

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

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

L'évaluation et la communication des avantages des interventions en matière de concurrence – Contribution de la France

12 juin 2023

Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session 6 de la 75ème réunion du Groupe du travail No 2 le 13 juin 2023.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :
<https://www.oecd.org/competition/assessing-and-communicating-the-benefits-of-competition-interventions.htm>

Federica MAIORANO
Email : Federica.MAIORANO@oecd.org

JT03521629

France

1. L'évaluation, la mesure et la communication des avantages de la concurrence par les autorités de concurrence s'affirment parmi les outils les plus performants dont disposent les autorités de concurrence pour instaurer un environnement concurrentiel¹, aux côtés de leur action répressive. Les autorités de concurrence françaises ont consacré des efforts conséquents ces dernières années à la promotion de la concurrence, dont les bénéfices ne sont plus à démontrer. D'une part, la libre concurrence permet stimuler la productivité, d'élargir l'offre et de réduire les prix pour les consommateurs, ce qui est particulièrement nécessaire pour préserver leur pouvoir d'achat. D'autre part, dans une conjoncture dynamique, la concurrence se traduit par des innovations technologiques, des produits de meilleure qualité, une gamme de produits plus vaste et une plus grande efficacité de la production.

2. La promotion de la concurrence désigne les « *activités menées par une autorité de la concurrence pour promouvoir un environnement concurrentiel grâce à des moyens non répressifs, notamment par le biais de ses relations avec d'autres entités gouvernementales et de la sensibilisation du public aux avantages de la concurrence* »². De cette façon, la promotion de la concurrence « *inclut les initiatives prises par les autorités compétentes à l'égard d'autres entités publiques en vue d'influer sur le cadre réglementaire et sur sa mise en œuvre de manière à favoriser la concurrence, mais également les activités menées par les autorités compétentes pour sensibiliser les agents économiques, les autorités publiques et la population en général* »³.

3. Afin de promouvoir une culture de la concurrence, les autorités de concurrence françaises mettent en place des stratégies d'évaluation et de communication permettant notamment d'apprécier l'efficacité de leurs sanctions en termes de dissuasion, de sensibiliser et mobiliser le grand public, d'accroître la conformité des entreprises au droit de la concurrence et de peser sur les débats d'orientation.

4. Les autorités de concurrence ont ainsi tout intérêt à intervenir en amont, par l'évaluation et la communication des avantages de la concurrence, en complément de leur action répressive.

5. Selon Simon Evenett (2006)⁴, la promotion de la concurrence possède de nombreux avantages : elle permet de compléter l'application de la loi, de prévenir en amont une intervention publique de façon à protéger les agents économiques fragiles qui souffriraient le plus de réglementations inappropriées, et de réduire le préjudice qui pourrait résulter de l'influence de groupes d'intérêts spéciaux.

6. Si les autorités de concurrence françaises ont su être source d'impulsion dans les méthodes d'évaluation des impacts de leurs interventions (1), elles poursuivent le

¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, « La contribution des stratégies de communication à l'efficacité des autorités de la concurrence », 28 avril 2014.

² ICN Advocacy Working Group, « ICN Advocacy Toolkit Part I : Advocacy Process and Tools », 2011.

³ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, « La contribution des stratégies de communication à l'efficacité des autorités de la concurrence », *op cit.*

⁴ Evenett S., « Competition Advocacy: Time for a Rethink », *Northwestern Journal of International Law & Business*, 2006.

développement et l'élargissement de leur communication à la fois sur les avantages des interventions en matière de concurrence et sur les avantages de la concurrence de manière plus générale (2).

1. La complémentarité des autorités de concurrence françaises dans la recherche d'une évaluation toujours plus précise des impacts de leurs interventions

7. Encadrée par le droit, l'intervention des autorités de concurrence sur les marchés a des conséquences sur la vie économique.

8. Depuis 2018, l'Autorité de la concurrence procède à une évaluation qualitative et quantitative globale des impacts d'une sélection de ses avis et de ses décisions. La DGCCRF, pour sa part, réfléchit actuellement à une méthode d'évaluation de l'impact économique des actions résultant de l'ensemble de ses missions (concurrence, consommation et répression des fraudes).

