

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ° L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

**Mercredi**  
**27 novembre 2019**  
15 heures

### Compte rendu n° 114

- I. Présentation du rapport d'information de M. Patrice Anato et Mme Constance Le Grip sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation ..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution..... 14

**Présidence de**  
**Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 27 novembre 2019

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la commission

*La séance est ouverte à 15 h 10.*

## **I. Présentation du rapport d'information de M. Patrice Anato et Mme Constance Le Grip sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation**

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** La table ronde que nous avons organisée sur le droit européen de la concurrence le 26 septembre dernier nous a bien montré la complexité de ce sujet. À première vue, on peut penser qu'il faut modifier le droit de la concurrence, mais un examen plus approfondi peut rendre plus circonspect. Le droit de la concurrence est un droit qui couvre plusieurs domaines. Il vise à nous protéger des ententes anti-concurrentielles, prohiber les abus de position dominante et réglementer le droit des aides d'État.

Nous avons vu avec la fusion Alstom-Siemens que ce droit pouvait nous poser des difficultés dans un monde de plus en plus concurrentiel, où certaines règles ne sont plus respectées. Est-ce que nous devons maintenir notre droit de la concurrence en l'état ? Doit-il être modifié ? Est-ce que l'enjeu est plutôt celui du *level playing field* en matière commerciale ?

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Nous avons l'honneur, ma collègue Constance Le Grip et moi-même, de vous présenter aujourd'hui les conclusions de nos huit mois de travail passionnant sur le droit européen de la concurrence. Nos conclusions sont nourries par les points de vue très différents que nous avons entendus lors de nos auditions, nous espérons qu'elles vous paraîtront pertinentes.

L'affaire Alstom-Siemens a fait beaucoup de bruit en février dernier et les commentaires ont été nombreux sur ce sujet, appelant à une réforme de ce droit, jugé inadapté à la mondialisation.

Les gouvernements français et allemand ont rapidement réagi dans un « Manifeste » commun, rejoints par le gouvernement polonais en juillet dernier. Notre rapport s'inscrit directement dans cette actualité et nous avons voulu examiner si ce droit était effectivement un obstacle pour l'industrie européenne dans le monde.

Nous voulons donc vous présenter nos conclusions, tirées de nos entretiens avec des chercheurs, des avocats, des entreprises, des associations et des administrations. Nous nous sommes également rendus en Allemagne et en Finlande, ce dernier pays étant traditionnellement opposé à ce que l'on peut appeler la « vision française » du droit de la concurrence. Nous avons également fait venir devant notre commission les présidents des

autorités française et allemande de la concurrence ainsi que le Président-Directeur Général d'Alstom, pour discuter de ce sujet crucial.

Pour rappel, le droit européen de la concurrence est constitué de quatre pans : le contrôle des ententes, l'interdiction des abus de position dominante, le contrôle des aides d'État et celui des concentrations.

Cet arsenal juridique très puissant permet à la Commission européenne, par l'intermédiaire de sa Direction générale de la concurrence, d'empêcher que des acteurs disposent d'un pouvoir de marché qui réduirait la concurrence. L'objectif sous-jacent est la protection du bien-être des consommateurs. Je passe la parole aux rapporteurs.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Notre rapport pose d'abord un constat clair : le droit européen de la concurrence, forgé dans les années 1950 pour une économie industrielle traditionnelle et pour le marché intérieur européen, est totalement bouleversé par deux phénomènes forts et précis, l'émergence de la Chine comme acteur économique mondial et la numérisation de l'économie.

Le premier phénomène qui pose un grand défi au droit de la concurrence européen est l'émergence de la Chine comme acteur économique mondial. Le projet chinois des « routes de la soie », en anglais *The One Belt One Road Initiative* (OBOR), est un projet désormais bien connu de développement économique très concurrentiel, qui doit se développer jusqu'en 2049. La Chine a lancé, depuis plusieurs années et dans certains secteurs précis et stratégiques pour elle, des fusions de ses principales entreprises nationales, évidemment sans considérer l'enjeu concurrentiel, afin de conquérir les marchés internationaux. Nous alertons donc sur ces secteurs stratégiques, dans lesquels les entreprises européennes pourraient se retrouver dans une situation de concurrence déloyale. Il s'agit en particulier : du ferroviaire, avec le bien connu CRRC. Je rappelle que l'un des premiers objectifs des « routes de la soie » est d'améliorer la connectivité ferroviaire de la sidérurgie, de l'industrie chimique, de la construction navale, des équipements de production d'énergie, des équipements de télécommunication, des transports maritimes, des voitures électriques.

Nous détaillons dans le rapport les entreprises chinoises dans ces secteurs stratégiques qui ont fusionné ces dernières années ou sont sur le point de le faire. Ces nouvelles entités mettent en œuvre un agenda économique chinois extrêmement conquérant qui peut porter atteinte à la souveraineté européenne. L'expression de « concurrence déloyale » n'est pas un vain mot.

Nous proposons en priorité que l'Union européenne définisse elle aussi des secteurs de souveraineté stratégique. Pour ces secteurs stratégiques, et pour ces secteurs seulement, nous préconisons que les autorités de la concurrence, notamment la Commission européenne, prennent en compte comme marché pertinent le marché mondial. Il s'agit pour nous d'une urgence.

