

Bruxelles, le 15 mai 2018
(OR. en)

8601/18

**Dossier interinstitutionnel:
2018/0112 (COD)**

**MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Règlement sur les relations entre les plateformes et les entreprises

Les délégations trouveront en annexe un document de réflexion de la présidence relatif au règlement sur les relations entre les plateformes et les entreprises, élaboré dans la perspective du débat d'orientation qui aura lieu lors de la session du Conseil "Compétitivité" du 28 mai 2018.

1. Un environnement économique transparent et prévisible afin de préserver la confiance

En matière d'accès transfrontière aux marchés de consommation, les plateformes en ligne présentent une efficacité inégalée et sont devenues l'"interface incontournable" pour les entreprises florissantes: plus d'un million d'entreprises de l'UE passent par des plateformes en ligne pour atteindre leurs clients, la moitié de l'ensemble des réservations de voyage effectuées en Europe se font en ligne, six PME européennes sur dix s'appuient sur les médias sociaux pour la promotion de leurs produits et services, et 66 % d'entre elles indiquent que leur position dans les résultats de recherche a une incidence sensible sur leurs ventes.

Le commerce électronique poursuit sa croissance rapide et s'effectue de plus en plus par l'intermédiaire de plateformes en ligne qui agissent toujours davantage comme des portails d'accès aux marchés et entraînent de ce fait une réorganisation de l'économie numérique. La présence en ligne (sur des plateformes) et la visibilité (également sur les moteurs de recherche) sont indispensables pour une participation réussie des entreprises européennes à l'économie de l'UE.

Les plateformes en ligne profitent d'un cercle vertueux de croissance en raison d'importants effets de réseau fondés sur les données d'une ampleur, d'une rapidité et d'une envergure sans précédent: l'augmentation du nombre d'utilisateurs d'un côté de la plateforme (vendeurs, créateurs de contenus, fournisseurs de services, ...) rend celle-ci plus attrayante pour les utilisateurs de l'autre côté de cette plateforme (consommateurs, utilisateurs, ...) et vice versa. Les plateformes ont accès à d'importants volumes de données d'une qualité élevée et d'une grande diversité, notamment en ce qui concerne les profils et les préférences des utilisateurs. Cela leur permet d'améliorer leurs biens et services en faisant correspondre plus efficacement que jamais la demande et l'offre de produits/services (pour les plateformes en ligne), d'une part, et les requêtes de recherche et les résultats (pour les moteurs de recherche), d'autre part.

Les caractéristiques décrites ci-dessus peuvent conduire à un déséquilibre du pouvoir de négociation, dès lors que les entreprises utilisatrices dépendent de plus en plus des plateformes et des moteurs de recherche généralistes pour atteindre leurs clients. Les stratégies commerciales des plateformes en ligne visent principalement à attirer et à conserver les consommateurs, tandis que les entreprises utilisatrices doivent en règle générale être présentes sur plusieurs plateformes au sein de chaque segment de marché pour maximiser leur chiffre d'affaires. Par ailleurs, en raison de l'effet de réseau, nous sommes confrontés dans de nombreux secteurs de l'économie à un marché fortement concentré au niveau des plateformes.

L'étude approfondie menée par la Commission européenne au cours des deux dernières années (comprenant plusieurs études, ateliers et de nombreuses plaintes d'entreprises) a mis en évidence un nombre considérable de pratiques commerciales préjudiciables limitant la capacité de nombreuses - souvent petites - entreprises utilisatrices à tirer pleinement parti de l'intermédiation en ligne. Cette situation empêche ces entreprises de se concentrer sur leurs tâches essentielles, à savoir créer de la croissance et des emplois en offrant la gamme la plus large possible de produits et de services aux clients européens (et mondiaux). Les éléments de preuve, recueillis tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, indiquent que près d'une entreprise utilisatrice sur deux a déjà subi des pratiques telles que des modifications subites et arbitraires des modalités et conditions appliquées par les plateformes, un manque de clarté quant aux facteurs déterminant les résultats de recherche et le classement de ceux-ci, le déréférencement effectué par des plateformes sans justification appropriée, un manque de clarté concernant la politique appliquée par les plateformes en matière de données, ou une politique prétendument discriminatoire des plateformes verticalement intégrées et en concurrence avec leurs vendeurs tiers.

Selon une enquête de la Commission, un tiers de ces problèmes demeurent sans solution et 29 % ne peuvent être résolus qu'avec difficulté, ce qui illustre le manque de recours efficace dans ce domaine. Il convient de noter que, par crainte de représailles de la part des plateformes, de nombreuses questions problématiques ne sont tout bonnement pas soulevées. Si on se base sur un nombre total d'entreprises utilisatrices estimé à un million dans l'UE¹, ce sont donc des centaines de milliers d'entreprises qui sont affectées négativement d'une manière ou d'une autre.

Ni le droit de la concurrence ni le droit de la consommation ne permettent de résoudre efficacement ces questions. Au regard du droit de la concurrence, une position dominante ne pourrait éventuellement être constatée que pour quelques-unes des plateformes les plus importantes. Le droit de la consommation, en revanche, se limite aux transactions entre entreprises et consommateurs et ne traite en général pas les pratiques commerciales déloyales recensées ayant un impact négatif sur les autres entreprises. Les dispositions nationales existantes en matière de pratiques commerciales déloyales ne permettent pas non plus de résoudre spécifiquement les problèmes exposés ci-dessus.