1.1. L'évaluation qualitative et quantitative de l'impact de l'activité de l'Autorité de la concurrence en matière de pratiques anticoncurrentielles

9. Dans le cadre de son rapport annuel, l'Autorité de la concurrence évalue les effets directs de son activité contentieuse et de la publication d'avis sectoriels. Dans le cadre de l'analyse quantitative de l'impact de son action, l'Autorité de la concurrence prend en compte non seulement la valeur des sanctions infligées aux entreprises, mais également les gains pour l'économie résultant de la cessation des comportements anticoncurrentiels des entreprises sanctionnées ou des engagements pris dans le cadre d'opérations de concentration.

10. Pour appréhender au mieux l'impact de son activité sur l'économie, l'Autorité s'inspire en partie des méthodes développées par l'OCDE⁵. Elle met en place des hypothèses pour estimer les surcoûts supportés par la société en l'absence d'intervention de sa part. Dans les cas où l'estimation du surcoût évité n'est pas directement mentionnée dans la décision, celui-ci est supposé être de 10 % pour une entente horizontale, de 5 % pour un abus de position dominante et de 3 % dans le cas d'engagements pris lors d'une opération de concentration ou d'opérations de concentration abandonnées. Par ailleurs, des hypothèses supplémentaires ont été ajoutées par l'Autorité de la concurrence afin d'affiner ses calculs. D'une part, un surcoût de 2,5 % est utilisé pour évaluer les ententes verticales. D'autre part, les surcoûts sont présumés plus faibles lorsque la décision indique que le dommage à l'économie a été limité ou lorsque le dossier a été clos par une procédure d'engagement : ils sont dans ce cas de figure présumés à 1 % dans les cas d'abus, d'ententes verticales et d'engagement, et de 2 % dans les cas de sanctions d'ententes horizontales. Les différentes hypothèses de surcoûts évités sont ensuite imputées à la valeur des ventes affectées sur une période de trois années et en tenant compte d'un taux d'actualisation de 4,5 %. La méthode de l'Autorité de la concurrence est notamment inspirée de celle mise en œuvre par la CMA⁶ dans ses études d'impact. L'Autorité souligne enfin le fait que ces impacts directs s'accompagnent d'effets indirects plus difficilement quantifiables, tels que les effets de dissuasion résultant de ses décisions ou encore l'impact de ses interventions sur la concurrence et ses conséquences sur la productivité des entreprises.

⁵ OECD, « Guide for assessing the impact of competition authorities' activities », 2014.

⁶ CMA, « The deterrence effect of competition authorities' work », 2017.

11. Dans le cadre de son analyse qualitative de l'impact de son action, l'Autorité de la concurrence identifie chaque année, dans son rapport annuel, une sélection de décisions et d'avis et analyse les suites qui ont été données à son intervention et l'impact de celle-ci sur les marchés concernés.

1.2. Le développement d'une méthode d'évaluation de l'impact des activités de la DGCCRF en matière de pratiques anticoncurrentielles

12. Des travaux sont actuellement en cours à la DGCCRF pour permettre aux enquêteurs d'appliquer une grille d'analyse commune de l'impact économique des différentes infractions qu'elle est amenée à détecter et sanctionner. L'objectif de ces travaux est triple. Premièrement, la mise en évidence de l'impact économique de chaque fraude est un élément qui permettra à l'administration ou au juge de prendre une sanction adaptée, à la lumière des différentes conséquences économiques de la fraude. Deuxièmement, la considération de l'impact économique des fraudes contrôlées permet de cibler les enquêtes et de prioriser le programme d'enquêtes de la DGCCRF pour une plus grande efficacité de cette Direction. À cet égard, la sensibilisation des enquêteurs à l'impact économique des fraudes renforce l'importance de l'analyse économique dans les actions de la DGCCRF. Troisièmement, au niveau global, la considération de l'impact économique des fraudes contrôlées par la DGCCRF met en évidence son rôle fondamental au service du bon fonctionnement de l'économie. À terme, une évaluation de ce rôle pourra être faite, mettant ainsi en évidence sa contribution au bon fonctionnement des marchés par son action d'enquête et de contrôle.