Le deuxième phénomène qui caractérise le monde d'aujourd'hui et vient défier le droit européen de la concurrence tel qu'il existe depuis les années 1950, c'est la numérisation de l'économie. Le taux d'entrée dans le secteur numérique, c'est-à-dire la possibilité pour de nouveaux acteurs de se développer, est en chute libre depuis 20 ans. Et certains acteurs du numérique pratiquent ce que l'on appelle des acquisitions prédatrices – *killer acquisitions* – en rachetant des *start-ups*, des petites entreprises, pour récupérer leurs innovations et leur

expertise et ainsi éliminer des rivaux potentiels. Les acquisitions prédatrices passent sous le radar des autorités de concurrence, tant nationales qu'européennes.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** La mondialisation nous impose également de comparer notre droit de la concurrence avec celui de nos partenaires. Les États-Unis ont presque abandonné l'utilisation de ce droit qu'ils ont inventé, conduisant à des taux de concentration très élevés et donc à des augmentations de prix. La Chine, quant à elle, pratique un droit à la carte, favorisant ses propres entreprises. L'Europe apparaît donc plus sévère dans son application de ce droit. Mais ce n'est pas parce que les autres régions du monde ont abandonné, totalement ou partiellement, l'application d'un droit nécessaire que l'Union européenne doit faire la même chose !

En effet, au cours de nos auditions et déplacements, nous avons relevé l'attachement extrêmement fort de beaucoup d'acteurs économiques et politiques au droit de la concurrence, dont les objectifs sont toujours d'actualité. Ce droit reste favorable à la productivité, à l'investissement et surtout à l'innovation. Sans droit de la concurrence, le marché intérieur serait inéquitable et très peu innovant. En outre, nous pouvons relativiser le constat selon lequel « l'Europe n'a pas de champions industriels ». Elle en a ! L'Oréal, Nestlé, Total, Spotify en sont des exemples. Il faut bien voir que, sur les dix dernières années, 91,4 % des fusions soumises à la Commission européenne ont été acceptées sans condition.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Nous insistons sur ce taux de 91,4 %, mais il ne doit pas occulter une possible « autocensure » des entreprises. Des projets d'acquisition ou de fusion peuvent ne pas être présentés par crainte d'un refus. Nous avons creusé un peu les statistiques pour constater que 2,1 % des demandes de fusions ont été retirées en cours d'instruction. Cela peut paraître anecdotique, mais ça ne l'est pas ! Ces retraits en cours d'instruction sont bien plus nombreux que les refus. Bien sûr, ils peuvent être liés à une multitude de raisons et l'autocensure peut être l'une d'entre elles. Nous demandons donc à la Commission européenne de mener des évaluations et d'être plus transparente et plus précise sur ces retraits en cours d'instruction.

Notre rapport rappelle également que le droit de la concurrence ne peut pas à lui seul répondre à tous les problèmes économiques et industriels de l'Union européenne. La plupart des critiques qui lui sont adressées relèvent de la politique industrielle, encore quasi inexistante dans l'Union européenne, ou de failles dans la politique commerciale européenne, en raison de l'ouverture massive de nos marchés, notamment publics, que ne pratiquent pas toujours nos partenaires comme les États-Unis et le Japon. La réciprocité en la matière est encore un vœu pieux.

Cela ne nous empêche pas de proposer des réformes importantes du droit de la concurrence, tout en conservant ses objectifs initiaux et sans en faire un outil de politique industrielle. Nos 19 propositions s'articulent autour de 3 axes. Nous demandons plus de transparence, de prévisibilité et d'autonomie dans les décisions de la Commission européenne, un contrôle des concentrations modernisé, et, troisième grand axe, un droit de la concurrence qu'il faut adapter aux spécificités de l'économie numérique.

Nous n'allons pas tout détailler, mais vous présenter nos propositions les plus importantes. Nous ne proposons évidemment pas de revoir les traités, mais plutôt une refonte assez sérieuse de ce que l'on appelle les « lignes directrices », ou « *guidelines* », ces documents de faible portée juridique qui orientent l'action de la Commission européenne en tant qu'autorité européenne de la concurrence, et dont la plus récente date de 2004 !

Autre proposition pour garantir l'autonomie du droit de la concurrence, nous pensons qu'une réforme de la DG Concurrence apparaît indispensable. Cette direction doit s'ouvrir à des agents issus d'autres DG et être rattachée non plus à un commissaire, mais à la Présidence de la Commission européenne, comme cela existe pour d'autres DG, pour donner à cette direction générale une vision plus horizontale. En effet, la collégialité théorique des décisions en matière de concurrence pourrait être effectivement réalisée, alors que ce n'est aujourd'hui pas le cas, car elle intervient en fin de processus. Cela permettrait de renforcer l'ouverture de la DG Concurrence à la prise en compte des enjeux économiques et industriels.

Il faut également introduire un véritable recours juridictionnel : il nous paraît aujourd'hui indispensable de créer un tribunal spécialisé dans les questions de concurrence pour faire contrepoids à l'autorité de la concurrence placée dans le giron de la Commission européenne. Tous nos interlocuteurs nous ont clairement fait comprendre que le recours théorique qui existe aujourd'hui devant la Cour de justice de l'Union européenne est totalement inefficace, en raison de délais et de coûts excessifs. Pour rendre enfin ce recours effectif et créer un véritable contre-pouvoir à la DG Concurrence, il nous faut un tribunal spécialisé.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** En ce qui concerne plus spécifiquement le contrôle des concentrations, nous proposons plusieurs voies de modernisation. D'abord, une révision du mode actuel de notification des opérations de fusions. Aujourd'hui, la Commission examine une écrasante majorité de cas sans intérêt concurrentiel et peut passer à côté de cas importants, en raison du critère du chiffre d'affaires. Nous proposons donc de nous inspirer du système britannique qui prévoit une notification volontaire, une possibilité pour les entreprises de signaler une fusion et surtout une revue générale des opérations de fusion faite par la DG Concurrence. Il faut laisser plus de flexibilité pour adapter ce contrôle !

