



Bruxelles, le 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

**promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services
d'intermédiation en ligne**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact concernant une proposition de règlement promouvant l'équité dans l'intermédiation en ligne.

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

Les commerçants européens opérant en ligne sont confrontés à diverses pratiques potentiellement préjudiciables lorsque les échanges sont effectués par l'intermédiaire de plateformes. Il s'avère que ces pratiques – comme la radiation sans explication ou les modifications soudaines des conditions d'utilisation – peuvent avoir de graves conséquences pour les entreprises.

Lorsque de tels problèmes se posent, les entreprises n'ont aucun moyen de recours efficace dans l'UE pour les résoudre. Il s'ensuit que les entreprises européennes sous-exploitent le potentiel économique des plateformes en ligne, au détriment de celles-ci et, en fin de compte, des consommateurs, notamment en matière d'échanges transnationaux. Le chiffre d'affaires des entreprises est, en outre, directement conditionné par la visibilité dont elles jouissent sur les plateformes et les moteurs de recherche généraux en ligne. Les pratiques de classement ont une incidence directe sur la visibilité des sites Web et sur le trafic Internet qu'ils génèrent. Leur opacité pourrait donc avoir des conséquences très néfastes pour les entreprises.

En même temps, les plateformes en ligne rencontrent des difficultés pour fonctionner dans l'ensemble du marché unique car ce dernier commence à se morceler. Cela a pour effet de limiter les ventes, notamment transnationales, que réalisent les entreprises européennes par l'intermédiaire des plateformes.

Ces problèmes sont dus à l'importance croissante des plateformes en ligne dans les transactions entre consommateurs et entreprises. Celles-ci sont de plus en plus dépendantes desdites plateformes et la puissance des effets de réseau fondés sur les données, associée à un important facteur de crainte, contribue à déséquilibrer le rapport de forces entre commerçants et plateformes.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

Les objectifs spécifiques de l'initiative sont triples. Premièrement, la proposition vise à faire en sorte que les plateformes en ligne traitent les entreprises utilisatrices de façon équitable, transparente et prévisible. Deuxièmement, elle s'attache à fournir des solutions de recours plus efficaces aux entreprises utilisatrices qui rencontrent des problèmes. Troisièmement, l'initiative vise à créer un environnement réglementaire prévisible et propice à l'innovation pour les plateformes en ligne dans l'UE.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Les plateformes en ligne comme Booking.com, Facebook, eBay ou Amazon (et bien d'autres) mettent en relation des millions de consommateurs et de commerçants à travers les frontières dans l'UE, indépendamment du lieu où elles sont légalement établies. Les problèmes sous-tendant l'analyse d'impact ont donc une dimension éminemment transnationale. Même lorsqu'elles commencent par s'implanter sur un marché national, les plateformes en ligne se développent rapidement et sans difficulté au-delà de leur marché initial et, de fait, nombre d'entre elles ont une activité transnationale.

L'action des États membres ne permet pas, à elle seule, d'appréhender les caractéristiques transnationales intrinsèques du problème. La valeur ajoutée européenne tient au fait que le bon fonctionnement du marché unique numérique exige des règles uniformes encadrant les relations entre commerçants et plateformes.

La présente initiative vise à éviter tout préjudice direct pour les entreprises à court terme, et à préserver le potentiel des plateformes en ligne eu égard au marché unique à moyen et long terme, en rendant les entreprises utilisatrices plus confiantes et en apportant des réponses politiques réfléchies au niveau adéquat. Elle sert donc à protéger les intérêts de tous les participants à l'écosystème des plateformes en ligne.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Dans l'analyse d'impact, il a été envisagé une série d'options allant des approches non législatives d'autorégulation pure aux règles impératives destinées à atteindre les objectifs politiques.

Les options non législatives envisagées consistaient à demander au secteur d'élaborer des mesures volontaires pour remédier aux pratiques commerciales les plus problématiques et de s'engager à améliorer l'accès des entreprises utilisatrices aux voies de recours par l'autorégulation. De même, une stratégie de contrôle indépendant aurait reposé sur les engagements du secteur à rendre compte du caractère effectif et de l'évolution des problèmes. Cette option a été écartée car jugée peu susceptible d'atteindre pleinement les objectifs politiques.

Parmi les options législatives, ont été envisagées des solutions de corégulation (associant des éléments législatifs et non législatifs) ainsi que des règles impératives sans aucun élément volontaire. Une solution contraignante aurait consisté à instaurer des règles exhaustives interdisant les pratiques commerciales en question, combinées à un mécanisme européen obligatoire de règlement des litiges, et l'obligation, pour les plateformes, de rendre compte à une agence réglementaire à part entière (comme cela a été proposé par plusieurs États membres). Elle a été écartée car jugée disproportionnée.