13. L'impact économique des fraudes est une notion plus large que celle de préjudice économique, cette dernière notion s'entendant juridiquement comme un manque à gagner directement imputable à la pratique et pouvant faire l'objet d'une réparation. L'impact économique comprend l'ensemble des différents effets, directs et indirects, à considérer pour proportionner des sanctions dissuasives (qui ne correspondent donc pas à la simple réparation d'un préjudice) et prioriser les actions de la DGCCRF. L'analyse est donc quantitative et qualitative et considère tant les impacts directs qu'indirects, aussi bien le surprix payé par les consommateurs et l'effet d'éviction des concurrents que la détérioration de l'image du secteur (impact réputationnel) ou le gain de confiance en l'État.

2. L'importance donnée par les autorités de concurrence françaises au développement de leur communication des avantages de la concurrence

14. La promotion de la concurrence par les autorités de concurrence françaises s'effectue sous de multiples formats.

2.1. La diversité des stratégies de communication des autorités de concurrence françaises

15. D'une part, la stratégie des autorités de concurrence françaises repose sur une communication globale et générale. À cet égard, les autorités françaises publient leurs décisions et avis sur leurs sites internet, comme en témoigne la publication des décisions de transactions/injonctions de la DGCCRF dans une rubrique nommée « Pratiques anticoncurrentielles : transactions et injonctions » consacrée à cet effet sur son site internet⁷

⁷ <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/concurrence/Pratiques-anticoncurrentielles>. Y figurent également des fiches pratiques, par exemple sur l'abus de position dominante.

, de même que la publication des décisions et avis de l'Autorité de la concurrence dans un onglet dédié⁸.

16. Outre la publication de rapports d'activités annuels, par la DGCCRF⁹ comme par l'Autorité de la concurrence¹⁰, la stratégie des autorités françaises peut reposer sur une communication plus ciblée et spécifique, via la publication de communiqués de presse liés à la pratique décisionnelle¹¹ ou à la vie de l'institution¹² ou de lettres d'information¹³, qui font l'objet d'une publication mensuelle et s'adressent à un large éventail d'acteurs.

17. Les deux autorités de concurrence mettent en place des stratégies de communication fondées sur une approche pédagogique : avec l'organisation d'ateliers depuis une dizaine d'années portant, par exemple, sur le bilan de l'action en indemnisation en matière de pratiques anti-concurrentielles¹⁴ ; avec la réalisation de lignes directrices (par la DGCCRF sur l'application du droit de la concurrence au secteur agricole¹⁵, par l'Autorité sur son action en matière de pratiques anticoncurrentielles et de contrôle des concentrations¹⁶), de guides pédagogiques (à destination des PME par l'Autorité de la concurrence¹⁷), pour mieux comprendre les règles de concurrence. À cet égard, l'Autorité de la concurrence a élaboré une rubrique « La concurrence et vous », accompagnée de sous-rubriques portant sur « Les vertus de la concurrence »¹⁸, sur « Mon petit précis de la concurrence » ou bien encore sur les actions de conformité mises en place par les entreprises.

18. En termes de canaux de communication, la promotion de l'action des autorités de concurrence sur les réseaux sociaux (LinkedIn et Instagram notamment) est également un complément utile à l'information partagée sur le site internet de ces autorités.

2.2. La variété des acteurs ciblés par les stratégies de communication des autorités de concurrence françaises

19. Les multiples stratégies de communication des autorités de concurrence françaises s'adressent tant aux agents économiques, qu'aux autorités publiques et plus largement au public en général.

⁸ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr>

⁹ DGCCRF, « Bilan d'activité 2021 Programme national d'enquête 2022 », 2022 ; DGCCRF, Repères, « 2020 Programme national d'enquête », 2021.

¹⁰ Autorité de la concurrence, Rapport annuel 2021, « Source d'oxygène pour l'économie », juillet 2022 ; Autorité de la concurrence, « Feuille de route 2023-2024 », mars 2023.