Ensuite, dans l'objectif de raccourcir les délais d'instruction dont tous nos interlocuteurs nous ont dit qu'ils constituaient une difficulté majeure, il faut moderniser la mise en œuvre des « mesures provisoires », encore très peu utilisées à l'échelle européenne. Ces mesures permettent de « figer » le marché dans un état compatible avec le maintien de la concurrence.

Nous demandons également à la Commission européenne de produire un rapport de suivi de toutes ses décisions en matière de concentration, deux ans puis cinq ans après. La Commission s'est en effet donné l'objectif à partir de 2014 de suivre l'application de toutes les politiques européennes, sauf la politique de la concurrence ! Cela ne peut plus durer, il faut que nous sachions ce qu'il advient des entreprises passées par ce contrôle.

Il faut également que l'horizon temporel dans lequel la Commission européenne examine les marchés soit plus flexible et ne soit plus simplement fixé à deux ans pour tous les marchés.

Enfin, nous proposons de supprimer la notion de marché pertinent qui est trop fortement remise en cause, selon nous, par la mondialisation. En effet, le marché géographique perd de plus en plus de sa valeur, étant donnée l'internationalisation croissante des marchés. Et même le marché de produits tend à devenir caduc, puisque les entreprises cherchent désormais la différenciation entre les produits et non leur substituabilité. C'est donc une analyse qui part du consommateur qui doit être privilégiée pour analyser un marché.

Dans l'objectif de renforcer la souveraineté européenne, nous proposons également que, dans ses analyses économiques, la Commission européenne privilégie non pas le bien-être du consommateur de façon abstraite mais celui du consommateur européen.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Patrice Anato vient de vous présenter deux mesures phares, puisque beaucoup de critiques se sont focalisées sur l'horizon temporel à deux ans, que nous proposons de repousser à cinq ans. La seconde proposition forte serait la suppression du marché pertinent, pour considérer enfin de façon réaliste le marché mondial.

Enfin, le dernier volet de nos recommandations concerne l'économie numérique qui pose trois problèmes au droit de la concurrence. Le premier est l'existence de plateformes que nous qualifions d'« ultra-dominantes » dans notre rapport et qui rendent difficile pour de nouveaux acteurs de se positionner sur ces marchés. Le second problème est celui des « *killer acquisitions* », par lesquelles des acteurs de taille systémique rachètent des start-up, pouvant ainsi nuire à l'innovation. Enfin la situation actuelle de gestion des données des consommateurs pose également question au regard du droit de la concurrence. C'est pourquoi nous proposons l'adoption d'un règlement européen spécifique sur l'application du droit de la concurrence aux plateformes ultra-dominantes, qui permettrait de leur appliquer des règles précises, adaptées et strictes pour la régulation de ces acteurs du numérique.

Ce règlement devrait permettre, d'abord, de réguler strictement la vente de leurs produits ou services sur leurs propres plateformes, ce qui est un problème récurrent du droit de la concurrence. Ensuite ce règlement pourrait, obliger ces plateformes à notifier toutes leurs acquisitions, y compris celles de *start-up* aux faibles chiffres d'affaires. Enfin, le règlement permettrait de faire en sorte que le refus abusif d'accès aux données soit identifié comme un comportement anticoncurrentiel. Nous savons que la Commission des affaires économiques a décidé de se saisir de ce sujet du droit de la concurrence et du numérique.

S'agissant des acteurs du numérique, nous ne nous sommes pas appesantis sur le sujet du démantèlement des géants du numérique, débat qui agite le débat de la campagne présidentielle américaine et qui ne fait que s'ouvrir.

Nous avons voulu avec ce rapport rappeler deux éléments fondamentaux. D'abord, que le droit de la concurrence est un atout considérable pour l'économie européenne et beaucoup de nos partenaires y sont extrêmement attachés. En cela, nous n'avons pas voulu produire un rapport « franco-français », mais plutôt prendre en compte les aspirations et remarques des représentants des autres États membres sur le droit de la concurrence. Surtout, nous pouvons, avec les réformes que nous proposons, faire du droit de la concurrence un outil de la souveraineté européenne dont nous avons besoin pour faire face aux défis à venir.

Je voulais pour terminer mentionner la couverture du *Point* consacrée à Mme Vestaege, avec une interview très intéressante dans ses pages, et insister sur le fait que nous avons souhaité ouvrir des perspectives pragmatiques à l'aune de l'installation d'une nouvelle Commission européenne.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Merci pour cet éclairage. Il faut trouver une véritable articulation entre le droit de la concurrence, le droit commercial et industriel. Je pense qu'il est difficile de supprimer la notion de marché pertinent, cela me semble très compliqué juridiquement, car nous avons besoin d'un périmètre pour les critères d'évaluation de la Commission. Cela me paraît dépendre des secteurs, notamment lorsqu'il s'agit de petites et moyennes entreprises. En revanche, je souscris à vos propositions de réforme structurelle

de la direction de la concurrence dans la Commission, et cela fait écho à ce qu'avait dit M. Poupart Lafarge sur le besoin d'inclure aussi des économistes parmi les experts de la Commission.

