

Non classifié

Français - Or. Français

25 novembre 2022

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Concurrence et Inflation – Note par la France

30 novembre 2022

Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session 12 de la 139^{ème} réunion du Comité de concurrence tenue le 29-30 novembre 2022.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :
www.oecd.org/competition/competition-and-inflation.htm

M. Antonio CAPOBIANCO
[Courriel: Antonio.CAPOBIANCO@oecd.org]

JT03508643

France

Introduction

1. En France, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et l’Autorité de la concurrence veillent au bon fonctionnement de la concurrence sur les marchés. Les actions mises en œuvre dans le domaine de la politique de concurrence, parmi lesquelles figurent les contrôles des pratiques anticoncurrentielles et le contrôle des concentrations, concourent à favoriser l’innovation et assurer la diversité de l’offre et des prix bas au bénéfice des consommateurs.

2. Le droit de la concurrence peut agir sur les mécanismes de formation des prix à travers ses trois fonctions principales. La prohibition des ententes anticoncurrentielles s’oppose, tout d’abord, aux concertations entre entreprises ayant pour objet ou pour effet de fausser la concurrence, notamment sur les prix. L’interdiction des abus de position dominante, pour sa part, ne proscribit pas inconditionnellement le pouvoir de marché mais l’abus d’un tel pouvoir par le biais de pratiques d’exploitation ou d’éviction notamment susceptibles d’avoir un effet sur les prix. Enfin, le contrôle des concentrations vise à prévenir la constitution de telles positions de marché. L’ensemble de ces dispositions participent à libérer le marché des entraves limitant ou éliminant la concurrence, notamment par les prix.

3. L’inflation, qui désigne la hausse du niveau général des prix, peut avoir des causes internes ou externes à l’économie. La hausse récente de l’inflation est à la fois conjoncturelle (réouverture après la pandémie de la Covid-19, guerre en Ukraine) et structurelle (augmentation des prix de l’énergie), le dérèglement climatique pouvant avoir à la fois un impact sur l’inflation conjoncturelle (du fait de certaines de ses manifestations) et sur l’inflation structurelle (tendance de long terme sur l’évolution de certains coûts) et concerne tous les pays du monde.

4. Le principal outil de lutte contre l’inflation est la politique monétaire qui s’appuie sur le pilotage des taux d’intérêt et de la quantité de monnaie. Elle est décidée et mise en œuvre pour la zone euro par la Banque centrale européenne (BCE), dont l’objectif est d’assurer la stabilité des prix, définie par la BCE comme une inflation proche de 2% par an à moyen terme.

5. La politique budgétaire et les politiques qui agissent du côté de l’offre, dont la politique de concurrence, peuvent également avoir un impact sur l’inflation, même si leur objectif principal n’est pas celui-ci. Le contexte inflationniste actuel et les menaces induites sur les perspectives économiques et le pouvoir d’achat ont ravivé le débat sur le rôle que ces politiques peuvent jouer.

6. En conséquence, même si la politique de concurrence n’est pas, en tant que telle, un outil de lutte contre l’inflation, elle peut néanmoins y participer, à côté d’autres politiques publiques.

1. Comment se manifeste la crise inflationniste actuelle ? Quelles sont ses causes premières ?

7. Les deux dernières années ont été marquées par un retour de l’inflation à des niveaux historiquement élevés. Ce constat s’observe aussi bien à l’échelle mondiale,

européenne et française, avec des variations selon les territoires et selon les catégories socio-professionnelles (selon la BCE, l'inflation subie par les 20% des ménages de la zone euro dont le revenu est le plus bas est aujourd'hui supérieure de 2% par an à celle des 20% dont le revenu est le plus élevé).¹

8. Après une augmentation constante de l'inflation à partir du début d'année 2021, celle-ci s'est stabilisée à des niveaux très élevés à l'été 2022². Dans les pays de l'OCDE, l'inflation mesurée en glissement annuel atteignait, en moyenne, en août 2022, un taux de 10,3%, faisant suite à des taux de 10,2 % en juillet et 10,3 % en juin³. En août 2022, l'inflation au sein de la zone euro s'établissait à 9,1 %.