¹¹ DGCCRF, Communiqué de presse, « Des possibilités de publicité renforcées pour les mesures d'injonction de la DGCCRF », décembre 2022.

¹² <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/actualites>

¹³ DGCCRF, Lettre d'information, « Concurrence & consommation », n°43, janvier 2023.

¹⁴ DGCCRF, Atelier, « Un bilan de l'action en indemnisation en matière de PAC », décembre 2022.

¹⁵ DGCCRF, Lignes directrices, « Droit de la concurrence et secteur agricole », juillet 2020.

¹⁶ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/textes-de-referance>

¹⁷ Autorité de la concurrence, Guide pédagogique, « Mieux comprendre les règles de concurrence. Guide à destination des PME », janvier 2020.

¹⁸ Autorité de la concurrence, La concurrence et vous, « Les vertus de la concurrence », mai 2022.

20. D'une part, les campagnes de communication peuvent cibler spécifiquement les agents économiques, en attirant l'attention sur des questions comme les abus de position dominante, la constitution d'ententes¹⁹, les sanctions et les programmes de clémence dont peuvent bénéficier les informateurs. De telles campagnes peuvent mettre en évidence les risques que courent les contrevenants, contribuer à améliorer le respect de la loi et favoriser la participation aux programmes de clémence²⁰. Les autorités organisent à cette fin des rencontres ou sont sollicitées par les entreprises et les organisations professionnelles (dans le domaine bancaire ou alimentaire récemment pour ce qui concerne la DGCCRF par exemple).

21. La sensibilisation par les autorités de concurrence au respect des règles de concurrence est renforcée en matière de commande publique. À cet égard, la DGCCRF veille à l'exercice d'une concurrence loyale dans l'accès à la commande publique. Elle mobilise son réseau dans les départements et régions pour organiser des réunions de sensibilisation aux pratiques anticoncurrentielles à destination des acheteurs publics des collectivités locales. La DGCCRF sensibilise également les acheteurs publics à la possibilité de demander réparation de dommages subis du fait de pratiques anticoncurrentielles. Elle a, à cette fin, publié une fiche d'information en matière de commande publique sur la sanction et la réparation des ententes²¹.

22. Les autorités publiques, en particulier le gouvernement, peuvent aussi tirer avantage de la communication faite par les autorités de concurrence pour favoriser la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la concurrence. Ainsi l'avis de l'Autorité de la concurrence peut être demandé par les commissions parlementaires ou le gouvernement pour toute question de concurrence. Cette consultation est même obligatoire dans certaines circonstances, la DGCCRF assurant un lien entre l'Autorité de la concurrence et les ministères porteurs de projets de textes réglementaires ayant un effet sur la concurrence.

23. *In fine*, les autorités compétentes peuvent s'adresser à tout public en général lors de leurs communications. Le fait d'énoncer et d'expliquer dans un langage courant les vertus d'un environnement concurrentiel peut aider le grand public à mieux se situer par rapport aux objectifs et aux effets de la politique de la concurrence²². Par la promotion de la concurrence, les autorités peuvent ainsi souligner l'incidence négative des pratiques anticoncurrentielles sur le niveau de vie des ménages ou du contribuable.

2.3. Conclusion

24. Les actions de sensibilisation menées par les autorités de concurrence françaises permettent d'attirer l'attention des entreprises et du citoyen sur des pratiques interdites et non équitables, en leur indiquant les procédures existantes pour dénoncer les violations au droit de la concurrence. Si l'impact économique résultant des actions d'une autorité de concurrence est souligné par sa stratégie de communication, le grand public saisira davantage le rôle de la concurrence.

¹⁹ DGCCRF, Fiche pratique, « Entente entre professionnels », juin 2022.

²⁰ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, « La contribution des stratégies de communication à l'efficacité des autorités de la concurrence », *op cit*.

²¹ DGCCRF, Lettre d'information, « Commande publique : sanction et réparation des ententes », mars 2021.

²² Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, « La contribution des stratégies de communication à l'efficacité des autorités de la concurrence », *op cit*.