**M. Thierry Michels.** Merci pour ce rapport très intéressant et clair sur ce sujet d'actualité depuis le rejet de la fusion Alstom-Siemens par la Commission européenne. Il y a une nécessité d'inscrire le droit de la concurrence européen dans les enjeux actuels de la mondialisation. Je salue vos propos, d'autant qu'à la lecture du rapport, je constate que ce droit a été pensé dans les années 1950. Il est évidemment temps de le réformer au regard des enjeux du marché unique. C'est très certainement une des tâches auxquelles la nouvelle Commission européenne, approuvée ce jour par le Parlement européen, aura cœur à s'attacher. Vous rappelez dans votre rapport que le droit de la concurrence européen est indispensable à l'innovation et que les critiques à son encontre relèvent pour la plupart de l'absence de politique industrielle européenne et d'une politique commerciale trop peu protectrice.

Vos propositions relatives à la définition de secteurs de souveraineté européenne, comme celle de prendre en compte les subventions étrangères, me semblent être des leviers indispensables pour le développement économique et le développement de la souveraineté européenne. Il s'agit désormais de passer à l'acte et transformer en réalité politique l'ambition que vous nous avez présentée. Il semblerait qu'il y ait du grain à moudre. La commissaire chargée du numérique et de la concurrence, Margrethe Vestager, qui est à l'origine du refus de la fusion Alstom-Siemens, ne semble toujours pas disposée à adoucir sa position sur la question des champions européens. Dans une récente interview, elle estime que l'Union européenne ne doit pas aider à la constitution de champions industriels « biberonnés et chouchoutés », mais laisser la concurrence stimuler leur création, tout en soulignant néanmoins que nous devons défendre nos entreprises quand elles font face à des pratiques inéquitables. Fondamentalement, Margrethe Vestager met en avant une vision du marché qui défend les consommateurs. *A contrario*, Thierry Breton, nouveau commissaire dont le portefeuille comprend le marché intérieur, souhaite quant à lui donner les moyens aux industries de rendre les filières européennes véritablement compétitives. Il plaide pour l'instauration de champions européens sans attendre une concurrence inéquitable de la part d'acteurs étrangers. La collaboration entre ces deux commissaires s'annonce complexe, d'autant plus que la concurrence de la Chine et d'autres acteurs se fait de plus en plus forte.

Avez-vous pu identifier des axes de travail permettant à l'Union européenne de créer des champions européens, capables de rivaliser avec les champions asiatiques ou américains, tout en protégeant les consommateurs du marché européen ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je m'associe aux compliments qui ont été faits. Je suis tout de même interrogatif sur l'ampleur des propositions que nous devons faire. Mme Le Grip a dit, avec beaucoup de sagesse, qu'il fallait faire des propositions pragmatiques et réalistes. En même temps, nous avons entendu qu'il y avait des problèmes assez fondamentaux. Peut-on vraiment se dispenser de les aborder ?

Le premier problème est celui du critère central. Le but est-il de viser l'exemplarité ou la réciprocité ? On n'est pas du tout dans la même logique ; c'est un problème de fond qui relève pratiquement du traité. Je partage les craintes de notre Présidente sur la question de l'espace pertinent. Lorsque nous avons auditionné Alstom, nous avons appris qu'un des problèmes rencontrés est l'incertitude des critères mis en avant par la Commission. La Commission a une logique bureaucratique assez classique, qui consiste à



garder le pouvoir. Elle n'est donc pas franche d'emblée sur les critères qu'elle met en avant. Or, l'un des problèmes fondamentaux est celui des critères. L'espace et le temps pertinents sont tout de même justifiés. Il est justifié de se demander si une fusion, ou une absence de fusion, ferme le jeu définitivement ou non. Cela me paraît très important.

Sur le temps, vous parlez de passer de deux à cinq ans, mais c'est aussi très court. Toutefois, le problème est la dynamique : il ne faut pas poser le problème en termes d'annuités. La question est de savoir si, dans l'état prévisible du marché, la situation peut se refermer. Quant à la réciprocité, je suis parfaitement d'accord avec ce que vous dites sur la prise en compte des aides. Sur les délais, je pense qu'il faut être assez pragmatiques, d'où l'intérêt de ne pas faire appel qu'à des juristes, mais aussi à des spécialistes de la stratégie d'entreprise. Cinq ans peuvent être trop longs comme trop courts. Je trouve qu'une question devrait être clairement posée, qui est celle de la politisation. Nous avons une proposition émanant d'un ministre français et d'un ministre allemand. Faut-il un contrôle exercé par le Conseil européen ? Je suis très réservé car cela rend impossible toute production de jurisprudence. Les hommes et les femmes politiques réagissent, pour des raisons compréhensibles, en opportunité ; or, il faut une consolidation de la jurisprudence pour des raisons de sécurité juridique.

Pour la même raison, je m'interroge sur le passage de l'autorité à la présidence de la Commission. Or, le président ou la présidence rendrait ses appréciations selon les rapports de force avec les États membres. À l'inverse, ne faudrait-il pas écarter le directeur général du reste du collège ? La direction générale de la concurrence fonctionne en réalité déjà comme une autorité administrative indépendante.

