiser si les marchés numériques demeurent concurrentiels. Une application solide du droit de la concurrence continuera de jouer un rôle important pour sauvegarder la confiance dans les marchés numériques et garantir que l'économie numérique apporte effectivement le dynamisme économique, l'animation concurrentielle des marchés, les bienfaits pour les consommateurs et les incitations à innover.

2. La flexibilité et la pertinence des règles de concurrence existantes

En même temps que des bénéfices, l'économie numérique présente aussi des défis pour les régulateurs concurrentiels dans leurs efforts pour maintenir un environnement qui encourage l'innovation, soutienne une concurrence robuste et promeuve le bien-être du consommateur.

Les évolutions par nature très rapides de l'économie numérique, les marchés multi-faces ou les offres à prix nul peuvent, par exemple, rendre plus difficiles la définition des marchés, l'appréciation du pouvoir de marché, et l'analyse des

effets sur la concurrence, rendant ainsi nécessaire une analyse plus approfondie des aspects non tarifaires de la concurrence tels que la qualité, l'innovation et la variété de l'offre disponible pour le consommateur.

Certains marchés numériques sont aussi caractérisés par des effets de réseaux significatifs, tant directs qu'indirects, et des économies d'échelle et de gamme, dont l'impact potentiel sur la concentration du marché ou les barrières à l'entrée sont source de préoccupation. La concentration dans les marchés numériques peut nécessiter de la part des régulateurs concurrentiels encore plus de vigilance dans la détection des comportements anticoncurrentiels par les acteurs dominants, afin de promouvoir des marchés concurrentiels tout en reconnaissant que la détention de parts de marché significatives ou la dominance n'est pas, en tant que telle, illicite.

De même, des préoccupations ont été exprimées sur le point de savoir si l'accumulation par les plateformes de larges quantités de données peut créer des barrières à l'entrée ou un pouvoir de marché, en particulier lorsque les données sont difficiles à dupliquer.

Bien que ces questions présentent des défis, elles ne sont pas hors de portée du droit de la concurrence. De nombreuses caractéristiques des marchés numériques, dont l'existence de plateformes, les effets de réseau et de gamme, les économies d'échelle et de gamme, la concentration au sein d'un secteur, et les offres à prix nul, ne sont pas nouvelles et ont déjà été appréhendées par les autorités avec l'actuel droit de la concurrence. De fait, toutes les autorités de concurrence du G7 ont une solide expérience du traitement de ces problématiques.

Du fait de son cadre analytique souple, de son analyse fondée sur les faits, de son application universelle à tous les secteurs et de sa neutralité à l'égard des technologies, le droit de la concurrence peut s'appliquer de façon effective aux marchés numériques et aux comportements anticoncurrentiels nuisibles qui émergent au sein de l'économie numérique. Cela ne signifie pas que tous les pays disposent d'outils, de ressources ou de compétences identiques pour mettre en pratique les principes du droit de la concurrence. En réalité, la transformation numérique a conduit beaucoup de pays, dans un esprit de continuel perfectionnement, à s'interroger sur la manière dont leur système de mise en

œuvre du droit de la concurrence vient à s'appliquer aux marchés numériques. Comme évoqué ci-après, ce travail doit être poursuivi.

Les concepts de définition de marché, de pouvoir de marché et d'abus de position dominante permettent aux autorités de concurrence d'apprécier les caractéristiques particulières d'un marché donné. Ces outils analytiques ne sont pas limités à l'examen des effets sur les prix et les volumes, mais influencent aussi les effets sur la qualité, le choix offert au consommateur et l'innovation. L'économie numérique soulève pour les autorités de concurrence des défis de fond et de procédure. L'un de ces défis tient à ce que l'économie numérique met en présence des modèles de plateformes multi-faces très diversifiés, depuis les plateformes offrant des services relativement simples financés par la publicité, jusqu'à des plateformes de nature hybride, actives en tant qu'offreurs à la fois de leurs propres services et en fournissant des accès et des infrastructures à leurs concurrents.

Il existe d'autres défis qui portent constamment sur la manière d'utiliser efficacement les pouvoirs de collecte d'information, compte tenu des nouvelles formes et méthodes de détention des données, et sur la façon d'intervenir contre les comportements anticoncurrentiels dans un délai en lien avec la vie des affaires. De plus, les autorités de concurrence rencontrent de nouveaux défis dans l'appréciation des effets sur la concurrence des comportements d'entreprises utilisant les méthodes d'apprentissage automatique et de fixation des prix par algorithmes.

Néanmoins, de récentes décisions démontrent que le droit de la concurrence offre généralement aux autorités les instruments et la flexibilité requis pour traiter les comportements anticoncurrentiels dans l'économie numérique.

En outre, une approche documentée, au cas par cas, favorise l'appréciation de certains des aspects les plus délicats de l'analyse concurrentielle des marchés numériques. Par exemple, s'agissant des données, l'agrégation des données peut, dans certains cas de figure, créer des barrières à l'entrée ou renforcer le pouvoir de marché, mais elle n'emporte pas nécessairement cet effet et peut, dans certains cas, s'avérer pro-concurrentielle. Les autorités de concurrence peuvent apprécier les préoccupations concernant les données sur la base des faits de l'espèce en vue

d'évaluer si l'usage des données par une entreprise bénéficie aux consommateurs ou bien nuit à la concurrence.

