



Le 14 mars 2019

**Le Premier président**

à

**Monsieur Bruno Le Maire**  
Ministre de l'économie et des finances

Réf. : S2019-0568

**Objet** : Politique de la concurrence - L'action de l'Autorité de la concurrence et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la gestion de l'Autorité de la concurrence et l'activité de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en matière de concurrence.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes. Une copie de ce référé est envoyée à la présidente de l'Autorité de la concurrence.

La politique de la concurrence fait partie des compétences communes attribuées à l'Union européenne. Confiée à la Communauté économique européenne (CEE) par le traité de Rome en 1957, elle est notamment régie par l'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les autorités nationales traitent, en règle générale, des affaires relevant de leur marché, tandis que la Commission instruit les dossiers d'importance qui affectent au moins trois États membres de l'Union européenne (UE).

À la suite de la suppression du contrôle des prix par l'autorité publique en 1986, la mission de régulation de la concurrence a été confiée conjointement au Conseil de la concurrence, nouvellement instauré, et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie marque une nouvelle étape. Elle crée l'Autorité de la concurrence qui succède, avec des prérogatives élargies, au Conseil de la concurrence et fait évoluer la répartition des compétences avec la DGCCRF.

Le choix, fait par la France, d'une articulation entre une autorité administrative indépendante et une administration centrale avec un réseau déconcentré est singulier en Europe.

Dix ans après la réforme de 2008, l'enquête réalisée par la Cour fait apparaître que l'organisation duale retenue par la France satisfait globalement aux objectifs qui lui ont été confiés par la loi. Ce dispositif montre cependant des faiblesses dans son fonctionnement. La Cour identifie plusieurs leviers afin d'y remédier, en renforçant l'efficacité des deux acteurs publics et en développant leur coopération.

## **1 LA FRANCE A FAIT LE CHOIX D'UNE ORGANISATION ORIGINALE**

### **1.1 Une organisation fondée sur deux acteurs publics et deux droits distincts**

La politique nationale de la concurrence repose, depuis la loi du 4 août 2008, sur deux acteurs publics : une autorité administrative indépendante (AAI), l'Autorité de la concurrence, et une administration centrale à réseau déconcentré, la DGCCRF.

Elle prend appui sur deux droits distincts. Le droit des pratiques anticoncurrentielles et des concentrations procède d'une approche macro-économique, renouvelée dans le cadre européen et vise la protection du marché en contrôlant sa structuration (concentrations) et en réprimant les comportements prohibés (ententes, abus de position dominante). Le droit des pratiques commerciales restrictives de concurrence, plus spécifique à la France et d'orientation davantage micro-économique, s'attache à instaurer des relations commerciales transparentes et loyales entre professionnels et à enrayer les pratiques résultant d'un rapport de force déséquilibré entre partenaires commerciaux.

La sanction des pratiques commerciales restrictives relève de la seule DGCCRF. En matière de pratiques anticoncurrentielles, la compétence est partagée : la direction générale intervient sur les marchés de dimension locale et lorsque le chiffre d'affaires des entreprises mises en cause est inférieur à 50 M€, alors que l'Autorité sanctionne les pratiques de dimension nationale. Au démarrage d'une affaire, la DGCCRF informe l'Autorité, en lui transmettant les indices recueillis par ses services déconcentrés. Elle lui communique également les résultats des enquêtes qu'elle réalise. Lorsqu'elle est saisie de faits susceptibles de constituer des pratiques anticoncurrentielles locales, l'Autorité peut, depuis la loi du 6 août 2015<sup>1</sup>, en renvoyer l'instruction à la DGCCRF. L'Autorité a aussi pour mission le contrôle des concentrations et peut rendre des avis, sur saisine ou de sa propre initiative, sur toute question de concurrence.

En 2017, les moyens consacrés par l'État à la politique de la concurrence dans son ensemble représentaient 1 040 personnes pour une masse salariale de 83,7 M€ et un coût budgétaire complet de 90,4 M€.

Cette organisation spécifique - dualité institutionnelle et coexistence de deux droits distincts - est unique en Europe.

### **1.2 Dix ans après la réforme, le système est aujourd'hui stabilisé**

L'Autorité de la concurrence s'est imposée comme pivot de la mise en œuvre du droit de la concurrence, en affirmant son indépendance vis-à-vis de l'autorité politique et des acteurs économiques. Entre 2009 et 2017, elle a prononcé 89 sanctions pécuniaires, pour un montant total de 4 736 M€ - un ordre de grandeur comparable à l'Allemagne et nettement supérieur à l'Italie ou à l'Espagne. L'Autorité a veillé à renforcer la qualité et la prévisibilité de ses décisions, notamment en clarifiant, en 2011, sa doctrine relative aux sanctions pécuniaires (calcul des montants, exigences en matière de preuves).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

En ouvrant la possibilité d'une auto-saisine, contentieuse ou consultative, la loi de 2008 a renforcé la maîtrise par l'Autorité de son ordre du jour. Les outils dont elle dispose se sont enrichis. Des procédures alternatives de règlement des litiges ont été développées et formalisées : engagements, injonctions, non-contestation des griefs puis transaction, clémence, mesures conservatoires. Elles permettent d'assurer une restauration rapide de l'ordre public économique, peuvent être utiles aux entreprises et favorisent, dans certains cas, l'économie de temps et de moyens.