Enfin, vous évoquer la rapidité des décisions, et notamment de la procédure d'appel. Je crois que vous avez tout à fait raison de signaler que la procédure d'appel n'est pas inexistante. Nous l'avons vu dans l'affaire Schneider-Legrand. Il est toutefois inopérant puisque quand la Cour de justice rend sa décision, tout est terminé.

Vous avez évoqué la possibilité d'avoir une procédure de référé, c'est-à-dire qui rendrait des décisions provisoires. Cela ne fonctionnerait pas non plus. Dans le cas d'une fusion, on autorise ou pas, ce qui est impossible en référé. Il faut une décision positive.

Dans la mesure où l'instruction est faite par la Commission, la Cour de justice a tous les éléments lorsqu'elle reçoit le dossier. Cela impliquerait peut-être simplement une réforme administrative des juridictions européennes, pour créer une sorte de *fast track*, une cour spécialisée qui pourrait régler cela en quelques mois. Je crois que ce sujet pose des problèmes absolument centraux, il est donc difficile de calibrer des réformes réalistes.

**M. André Chassaigne.** Ce qui est apparu dans le rapport, comme dans les nombreux échanges que nous avons eus lors des auditions, c'est la prise en compte de ce qu'est le droit de la concurrence. On imagine souvent qu'au niveau européen, cela signifie une concurrence complètement libre et non-faussée. En définitive, le droit de la concurrence est, au contraire, un droit qui limite, contrôle, articule, régule. On voit aussi que ceux qui, aujourd'hui, sont les plus critiques du droit de la concurrence, sont les plus libéraux. Ils considèrent que le droit de la concurrence peut être un obstacle au développement, et en particulier à ce qu'on pourrait appeler l'ambition industrielle européenne. Il y a une forme de vertige qui consiste à penser que, pour s'en sortir en matière industrielle, il faudrait des champions industriels au niveau mondial. Vous traitez le problème en affirmant que c'est plus compliqué que cela.

J'ai eu l'occasion de le dire à la Commission : il apparaît que, derrière tout cela, il y a un objectif premier de rentabilité. Il faut produire au moindre coût pour engranger des profits. Le système est ainsi fait. Il y a une course à la rentabilité maximale qui justifie la volonté de briser les murs. Or, des exemples prouvent le contraire. Il est possible de préserver l'innovation et la compétence technique sans avoir de champion industriel. Les trains d'équilibre du territoire en sont un exemple. Le petit producteur espagnol CAF, beaucoup moins important qu'Alstom, a pu emporter le marché. La SNCF a considéré que ses performances techniques étaient meilleures, et que ses coûts étaient plus faibles.

Le gigantisme n'est pas forcément avantageux. Le rapprochement entre Essilor et Luxottica, par exemple, ne s'est pas traduit par une amélioration de la qualité des produits. Comme vous l'indiquez dans le rapport, le bien-être des consommateurs européens doit être pris en compte.

J'en viens aux acquisitions prédatrices, qui constituent un vrai problème. Le contrôle européen se fait très rapidement, avant l'opération : il n'existe pas de contrôle *ex post*. Les *start-up* innovantes se font racheter et leurs innovations sont confisquées, si bien que l'on assiste à un appauvrissement de la production. Dans le secteur pharmaceutique, par exemple, on constate très clairement une forme de destruction d'innovation.

Je tiens également à rappeler que chaque marché et chaque concentration ont leur particularité. Le seuil du chiffre d'affaires, sur lequel se base le droit de la concurrence, laisse des trous dans la raquette : il ne permet pas, par exemple, un contrôle suffisant des acquisitions de *start-up*, dont le chiffre d'affaires est bas.

Enfin, l'emploi doit être davantage pris en compte. Les petites et moyennes entreprises sont rachetées et vidées de leur substance, avant d'être fermées. Les concentrations ne conduisent donc pas à la création de champions européens, mais à la perte d'activités économiques.

**M. Daniel Fasquelle.** D'abord, je souscris aux propos des rapporteurs : on ne peut pas demander au droit de la concurrence ce qu'il ne peut pas donner. On ne réglera pas les problèmes économiques de l'Europe avec le droit de la concurrence. La difficulté à faire émerger des champions mondiaux en Europe, notamment dans le secteur du numérique, provient essentiellement du manque d'investissement dans la recherche et l'innovation. La Commission l'a compris, car elle vient de créer un fonds pour favoriser l'émergence de futurs champions du numérique.

Ensuite, il ne faut pas blâmer trop rapidement le droit de la concurrence. J'ai été l'un des rares parlementaires à soutenir la décision de la Commission sur le projet de fusion entre Alstom et Siemens, car elle était fondée sur le plan technique. Il y avait effectivement un risque de monopole sur le marché concerné, et le risque de concurrence chinoise était inexistant. Il est dommage que nous ayons basculé, comme souvent dans notre pays, dans l'irrationnel à ce sujet.

J'en viens à votre rapport. D'abord, s'agissant de votre proposition de créer un tribunal spécialisé, je tiens à dire qu'il en existe déjà un : le Tribunal d'instance, qui a été créé pour décharger la Cour de justice de l'Union européenne du contentieux du droit de la concurrence. S'agissant du contrôle des concentrations, je suis d'accord avec la plupart de vos propositions. Définir un marché en fonction des prix est, en effet, dépassé. Il serait pertinent d'ajouter une proposition sur le contrôle des concentrations *ex post*. En outre, la définition des

seuils pourrait tenir compte du montant des transactions, plutôt que du chiffre d'affaires. Par ailleurs, je ne suis pas sûr d'avoir vu des propositions sur la question du démantèlement. C'est un sujet qui est beaucoup évoqué aujourd'hui aux États-Unis.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Nous avons cette question à l'esprit, mais nous ne l'avons pas approfondie, notamment parce qu'elle fait l'objet d'autres travaux à l'Assemblée nationale.