Il importe que les autorités de concurrence, pour une mise en œuvre du droit de la concurrence et une politique efficaces, aient les outils et les moyens d'approfondir leur compréhension des nouveaux modèles d'affaires et de leur impact sur la concurrence, notamment par des études de marchés ou des enquêtes sectorielles, et en renforçant en interne les compétences nécessaires pour rester à jour des problématiques soulevées par l'économie numérique. Au vu de la nécessité d'un continuel perfectionnement, les autorités de concurrence du G7 affinent toujours plus leur expertise dans ce domaine, renforcent leurs compétences en interne, et ajustent leur modèle organisationnel afin d'aborder et de rester à jour des tendances de l'économie numérique. De tels efforts doivent être amplifiés. Les autorités de concurrence continuent par exemple à discuter de questions telles que les marchés multi-faces, les données et les algorithmes et/ou l'impact du contrôle des concentrations sur l'innovation et la concurrence dans l'économie numérique.

3. L'importance de la promotion de la concurrence et de l'analyse de l'impact concurrentiel des politiques publiques

La réglementation, lorsqu'elle est ciblée et proportionnée, peut être complémentaire des règles de concurrence pour relever les défis posés par le numérique et peut être appropriée pour résoudre les problèmes qui vont au-delà du seul droit de la concurrence. Les gouvernements devraient éviter d'utiliser la mise en œuvre du droit de la concurrence pour atteindre des objectifs qui ne relèvent pas de la concurrence. La coopération entre autorités à l'échelle nationale peut de ce fait être importante en raison de l'impact sur la concurrence des réglementations liées à l'économie numérique. Par exemple, la coopération avec les autorités de protection du consommateur et de protection des données et de la vie privée devrait être favorisée lorsqu'il est important d'assurer une approche cohérente avec une bonne pratique et politique de concurrence.

La réglementation peut aussi nuire à la concurrence en accroissant les coûts d'entrée sur le marché et en renforçant les acteurs en place. L'évaluation de l'impact des projets de réglementations et la révision périodique des réglementations existantes, afin de s'assurer qu'elles demeurent ciblées et

efficaces, est un autre outil utile pour promouvoir et maintenir des marchés concurrentiels. Les gouvernements doivent s'attacher à déterminer si les lois et règlements envisagés ou existants constituent une entrave injustifiée à la concurrence sur les marchés numériques, particulièrement en évaluant l'impact concurrentiel des lois et règlements.

Le partage d'expériences et la diffusion des connaissances des autorités de concurrence au sein des pouvoirs publics favorisent la promotion d'un marché numérique compétitif. Les autorités de concurrence peuvent utiliser les méthodes de promotion de la concurrence pour développer la prise de conscience sur les risques de créer des barrières réglementaires lorsque les pouvoirs publics envisagent l'adoption de réglementations. De plus, les gouvernements devraient accueillir favorablement et encourager de tels partages d'expériences et de connaissances avec les experts de leurs autorités de concurrence et examiner attentivement l'impact que les réglementations dans l'économie numérique ont sur la concurrence. En agissant ainsi, les gouvernements peuvent aider à garantir que les bénéfices escomptés des réglementations soient mis en balance avec leurs coûts éventuels, notamment les potentiels distorsions de marché et gel de l'innovation.

4. La nécessité d'une coopération internationale

Compte tenu de la nature par essence globale de l'économie numérique et de la mission que les autorités de concurrence et les pouvoirs publics ont en partage d'assurer une application effective du droit de la concurrence, la coopération internationale entre les autorités de concurrence et les pouvoirs publics est cruciale.

Il existe un besoin croissant d'une application convergente du droit de la concurrence et de réponses efficaces aux pratiques transfrontalières et aux affaires relevant de plusieurs juridictions. La coopération internationale contribue à instaurer un paysage concurrentiel cohérent, ce qui est aussi dans l'intérêt des acteurs économiques.

Les autorités de concurrence soutiennent donc une coopération continue et un partage d'expériences à travers les forums et les réseaux existants, ces

problématiques liées au numérique étant d'ores et déjà l'objet de travaux conduits par ces dernières au niveau multilatéral.

La plupart des autorités de concurrence à travers le monde sont déjà pleinement engagées dans des travaux à l'échelle nationale et internationale pour répondre à ces problématiques. Cela est illustré par les travaux récents et en cours menés par les gouvernements et les autorités de concurrence dans tous les pays du G7. Les autorités de concurrence du G7 soutiennent ces initiatives, qui se complètent l'une l'autre, et sont en faveur de continuer le travail dans ce domaine, à un niveau tant national qu'international.

Le développement d'une vision commune des problématiques ainsi qu'une coopération transfrontalière plus étroite en matière de détection et d'enquêtes relatives aux comportements anticoncurrentiels et en matière de concentrations, pourrait permettre d'améliorer l'efficacité des autorités de concurrence.

Ce travail continu devrait être utile pour nourrir les réflexions des autorités de concurrence du G7 ainsi que les discussions dans le cadre du G7 sur ces sujets, d'une manière flexible et volontaire, et ce sans préjudice des travaux menés par ailleurs dans le cadre d'autres forums. Pour l'avenir, les autorités de concurrence entendent poursuivre leurs efforts dans ce domaine en continuant leur coopération dans les forums internationaux et en approfondissant leur compréhension commune. Lorsque cela est pertinent et utile, les autorités de concurrence du G7 continueront d'assister le G7 dans cette démarche.