L'Autorité a su nouer des relations de travail efficaces avec les régulateurs sectoriels. De même, les échanges avec la Commission européenne et avec les autres autorités nationales donnent satisfaction ; la politique de la concurrence en France est reconnue et parfois présentée comme modèle par ses homologues étrangers.

La DGCCRF assure, de son côté, son rôle de régulateur de la concurrence *via* son action et sa capacité de sanction propre, ainsi qu'en soumettant des indices et des résultats d'enquêtes à l'Autorité. L'activité de la DGCCRF et de son réseau vise notamment à assurer la cessation rapide des atteintes à la concurrence de dimension locale, en offrant aux entreprises l'opportunité d'éviter une procédure contentieuse longue et coûteuse, sous la condition d'amender leur comportement et de verser une indemnité transactionnelle à l'État. Son pouvoir de sanction est davantage correctif, centré sur l'injonction (189 entre 2010 et 2017) et la transaction (137 sur la même période, pour un montant total d'un peu plus de 1,5 M€).

Sur les 89 décisions de sanction prises par l'Autorité de la concurrence entre 2009 et 2017, plus de la moitié l'ont été après une enquête réalisée par les services de la DGCCRF. Sur la même période, cette dernière a transmis 485 rapports de pratiques anticoncurrentielles à l'Autorité, dont 198 caractérisaient expressément des pratiques irrégulières. Les personnels de la direction générale viennent en outre utilement renforcer les enquêteurs mobilisés lors des opérations de visite et de saisie diligentées par l'Autorité.

Depuis 2008, le régime de sanction des pratiques commerciales restrictives appliqué par la DGCCRF s'est diversifié (sanctions civiles en dehors d'une procédure pour dommages et intérêts, possibilité d'injonctions aux entreprises, création de sanctions administratives) et durci (relèvement du taux maximal des amendes, montant des sanctions calculées en pourcentage du chiffre d'affaires), afin de les rendre plus efficaces. Les assignations en justice par le ministre de l'économie, qui s'appliquaient exclusivement dans le cadre des relations industrie-commerce entre les entreprises, dans la chaîne verticale allant du producteur au distributeur, s'étendent aujourd'hui à d'autres domaines. En outre, depuis décembre 2016, les décisions prises par la DGCCRF sont systématiquement publiées, y compris sur les pages d'accueil des sites internet des entreprises mises en cause lorsqu'elles y sont contraintes.

## **2 L'ACTION DE L'AUTORITÉ ET DE LA DGCCRF PRÉSENTE CEPENDANT DES FAIBLESSES**

### **2.1 Un volume d'activité global qui reste modeste**

La réforme de 2008 avait pour objectif, tout en renforçant les pouvoirs de l'Autorité, de la libérer du traitement contentieux des pratiques anticoncurrentielles de dimension locale, afin qu'elle puisse se concentrer sur les affaires les plus importantes.

En matière contentieuse, entre 2010 et 2017, le nombre total des saisines de l'Autorité varie entre 23 en 2013 et 63 en 2015, pour une moyenne de 40 par an. Le nombre de décisions s'établit entre un maximum de 75 en 2010 et un minimum de 32 en 2013.

En matière consultative et sur la même période, le nombre d'avis rendus a baissé, de 29 en 2010 à 15 en 2017. L'Autorité n'a utilisé la possibilité de s'autosaisir en matière consultative qu'à 13 reprises.

En matière de contrôle des concentrations, l'Autorité a rendu en moyenne 209 décisions par an, le volume le plus important ayant été traité en 2017, avec 252 décisions.

L'activité de la DGCCRF relative aux pratiques anticoncurrentielles est restée d'un niveau modeste (67 affaires réglées) et le nombre d'indices détectés a diminué de près de 20 % entre 2010 et 2017. Les visites d'entreprises comportant au moins une action relative à la régulation des marchés ont, pour leur part, diminué de 31 %. Les enquêteurs du réseau établissent en moyenne 1,6 rapport par an.

Le nombre d'établissements visités dans le cadre de la lutte contre les pratiques commerciales restrictives est en diminution constante passant de 20 246 en 2010 à 10 072 en 2017, avec un taux d'anomalies détectées de 20 % en 2017. Le montant des sanctions administratives prononcées demeure relativement faible (82 % des amendes sont inférieures à 100 000 € en 2017).