**M. Daniel Fasquelle.** Aux États-Unis, il est possible de démanteler les géants du numérique sans modifier le droit. Il n'est pas possible de le faire à l'échelle française, mais des initiatives pourraient être prises en ce sens à l'échelle européenne.

S'agissant de l'accès aux données, il conviendrait d'étendre aux données la jurisprudence relative aux infrastructures essentielles – aéroports, réseaux de distribution d'électricité –, qui doivent être partagées.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** C'est la dix-neuvième proposition de notre rapport !

**Mme Frédérique Dumas.** D'abord, je souscris à votre constat : on ne peut demander au droit de la concurrence plus que ce qu'il peut donner. Ensuite, je suis très attachée au sujet de la loyauté de la concurrence. À cet égard, la divergence de définition des aides d'État est un problème majeur.

De plus, il me semble compliqué de définir, à l'échelle européenne, des secteurs stratégiques de souveraineté, car le caractère stratégique d'un secteur varie selon les pays. En outre, les États membres peuvent être concurrents sur ces secteurs.

S'agissant de la transparence, il est évident qu'il faut la renforcer. En outre, les notions de marché pertinent, les critères et la durée devraient être définis par secteur, de façon pragmatique. Enfin, comme Jean-Louis Bourlanges, je pense qu'il faudrait se mettre d'accord sur l'objectif de la politique de la concurrence : est-ce l'exemplarité ou la réciprocité ? Pour ma part, je préférerais un objectif d'exemplarité, mais c'est peut-être trop ambitieux.

**Mme Nicole Le Peih.** Quel serait le délai entre le repérage des acquisitions prédatrices et le recours aux outils européens permettant de protéger les entreprises ? Dans ce genre de situations, il convient d'agir dans l'urgence.

**M. Bernard Deflesselles.** Le droit européen de la concurrence est formé, il est robuste. On peut certes l'améliorer, comme le suggère votre rapport. Mais y a-t-il une politique industrielle européenne ? On est en train de peaufiner notre droit européen de la concurrence alors que nous n'avons pas de politique industrielle, contrairement à la Chine et aux États-Unis, et que d'autre part nous subissons, en courbant l'échine, l'extraterritorialité de la justice américaine. Regardons l'exemple de l'Iran : à peine les États-Unis avaient-ils interdit aux Européens de faire commerce avec l'Iran que Peugeot et Total se sont retirés. La politique industrielle est le pendant du droit de la concurrence : il faut les penser ensemble pour améliorer nos résultats économiques et commerciaux.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** On ne peut pas faire endosser au droit européen de la concurrence toutes les difficultés que l'on peut rencontrer sur le marché mondial.

M. Chassaigne souhaitait intégrer la création d'emploi dans les objectifs du droit de la concurrence. Le droit de la concurrence a quatre pans, comme je le rappelais dans la présentation : le contrôle des ententes, l'abus de position dominante, le contrôle des aides d'Etat et le contrôle des concentrations. Je ne pense pas qu'il ait vocation à créer de l'emploi, mais seulement à créer un cadre régulé où la concurrence s'exerce dans de bonnes conditions. On pourrait toutefois mettre en place un outil de suivi pour évaluer par exemple de quelle façon telle concentration a pu affecter l'emploi dans le secteur concerné.

Sur l'extraterritorialité : le droit européen de la concurrence permet aussi de sanctionner des entreprises issues de pays tiers qui auraient une activité sur le marché intérieur européen et qui ne respecteraient pas ce droit.

Sur la notion de « marché pertinent » : nous ne souhaitons pas faire une réforme du droit de la concurrence ni des traités, mais seulement des « lignes directrices » dont la portée juridique est moindre. Quelques mois après la décision de la Commission refusant la fusion Alstom-Siemens au motif que la Chine n'était pas près d'entrer sur le marché, CRRC a acheté l'activité de production de locomotives du groupe allemand Vossloh. Il faudra donc élargir la notion de « marché pertinent ».

Thierry Michels avait posé une question sur la future collaboration entre Thierry Breton et Mme Vestager, dont les positions ont l'air différentes, voire opposées. Il faudra bien trouver un terrain d'entente entre les deux positions, car la souveraineté européenne passera aussi par des champions ou « géants » européens.

La remarque sur l'absence de politique industrielle est tout à fait pertinente. Il est vrai que nous n'avons pas de politique industrielle, contrairement à la Chine et aux États-Unis. C'est pourquoi nous venons de lancer un rapport d'information intitulé « Quelle politique industrielle pour l'Union européenne ? ». Sur ce sujet aussi nous ferons des propositions.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Nous préférierions remplacer la notion de « marché pertinent » par un outil plus dynamique, comme la notion de « concurrence potentielle », qui permettrait aux analyses d'être plus proches de la réalité. En ayant eu recours à cette notion, peut-être la Commission aurait-elle pu anticiper le fait que CRRC allait s'introduire dans le marché européen par une porte dérobée en faisant l'acquisition d'une filiale du groupe allemand Vossloh.