9. Ces chiffres particulièrement élevés renferment des situations plus contrastées selon les pays. En France, l'inflation en août 2022 était contenue à un niveau de 5,9%, descendu à 5,6% en septembre 2022⁴. Selon les chiffres de l'OCDE sur le mois d'août 2022, la France est le 5ème pays le moins inflationniste en général, le 8ème pour l'alimentaire et le 12ème sur l'énergie. Dans les trois cas, la France est sous la moyenne du G7, de l'OCDE et de la zone euro⁵.

10. Les principales causes de cette flambée des prix sont connues : le déséquilibre entre les capacités de production et le niveau élevé de la demande après les confinements liés à la pandémie de Covid-19, auxquels se sont ajoutés une hausse significative du coût des intrants - matières premières énergétiques et alimentaires – depuis le début de la guerre en Ukraine, qui se diffuse progressivement à l'ensemble de l'économie⁶.

11. Toutefois, les déterminants de l'inflation ne sont pas identiques dans tous les pays. Aux États-Unis, l'inflation est également portée par le dynamisme du marché du travail et les hausses de salaires, qui sont plus contenues dans la zone euro⁷.

2. Quelle est la nature des liens entre la concurrence et l'inflation ? Ces liens diffèrent-ils à court et à long terme ?

12. Dans sa recommandation de 1971, l'OCDE a énoncé plusieurs mesures immédiates et à long terme que les pays adhérents devraient suivre en matière de politique de concurrence, reconnaissant ainsi qu'une « politique de concurrence efficace est un facteur important pour réaliser une croissance optimale de l'économie et parvenir à la stabilité des prix [...] »⁸.

¹L'inflation annuelle subie par les 20 % des ménages de la zone euro dont le revenu est le plus bas est aujourd'hui supérieure de 2% à celle des 20% de ménages dont le revenu est le plus élevé (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202207_04~a89ec1a6fe.en.html).

²<https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/statistical-insights-why-is-inflation-so-high-now-in-the-largest-oecd-economies-a-statistical-analysis.htm>

³ <https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/consumer-prices-oecd-updated-4-october-2022.htm>

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6544101>

⁵ <https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/consumer-prices-oecd-updated-4-october-2022.htm>

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6539862?sommaire=6539677>, p. 5.

⁷ Ibidem

⁸ OCDE, *Recommandation du Conseil concernant l'action contre l'inflation dans le domaine de la politique de la concurrence*, [OECD/LEGAL/0097](https://www.oecd.org/LEGAL/0097).

13. Ainsi la concurrence est essentielle pour maintenir des prix bas et préserver le pouvoir d'achat des consommateurs. En effet, une concurrence accrue sur les marchés de produits entraîne une baisse des prix par le biais d'une pression à la baisse sur les marges bénéficiaires et les coûts⁹.

14. La temporalité est un facteur majeur de l'appréhension de la nature des liens entre la concurrence et l'inflation. Il est en effet nécessaire de différencier l'impact de l'intensité concurrentielle sur le niveau des prix, qui est un phénomène de long terme, et son impact sur leur variation, qui est seul pertinent pour l'analyse de court terme¹⁰.

15. À long terme, le pouvoir de marché conduit de manière générale à des prix plus élevés¹¹. Le pouvoir de marché permet en effet à un acteur de maximiser son profit à un niveau plus élevé qu'en situation concurrentielle, en majorant son prix de vente au-delà de son coût marginal. Dans cette perspective, comme l'a relevé également l'OCDE dans la recommandation susvisée, la politique de concurrence prend toute son utilité pour abaisser le niveau des prix et donc soutenir le pouvoir d'achat¹². Ainsi, la concurrence joue un rôle certain dans la lutte contre l'inflation, « [...] *bien que l'influence de la politique de concurrence se manifeste habituellement à long terme et soit moins immédiate que les politiques anticycliques d'ordre fiscal et monétaire* »¹³.

16. Ce lien de causalité ressort notamment de l'étude comparée de Thomas Philippon sur l'évolution des marchés aux États-Unis et en Europe au cours des vingt dernières années¹⁴.