¹ Copenhagen Economics, "*Online Intermediaries Impact on the EU economy*", EDiMA, octobre 2015

La dynamique de marché elle-même est peu susceptible d'évoluer sensiblement, étant donné que le nombre d'entreprises souhaitant avoir recours aux plateformes en ligne pour entrer en contact avec les consommateurs devrait augmenter bien plus rapidement que le nombre de plateformes en ligne. Aussi, le déséquilibre du pouvoir de négociation induit par le rapport de dépendance ne fera que s'accroître à l'avenir et d'éventuelles initiatives d'autorégulation sont peu susceptibles de remédier de manière efficace aux problèmes recensés.

Les entreprises de l'UE ont besoin d'un environnement économique transparent et prévisible afin de pouvoir tirer pleinement profit de l'innovation numérique et des possibilités de croissances générées par l'économie des plateformes en ligne. Il est par conséquent indispensable de garantir la transparence et la prévisibilité des principales pratiques commerciales des plateformes.

La proposition de la Commission européenne de règlement du Parlement européen et du Conseil promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne, adoptée le 26 avril 2018, vise à garantir l'existence d'un écosystème de plateformes sain qui profite à tous - sociétés utilisatrices, intermédiaires en ligne et consommateurs européens - en imposant une charge réglementaire minimale aux plateformes (et en dispensant les petites plateformes de l'obligation de mettre en place un système interne de traitement des plaintes). Parallèlement, tant les grandes que les petites plateformes (ainsi que leurs utilisateurs) ne pourront que profiter d'un cadre réglementaire prévisible au niveau de l'ensemble de l'UE.

2. Une approche en deux temps afin de garantir la proportionnalité

Lorsqu'il s'agit de réglementer un secteur affichant une croissance rapide et dont les modèles commerciaux sont en constante évolution, la recherche du juste équilibre et la définition des différentes étapes de l'approche réglementaire deviennent des questions d'une importance capitale, tant pour la réalisation des objectifs politiques directs que pour le potentiel de croissance de l'économie. À cette fin, le Conseil européen a déjà fourni des orientations en ce qui concerne le futur cadre réglementaire en "insist[ant] [...] sur la nécessité d'une plus grande transparence dans les pratiques et usages des plateformes"².

² Conclusions du Conseil européen, octobre 2017

Des pratiques commerciales transparentes ("règles du jeu") et des mécanismes de recours renforcés devraient contribuer à réduire le niveau général de frictions observé aujourd'hui dans les relations entre les plateformes et les entreprises. Parallèlement, la proposition de la Commission laisse toute latitude aux plateformes pour déterminer des règles contractuelles s'appliquant à leurs places de marché, reconnaissant qu'elles peuvent ainsi organiser efficacement leurs larges écosystèmes d'entreprises utilisatrices et de consommateurs. La proposition préserve donc le potentiel d'innovation que recèle l'économie des plateformes en ligne au bénéfice de tous les acteurs, notamment des plus de 7 000 plateformes en ligne établies dans l'UE.

Dans le même temps, un certain nombre de questions sont considérées comme revêtant une importance commerciale particulière pour les entreprises utilisatrices et, à cet égard, les pratiques commerciales unilatérales préjudiciables ne peuvent pas être exclues. Cela concerne, par exemple, les questions de concurrence d'une plateforme sur sa propre place de marché, de classement ou d'accès aux données. La réglementation détaillée ex ante de telles pratiques aurait exigé de modifier les modèles commerciaux des plateformes en ligne et a été considérée comme disproportionnée par la Commission européenne, qui a mis en balance l'ensemble des éléments de preuve existants et les effets néfastes potentiels d'une législation qui ne soit pas suffisamment neutre sur le plan technologique et ouverte à l'innovation.

Les obligations proposées en matière de transparence couvrent déjà l'ensemble de ces questions "émergentes" d'une importance commerciale capitale pour les entreprises utilisatrices et elles devraient imposer une discipline aux pratiques des plateformes. Un suivi ultérieur sera nécessaire pour comprendre la nature et l'incidence exactes des pratiques des plateformes dans ces domaines et pour évaluer l'impact des mesures proposées en matière de transparence. La logique d'intervention de la proposition se fonde dès lors sur une approche en deux temps: dans une première phase, des obligations renforcées en matière de transparence et de recours ont pour but de stimuler la concurrence entre les plateformes et de permettre aux entreprises utilisatrices de prendre des décisions plus éclairées et de résoudre les problèmes de manière efficace.

Dans une seconde phase, la nécessité éventuelle de prendre des mesures ciblées plus poussées sera définie grâce à un suivi approfondi mené par l'Observatoire de l'UE sur l'économie des plateformes en ligne, qui se trouvera au centre d'une tentative visant à combiner l'expertise d'experts et de décideurs politiques de l'ensemble de l'Union. Le groupe d'experts indépendants, qui constituera le noyau de cet observatoire, devrait commencer ses travaux avant cet été. Lors de ses travaux sur les tâches qui lui ont été confiées, il devrait être en contact étroit avec les centres d'expertise et de compétence existants dans les États membres.

Ce suivi fournira des éléments qui serviront au réexamen du règlement proposé, prévu trois ans après l'adoption de celui-ci.

3. Questions

- Êtes-vous d'accord avec l'analyse faite ci-dessus selon laquelle il est nécessaire de renforcer la prévisibilité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de plateformes en ligne afin de stimuler la confiance dans l'économie des plateformes en ligne?

 - Soutenez-vous une approche progressive pour l'intervention dans l'économie des plateformes en ligne en évolution rapide, qui se concentre sur la transparence et les moyens de recours, dans laquelle un accord rapide sur la première phase proposée constituerait une étape importante pour l'UE?
-