En revanche, l'idée d'un « droit d'évocation », c'est-à-dire d'un droit de recours devant le Conseil, nous a semblé mauvaise. Comme l'a pointé Jean-Louis Bourlanges, il y aurait alors un risque de « politisation » du droit de la concurrence. Cette idée a d'ailleurs disparu de la deuxième version du manifeste franco-allemand.

Sur le statut administratif de la DG Comp : alors que certains voudraient en faire une autorité européenne de la concurrence complètement indépendante, nous nous sommes dit qu'un rattachement à la présidence de la Commission lui permettrait d'avoir une vision plus stratégique et transversale. Elle pourrait ainsi appréhender les sujets dans toutes leurs dimensions, y compris, pour quoi pas, la dimension industrielle et l'emploi.

En réponse à Frédérique Dumas : il est vrai que l'identification des « secteurs stratégiques » est délicate. Une liste a déjà été élaborée dans le cadre de l'élaboration du règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers (IDE). Michel Barnier, alors

commissaire en charge du marché intérieur avait également établi une liste de secteurs considérés comme stratégiques.

**Mme Frédérique Dumas.** Ma question ne portait pas tant sur l'identification des secteurs stratégiques que sur celle des champions européens. En effet, les entreprises qui vont fusionner peuvent également être en concurrence avec d'autres entreprises européennes. Par exemple, une fusion entre une entreprise française et une entreprise allemande peut être mal vue par un concurrent italien. Qui va décider, au-delà des secteurs stratégiques, qui seront les champions européens en question ?

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Nous avons essayé dans le rapport de ne pas nous arrêter à des perspectives franco-françaises et il faut bien avouer que nombre de nos partenaires se crispent dès qu'ils entendent l'expression de « champions européens ». Cette expression n'est en effet pas toujours synonyme d'innovation, de responsabilité ou d'avancées pour les travailleurs et les consommateurs. Il faut aussi considérer que l'innovation et la croissance se font également dans tout le tissu d'entreprises intermédiaires.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Je voulais simplement revenir sur le but de notre proposition de tribunal spécialisé, qui n'est pas de vider de son sens le Tribunal d'instance existant, mais bien de créer un tribunal avec des compétences spécifiques pour lutter contre l'allongement des délais de procédure.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** Je confirme en direction de M. Fasquelle que nous n'avons fait qu'effleurer le sujet de la concurrence et des acteurs du numérique, mais nous établissons dans l'une de nos propositions que le refus abusif d'accès aux données personnelles pourrait être considéré comme une entorse au droit de la concurrence.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** En marge du rapport, je voulais dire un mot sur la position de Mme Vestager. Je pense qu'on ne peut pas lui reprocher d'avoir saccagé la fusion Alstom-Siemens. Ce dossier paraissait souffrir de deux défauts essentiels : le court-termisme, avec un horizon de deux ans pour évaluer la concurrence qui était trop court. Et les règles paraissaient s'inventer au fur et à mesure de l'examen. En réalité, je pense que Mme Vestager a répondu à un agacement très profond de son administration. En attaquant la notion de champion, la future commissaire s'en prend à un sentiment de privilège, d'être au-dessus des normes. Il y aurait un mauvais et un bon usage de la fusion. Le mauvais consiste à profiter de sa position pour manipuler les prix. Le bon usage est celui qui favorise par exemple le développement de l'innovation. Il faudrait pousser la Commission à définir les objets légitimes d'une fusion, pour avoir un cadre plus clair avec des critères précis dont on pourrait tirer les conséquences.

**M. Daniel Fasquelle.** On en revient toujours à la question du défaut de politique industrielle en France et en Europe. Il n'y aurait pas eu de dossier Alstom – Siemens si la France n'avait pas donné son feu vert à la vente d'Alstom énergie à *General Electric*, ce qui a fragilisé Alstom Transport et l'a conduit à rechercher des partenaires. Nous ne devons pas demander à la politique de la concurrence de se substituer à une politique industrielle défaillante. En outre, la Commission européenne se soucie déjà de la concurrence mondiale et prend en compte l'évolution des marchés mondiaux et se projette dans l'avenir en les ayant à l'esprit. Une décision contestée peut ensuite être portée devant les tribunaux.

Concernant la volonté d'inscrire dans un règlement la théorie des infrastructures essentielles, ma remarque visait simplement à signaler que cela existe déjà : on pourrait déjà appliquer cette théorie aux données grâce à une création prétorienne du Tribunal et de la Cour de justice.

**Mme Constance Le Grip, rapporteure.** La lettre de mission de Mme Vestager lui confie le soin d'évaluer et de revoir les règles de la concurrence, ce chantier de la rénovation du droit de la concurrence est donc ouvert. C'est dans ce cadre que doivent être comprises nos propositions.

**M. Patrice Anato, rapporteur.** Pour conclure, nous avons évoqué l'insuffisance du droit de la concurrence à adopter des réponses à tous ces enjeux, je voulais vous signaler que le prochain rapport sur lequel je travaillerai avec M. Herbillon portera sur la politique industrielle et pourra donc être le lieu du prolongement de ces débats.

À l'issue de la discussion, la commission a *autorisé* la publication du rapport.

## **II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution**

**M. André Chassaigne.** J'ai une demande à formuler concernant le texte COM(2019) 580 final qui concerne le domaine de la politique agricole, dont je pense que notre commission devrait examiner la conformité au principe de subsidiarité. En effet, j'ai lu cette proposition de règlement européen et je pense que nous devrions approfondir sa conformité au principe de subsidiarité sur les contrôles prévus et sur la mise en œuvre de mesures complémentaires sur le soutien au développement rural.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Je vous propose de réserver ce texte afin de procéder à un examen de sa conformité au principe de subsidiarité.