17. À court terme, par contraste, le lien entre le pouvoir de marché et l'augmentation générale et rapide des prix n'est pas démontré, particulièrement lorsque cette dernière a pour origine une hausse des coûts, ce qui est le cas aujourd'hui, particulièrement en Europe. D'une part, les entreprises dont le pouvoir de marché est plus élevé peuvent l'exploiter pour reporter la hausse de leurs coûts sur leurs clients et/ou pour discipliner leurs fournisseurs. Mais d'autre part, des marges plus élevées leur permettent d'amortir au moins temporairement ces hausses de coût, freinant la propagation de l'inflation.

18. Ce phénomène est confirmé par une étude récente du Fond monétaire international sur le degré de transmission des chocs de coûts par les entreprises américaines, en fonction de leur taux de marge¹⁵.

19. En France, une étude récente de l'Inspection générale des finances a évalué l'évolution des marges brutes des maillons de la chaîne de valeur pour un échantillon de douze produits alimentaires du quotidien et a conclu que la hausse des prix de vente s'explique essentiellement par celle des prix des matières premières agricoles, que

⁹ Paul Cavelaars, [Does Competition Enhancement Have Permanent Inflation Effects?](#), Kyklos, 2003, pp. 69-94.

¹⁰ Benoît Cœuré, [« New frontiers of antitrust, Demain, la concurrence »](#), Conférence annuelle, 21 juin 2022.

¹¹ Ibidem.

¹² OCDE, [Recommandation du Conseil concernant l'action contre l'inflation dans le domaine de la politique de la concurrence](#), [OECD/LEGAL/0097](#).

¹³ Ibidem

¹⁴ Th. Philippon, Les gagnants de la concurrence, traduit par Ch. Matoussovsky, Le Seuil, 2022.

¹⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>, p. 31-32.

l'industrie agroalimentaire a comprimé ses marges et que la grande distribution n'a pas contribué à renchérir les prix à la consommation des produits alimentaires¹⁶.

20. La politique de concurrence ne peut donc pas être le premier outil de lutte contre l'inflation actuelle, mais elle peut concourir à prévenir une concentration excessive des marchés et sanctionner les comportements anticoncurrentiels susceptibles d'amplifier la hausse des prix.

3. Les périodes de forte inflation présentent-elles des risques particuliers pour la concurrence dont les autorités doivent être conscientes ?

Les périodes de forte inflation perturbent la structure du marché et affectent la lisibilité des prix.

21. Les périodes de forte inflation peuvent conduire à la création de phénomènes de dégradation de la concurrence par les prix.

22. D'une part, la hausse des prix étant généralisée dans une période de forte inflation, un monopole voire un oligopole peut être incité à utiliser son pouvoir de marché pour augmenter ou maintenir ses rentes. Dans un contexte marqué par une haute inflation, les entreprises peuvent être tentées de s'entendre avec leurs concurrents au sein d'un « *cartel de crise* » pour reporter de manière concertée les hausses de prix sur leurs clients. Ces cartels augmentent artificiellement les prix et risquent de retarder la sortie de crise¹⁷.

23. D'autre part, les entreprises opérant sur des marchés concurrentiels peuvent, elles aussi, chercher à profiter de la période d'inflation importante pour augmenter leurs prix de manière marginale afin d'augmenter leurs bénéfices. Elles sont même davantage incitées à tirer avantage de l'augmentation générale des prix, dans la mesure où l'attention des autorités de concurrence est, en temps normal, moins portée sur les marchés concurrentiels.

24. Par ailleurs, un contexte inflationniste peut accroître le risque de pratiques anticoncurrentielles lorsque le marché est caractérisé par un certain degré de transparence des prix. Dans une telle situation, les entreprises peuvent être incitées à pratiquer un « *parallélisme délibéré* » (« *conscious parallelism* ») nuisible aux consommateurs¹⁸. Ce parallélisme peut concerner des hausses de prix immédiates ou des annonces de hausses de prix futures (« *price signalling* »). Dans les marchés dont la structure est susceptible de favoriser une coordination anti-concurrentielle, les autorités de concurrence doivent ainsi renforcer leur vigilance sur les échanges d'informations sur les prix entre entreprises.