L'option privilégiée est une solution de corégulation répondant aux problèmes recensés au sujet des plateformes et des moteurs de recherche généraux en ligne. Concernant les plateformes en ligne, le volet réglementaire comprend un ensemble d'obligations juridiquement contraignantes en matière de transparence, l'obligation de mettre en place des mécanismes internes de recours ainsi que des dispositions permettant à des associations représentant les entreprises d'introduire un recours collectif. À cela s'ajouterait l'invitation faite au secteur d'établir un organisme indépendant de médiation chargé des plaintes. Enfin, un observatoire européen des problèmes émergents, organisé autour d'un groupe d'experts de l'UE, sera également institué pour surveiller les tendances nouvelles et l'évolution des problèmes. Concernant les moteurs de recherche généraux en ligne, l'option privilégiée vise à remédier à la dépendance induite par les pratiques de classement potentiellement préjudiciables. Les mesures prévues se limitent à une obligation de transparence précise (relative au seul problème du classement) et à la qualité des organisations représentatives pour agir au nom de leurs entreprises membres.

Qui soutient quelle option?

Les entreprises utilisatrices de plateformes en ligne sont généralement favorables à des règles plus poussées et plus contraignantes dans ce secteur afin de pouvoir influencer davantage sur les relations établies par l'intermédiaire des plateformes. Il s'agit notamment de règles sur la radiation des entreprises et la transparence en matière de pratiques discriminatoires ou de classement des applis, ainsi que de règles sur l'accès aux données sur les places de marché du commerce électronique.

Les plateformes en ligne sont généralement favorables aux mesures d'autorégulation et s'opposent aux règles contraignantes censées peser trop lourd sur leurs modèles économiques et être disproportionnées par rapport aux problèmes à traiter. Les experts chargés du marché unique numérique ainsi que du commerce électronique dans les administrations des États membres ont manifesté un soutien de principe à une approche de corégulation axée sur les problèmes.

Concernant la transparence en matière de classements et d'utilisation des données, les plateformes pourraient accepter un degré élevé de publicité, mais mettent en garde contre la tricherie et la manipulation des algorithmes en cas de transparence excessive. Les moteurs de recherche généraux fournissent déjà des indications complètes sur la façon d'optimiser le classement, mais mettent en garde contre la divulgation des algorithmes, inefficace à leur avis, eu égard notamment aux changements nombreux et fréquents dont ils font l'objet, ainsi que contre les risques de manipulation des résultats de la recherche.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée est surtout censée procurer des avantages économiques directs aux commerçants européens par un accroissement de leurs ventes dans l'environnement des plateformes numériques, ce qui profiterait aussi aux plateformes en ligne. On estime que la proposition peut inverser l'effet de ralentissement produit par le manque de confiance des entreprises utilisatrices dans l'environnement des plateformes en ligne. Le gain à en escompter est compris entre 0,81 et 4,05 milliards d'EUR.

Le chiffre d'affaires des entreprises est, en outre, directement conditionné par la visibilité dont elles jouissent sur les moteurs de recherche généraux en ligne. Soumettre la recherche générale à une obligation de transparence des classements conférerait donc plus de prévisibilité aux entreprises utilisatrices.

En même temps, une telle obligation permettrait aux entreprises d'élaborer des stratégies d'optimisation de la recherche mieux étayées et d'avoir une idée plus claire de ce qui pourrait les amener à investir de nouveaux marchés et à exploiter des possibilités d'innovation offertes en ligne, accroissant par là même leur compétitivité. Cela serait particulièrement intéressant pour les PME et entreprises dont la présence en ligne est nulle ou récente. Un meilleur aperçu des politiques de classement pourrait aussi aider les entreprises utilisatrices à tirer parti des possibilités d'innovation qui s'offrent en ligne.