Sur le rapport de la Présidente Sabine Thillaye, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

- **Textes actés**

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission a *pris acte* des textes suivants :

- *Commerce extérieur*

- Proposition de décision du conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité conjoint de mise en œuvre (CCMO) établi conformément à l'article 18 de l'accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République socialiste du Viêt Nam sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les

échanges commerciaux en ce qui concerne l'adoption du règlement intérieur du comité conjoint de mise en œuvre (**COM(2019) 556 final - E 14419**).

➤ *Espace de liberté de sécurité et de justice*

- Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion de la frontière terrestre extérieure avec la République de Macédoine du Nord et la Bulgarie (**COM(2019) 230 final LIMITE - E 14361**).

- Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas (**COM(2019) 555 final LIMITE - E 14433**).

➤ *Institutions*

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du Comité des régions, proposé par la République française (**13021/19 - E 14400**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du Comité des régions, proposé par la République fédérale d'Allemagne (**13061/19 - E 14401**).

- Comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale Nomination de Mme Pirjo Väänänen, membre titulaire pour la Finlande, en remplacement de Mme Tuuli Glantz, démissionnaire (**13279/19 - E 14402**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un suppléant du Comité des régions, proposé par le Royaume d'Espagne (**13284/19 - E 14403**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs Nomination de Mme Tanja Gašperšič, membre suppléante pour la Slovénie, en remplacement de Mme Anja Dangubič, démissionnaire (**13339/19 - E 14404**).

- Décision du Conseil européen prise en accord avec le Royaume- Uni prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE (**EUCO XT 20024/2/19 - E 14406**).

- Décision du conseil portant nomination d'un membre et d'un suppléant du conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) pour le Luxembourg (**13303/19 - E 14415**).

- Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs Nomination de Mme Martina Janíková, membre titulaire pour la Slovaquie, en remplacement de M. Milan Molokáč, démissionnaire (**13464/19 - E 14416**).

- Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail Nomination de Mme Viktoria Bergström, membre titulaire pour la Suède, en remplacement de Mme Jonna Jonsson, démissionnaire (**13569/19 - E 14417**).

➤ *Pêche*

- Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2020, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union (**COM(2019) 483 final - E 14407**).

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République Islamique de Mauritanie relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République Islamique de Mauritanie, expirant le 15 novembre 2019. (**COM(2019) 447 final - E 14418**).

- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1139 en ce qui concerne l'instauration de limites de capacité pour le cabillaud de la Baltique orientale, la collecte de données et les mesures de contrôle en mer Baltique, ainsi que le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne l'arrêt définitif pour les flottes pêchant le cabillaud de la Baltique orientale (**COM(2019) 564 final - E 14426**).

➤ *Politique agricole commune*

- Proposition de décision du conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des Membres du Conseil oléicole international (COI) concernant les normes commerciales applicables aux huiles d'olive et aux huiles de grignons d'olive (**COM(2019) 567 final - E 14427**).

- Règlement (UE) de la Commission établissant une liste des destinations des aliments pour animaux visant des objectifs nutritionnels particuliers et abrogeant la directive 2008/38/CE (**D063616/02 - E 14435**).

➤ *Politique étrangère et de sécurité commune(PESC)*

- Décision du conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République fédérale de Somalie en vue de la conclusion d'un accord sur le statut de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia) (**12577/19 LIMITE - E 14395**).

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République fédérale de Somalie en vue de la conclusion d'un accord sur le statut de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia) (**13312/19 LIMITE - E 14396**).

- Recommandation de décision du conseil autorisant la Commission européenne à ouvrir des négociations en vue d'un accord de coopération et d'assistance administrative



mutuelle en matière douanière (ACAAMD) avec la République de Biélorussie (**COM(2019) 576 final - E 14420**).

- Proposition modifiée de décision du conseil relative à la conclusion de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (**COM(2019) 568 final - E 14428**).

- Proposition modifiée de décision du conseil relative à la conclusion de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part (**COM(2019) 569 final - E 14429**).

- Proposition modifiée de décision de conseil relative à la conclusion de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part (**COM(2019) 574 final - E 14430**).

- Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme (**COM(2019) 551 final - E 14432**).

- **Textes actés de manière tacite**

La Commission, *a pris acte tacitement* des documents suivants :

- *Budget de l'union européenne*

- Proposition de virement de crédits n° DEC 26/2019 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2019 (**DEC 26/2019 - E 14455**).

La Commission *a également pris acte* de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

- *Politique étrangère et de sécurité commune(PESC)*

- Décision, règlement d'exécution et règlement du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela - réexamen (13313/19 LIMITE - E 14397).

*La séance est levée à 16 h 40.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* – M. Patrice Anato, M. Jean-Louis Bourlanges, M. André Chassaigne, M. Bernard Deflesselles, Mme Frédérique Dumas, Mme Constance Le Grip, Mme Nicole Le Peih, M. Thierry Michels, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Straumann, Mme Liliana Tanguy, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* – Mme Aude Bono-Vandorme, Mme Christine Hennion, M. Michel Herbillon, M. Christophe Jerretie, M. Christophe Naegelen, M. Joaquim Pueyo

*Assistaient également à la réunion.* – M. Daniel Fasquelle, Mme Valéria Faure-Muntian