4. Dans quelle mesure la politique de concurrence doit-elle être considérée comme un outil anti-inflationniste ?

25. La contribution de la politique de concurrence à la lutte contre l'inflation est double : elle permet de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et elle organise un marché pro-concurrentiel. Le droit de la concurrence intervient au premier chef au niveau microéconomique, dans la mesure où il encadre le comportement des acteurs économiques

¹⁶

https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2022/2022-M-042-02_IGF_inflation_des_produits_alimentaires.pdf

¹⁷ Emmanuel Combe, « *Vous avez dit 'cartels de crise' ?* », Les Echos, 17 juin 2022.

¹⁸ OCDE, Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence, Volume 5, n°1, « *Transparence des prix* », 2003.

individuels que sont les entreprises. Néanmoins, sa mise en œuvre constitue un enjeu macroéconomique, pour trois raisons : d'une part parce que l'effet cumulé des pratiques anticoncurrentielles contre lesquelles ce droit permet de lutter peut avoir *in fine* un impact macroéconomique, et d'autre part parce qu'il agit sur la structure du marché (contrôle des concentrations). Par ailleurs, la politique de la concurrence inclut un volet relatif à l'organisation des marchés, au titre duquel elle conduit à la mise en œuvre de modalités pro-concurrentielles dont les enjeux peuvent revêtir une dimension macroéconomique.

26. Concernant la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, le droit de la concurrence permet, en démantelant les cartels, en sanctionnant les restrictions verticales de concurrence qui ont un impact négatif sur le marché, ainsi que les abus de position dominante, de combattre les rentes et, ainsi, de rendre du pouvoir d'achat aux consommateurs.

27. A titre d'exemple, à la suite d'indices transmis par la DGCCRF, l'Autorité de la concurrence a sanctionné en 2018 six fabricants d'électroménager, parmi les plus importants du secteur, à hauteur de 189 millions d'euros pour s'être concertés sur des hausses de prix¹⁹. Ce faisant, le droit de la concurrence contribue directement à la protection du bien-être des consommateurs (« *consumer welfare* »).

28. Va également dans le sens de la protection du pouvoir d'achat des consommateurs toute la pratique décisionnelle relative à la mise en œuvre de l'interdiction d'imposer, directement ou indirectement, un caractère minimal au prix de revente d'un produit²⁰.

29. La lutte contre les abus de position dominante apporte également une contribution à la protection du pouvoir d'achat des consommateurs, qu'il s'agisse de la sanction des abus d'éviction (qui peuvent notamment prendre la forme de pratiques tarifaires discriminatoires²¹) ou de celle des abus d'exploitation. Cette action peut aussi permettre de couper court à des comportements qui pèsent sur les comptes de l'État et, indirectement, sur le contribuable. Ainsi, entre 2013 et 2020, l'Autorité de la concurrence a rendu quatre décisions sanctionnant le comportement de laboratoires pharmaceutiques ayant entravé, notamment au moyen de pratiques de dénigrement, l'arrivée sur le marché de génériques de leurs médicaments princeps²².

30. La politique de concurrence agit par ailleurs sur l'organisation pro-concurrentielle du marché.

31. D'une part, le contrôle des concentrations veille à préserver la structure concurrentielle des marchés en prévoyant une obligation de contrôle *a priori* de tous les projets d'acquisition et fusion dépassant une certaine taille. Ainsi, il veille en amont à ce que ces opérations ne réduisent pas la concurrence, et conditionne l'autorisation des opérations soulevant des préoccupations de concurrence à la mise en place de solutions adaptées. Des études ont démontré que, en période de forte inflation, une concentration accrue de l'économie est un facteur d'amplification de la transmission des chocs de coûts

¹⁹ Décision n° 18-D-24.

²⁰ Articles [L. 442-6](#) et [L. 420-1 du Code de commerce](#). Pour un cas récent d'application de l'article L. 420-1 à une pratique de prix de revente imposés, voir par exemple la décision n° 21-D-26 du 08 novembre 2021 relative à des pratiques mises en œuvre au sein du réseau de distribution des produits de marque Mobotix.