L'option privilégiée est également censée favoriser la concurrence entre moteurs de recherche et sites de comparaison grâce à la transparence accrue, car les politiques publiques de classement peuvent offrir davantage de possibilités de différenciation entre jeunes entreprises, nouveaux arrivants et acteurs en place. Mieux appréhender les politiques de classement pourrait aussi avoir pour effet d'intensifier la concurrence, en termes de qualité des produits et services, entre entreprises utilisatrices dont la stratégie de commercialisation dépend des moteurs de recherche, pour autant que la conception de leur site Web ne soit actuellement pas optimale pour les faire connaître. Il n'est pas exclu que l'option privilégiée contribue également à fournir aux consommateurs des résultats plus impartiaux, à la pertinence accrue, dès lors qu'ils sont aisément identifiables. Une obligation de transparence inscrite dans le droit de l'UE permettrait aux entreprises d'invoquer plus aisément une telle disposition lors de procédures judiciaires. Enfin, elle compléterait utilement les instruments d'application au titre du droit de la concurrence car elle donnerait un meilleur aperçu des éventuels comportements discriminatoires. La confiance accrue dans les moteurs de recherche, escomptée de l'initiative, pourrait en compenser les coûts limités.

Des avantages sociaux directs sont envisageables, en particulier pour les auto-entrepreneurs ou micro-entreprises exerçant leur activité au moyen de plateformes numériques, sous la forme d'une prévisibilité et d'une transparence accrues en ligne. Cela concerne aussi les utilisateurs professionnels de plateformes de l'économie collaborative (même si la frontière entre usage professionnel et usage personnel est délimitée au niveau national dans l'UE), mais il est impossible de préciser la nature et l'ampleur de ces avantages.

L'option privilégiée est censée soit accroître les possibilités d'emploi soit préserver celles qui existent.

Aucun avantage environnemental direct n'est escompté de la mesure.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les principaux coûts de l'option privilégiée résultent de l'obligation, pour les plateformes en ligne, de mettre en place un mécanisme interne de recours pour les entreprises utilisatrices, ainsi que des coûts uniques de mise en conformité juridique pour satisfaire aux exigences de transparence, ce qui suppose, en pratique, d'adapter les conditions d'utilisation des plateformes. Ces coûts varient considérablement en fonction de la taille, de la complexité et du nombre de transactions réalisées, mais peuvent représenter 1 ETP en termes de personnel pour les petites plateformes et atteindre environ 0,03 % du chiffre d'affaires pour les grandes plateformes, selon les données sectorielles. Aucun surcoût n'est escompté pour les commerçants européens qui utilisent les plateformes. Les coûts de mise en conformité des moteurs de recherche généraux en ligne devraient être assez limités, tant pour les gros moteurs de recherche (ayant fourni des indications d'optimisation du référencement qui pourraient utilement resservir aux entreprises utilisatrices ou, dans certains cas, inspirer des moyens de procurer une transparence effective) que pour les petits (puisque'ils pourraient également tirer parti des meilleures pratiques existantes).

L'option privilégiée n'a pas de conséquences néfastes directes dans le domaine social ou environnemental.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les micro-entreprises?

Les entreprises de toutes tailles qui utilisent les plateformes en ligne pour leur activité seront les principales bénéficiaires de l'option privilégiée. Les avantages relatifs spécifiques seront plus importants pour les acteurs qui ont moins de poids, comme les micro-entreprises, dont le pouvoir de négociation dans le secteur des plateformes en ligne est particulièrement limité.

Concernant les plateformes de l'UE, l'option privilégiée exempterait les petites entreprises (<50 employés) de l'obligation de mettre en place un mécanisme interne de recours de façon à éviter toute surcharge au cours de leur phase d'expansion. Quant à la possibilité de fixer un seuil supplémentaire pour exempter les entreprises de l'ensemble du règlement, l'analyse des avantages et des inconvénients ne permet pas de conclure à la nécessité d'ajouter une exemption horizontale à celle relative au mécanisme interne.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Non.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Il faut surtout signaler les avantages indirects potentiellement importants pour les consommateurs, résultant d'un choix élargi et d'une confiance accrue, dès lors qu'il y a plus de petits commerçants dans le secteur des plateformes, ainsi que d'une plus grande transparence due à la divulgation des critères généraux déterminant les mécanismes de classement. D'autres avantages indirects peuvent être escomptés dans le domaine de l'innovation du fait de l'augmentation du chiffre d'affaires et de la prévisibilité, mais aussi de la transparence concernant les modalités des politiques d'accès aux données. L'analyse des autres conséquences éventuelles dans des domaines comme les droits fondamentaux et des incidences sur les plateformes non européennes a permis de conclure qu'elles n'étaient pas significatives.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Il est prévu de réexaminer la législation proposée après trois ans d'application et qu'elle s'accompagne d'un observatoire européen spécifique qui appréhendera et analysera les tendances nouvelles de l'économie numérique et contribuera au réexamen de la politique. Il s'agit d'un élément essentiel de l'initiative, visant à garantir une approche modulable, réactive et à l'épreuve du temps, spécifiquement adaptée à la nature dynamique du domaine.