²¹ CJUE, 19 avril 2018, MEO, [C-525/16](#).

²² Décisions n° 13-D-11, 13-D-21, 17-D-25 et 20-D-11.

courants émanant des pénuries d'approvisionnement et des tensions sur le marché du travail²³.

32. Le rôle de la politique de concurrence est également de guider les pouvoirs publics afin de promouvoir les principes de concurrence au bénéfice des consommateurs. L'Autorité de la concurrence, au titre de sa fonction consultative, a ainsi recommandé de nombreuses réformes visant à libérer des gisements d'innovation et de croissance et accroître le pouvoir d'achat des Français. À titre d'illustration, l'Autorité a préconisé en 2014 une ouverture plus large du marché du transport par autocar²⁴. Cet avis a convaincu les pouvoirs publics d'opérer une réforme qui, sans engager de ressources publiques, a permis de faire bénéficier les consommateurs d'un mode de transport pratique et économique, sous le contrôle d'un régulateur sectoriel indépendant²⁵. Le rôle consultatif permet aussi à l'Autorité de la concurrence d'éclairer les pouvoirs publics en vue de l'adoption de mesures visant à répondre à des situations de crises, notamment inflationnistes. C'est le cas, par exemple, de l'avis rendu en février 2022 sur la modification temporaire du mécanisme d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (« ARHEN »)²⁶. L'Autorité s'est prononcée en faveur d'un renforcement du dispositif de contrôle afin d'assurer la répercussion par les fournisseurs du bénéfice de ces volumes acquis à prix compétitif auprès de l'ensemble des consommateurs d'électricité français et particulièrement des entreprises électro-intensives et des ménages les plus vulnérables.

33. Pour autant, si la politique de concurrence a une influence sur le niveau des prix et, partant, peut contribuer à la lutte contre l'inflation, elle ne peut être considérée comme un instrument anti-inflationniste. En effet, la politique de la concurrence ne peut dépendre de la conjoncture au risque de dépendre de la position de l'économie dans le cycle économique (plus flexible en période de récession – pour augmenter l'inflation – et plus sévère en période d'expansion). En tout état de cause, cette responsabilité incombe à la BCE.

5. Que signifie une période de forte inflation pour les autorités de concurrence ? Les autorités de concurrence devraient-elles se concentrer sur les secteurs caractérisés par une forte inflation ?

34. La période actuelle de forte inflation appelle à une vigilance accrue de la part des autorités nationales de concurrence au regard des risques de comportements anticoncurrentiels évoqués supra (Cf. III).

35. Face à la crise inflationniste exceptionnelle, la DGCCRF a mis en place un point de contact unique permettant aux professionnels, via leurs fédérations, de signaler les anomalies dans la formation des prix, ces signalements pouvant donner lieu à des enquêtes en cas de suspicion de comportement anticoncurrentiel. Par ailleurs la dimension du

²³ Bräuning, Falk, José L. Fillat, and Gustavo Joaquim. 2022. « [Cost-Price Relationships in a Concentrated Economy](#) ». Federal Reserve Bank of Boston Current Policy Perspectives. May 23, 2022

²⁴ Avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar.

²⁵ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

²⁶ Avis n° 22-A-03 du 25 février 2022 concernant le projet de décret en Conseil d'État pris en application de l'article L. 336-10 du code de l'énergie et instituant une période de livraison complémentaire à la suite du rehaussement exceptionnel du volume maximal global d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé, ainsi que deux projets d'arrêtés.

pouvoir d'achat a été intégrée comme axe prioritaire de son *programme d'enquêtes national* (PNE) qui sera prochainement rendu public.

36. Dans sa feuille de route pour la période 2022-2023, l'Autorité de la concurrence a fait de la préservation du pouvoir d'achat un axe d'action prioritaire²⁷, que ce soit au titre de sa compétence contentieuse, consultative ou au travers du contrôle des concentrations. Dans ce cadre, des secteurs particulièrement touchés tels que l'énergie, l'alimentaire ou la commande publique, font l'objet d'une attention particulière.

²⁷ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/publications/464>