## **2.2 Des délais de traitement trop longs**

Le délai moyen de traitement d'un dossier de pratiques anticoncurrentielles est particulièrement élevé. En 2017, les pratiques affectant un marché local ont été traitées en moyenne en dix mois par la DGCCRF.

Le délai atteint près de cinq ans en moyenne pour l'ensemble des décisions de sanctions de pratiques anticoncurrentielles rendues par l'Autorité de la concurrence (hors décisions de rejet). Il est de six ans pour les cas jugés par l'Autorité après enquête de la DGCCRF.

Les affaires traitées par la DGCCRF et par l'Autorité sont de plus en plus complexes. Les entreprises ont également affiné leurs procédés afin d'échapper à la vigilance des régulateurs et un contentieux assez systématique s'est développé sur la procédure. Il n'en demeure pas moins que ces délais nuisent à l'efficacité de la régulation de la concurrence. Ils affaiblissent l'image des acteurs publics concernés, les exposent à des risques (dépassement du délai raisonnable, dossier finalement irrecevable) et créent une incertitude pour les entreprises. Leur réduction est impérative pour que les décisions conservent leur pertinence au moment où elles sont rendues.

Le projet de loi relatif au plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) comporte plusieurs dispositions destinées à faire évoluer, par voie d'ordonnance, le mécanisme de répartition des dossiers entre l'Autorité et la DGCCRF pour plus de clarté et en vue de réduire les délais de traitement. Il prévoit la suppression de la condition tenant à la dimension locale du marché ainsi que l'instauration d'un dispositif permettant à l'Autorité de retenir ou non les affaires qui lui sont soumises.

Ces dispositions sont de nature à répondre pour partie aux difficultés rencontrées par la DGCCRF et par l'Autorité. Cependant, la longueur des délais de traitement résulte avant tout d'un pilotage insuffisant des services d'instruction.

## **3 L'ORGANISATION DU TRAVAIL DES DEUX ACTEURS DOIT VISER UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ**

Les réformes utiles au renforcement de la politique de la concurrence ne sont plus à rechercher prioritairement dans son architecture institutionnelle et juridique. Elles résident à la fois dans l'organisation et les méthodes de travail de chacun des deux acteurs et dans l'amélioration de leur coopération.

### 3.1 Réduire les délais de traitement des affaires

S'agissant de l'Autorité de la concurrence, des changements dans l'organisation, les méthodes de travail et le management doivent permettre d'instruire et de juger plus rapidement, tout en préservant les garanties offertes aux justiciables. La Cour recommande de fixer des objectifs clairs de délais et de stocks d'affaires en instance et de renforcer le suivi à toutes les étapes de la procédure. Une politique volontariste a été amorcée dans ce sens. Elle vise la phase de diagnostic initial, le suivi des dossiers, ainsi que les relations entre les services d'instruction et le collège. Elle doit être poursuivie et intensifiée.

Le pilotage par la DGCCRF de son réseau doit également être renforcé par la fixation d'objectifs plus ambitieux. À titre d'exemple, la durée cible de traitement pour les rapports des brigades interrégionales d'enquêtes concurrence de la DGCCRF était fixé à 11 mois en 2017, alors même que le délai moyen constaté était de 10 mois. Ramener cet objectif à huit mois serait plus pertinent.

Une meilleure coordination entre l'Autorité et la DGCCRF devrait également permettre de réduire les délais. Lorsqu'une affaire est jugée après enquête de la DGCCRF, sauf cas particulièrement complexes ou spécifiques, il est inutile que l'Autorité reprenne intégralement l'instruction de dossiers qui ont déjà fait l'objet d'une étude approfondie par les agents de la direction générale. Une charte est en cours d'élaboration entre les deux institutions. Elle devra fixer des objectifs précis à cet égard.

### 3.2 Réorganiser le réseau de la DGCCRF

Entre 2010 et 2017, les effectifs de la DGCCRF ont diminué de près de 12 %. Parmi eux, les agents affectés à la régulation de la concurrence présents en administration centrale, au niveau départemental, régional, ainsi qu'au niveau interrégional, ont diminué de 19 %.

Cette évolution a affecté en particulier l'activité des échelons départementaux. Certains ont vu, en effet, leurs effectifs passer sous un seuil critique : un tiers des services de l'État dans les départements disposent désormais de moins de huit agents relevant de la DGCCRF, toutes missions confondues. Soixante-quatre services départementaux n'ont plus aucun agent affecté au contrôle de la commande publique.

Par ailleurs, les pratiques restrictives de concurrence et les pratiques anticoncurrentielles sont traitées par des structures distinctes au sein du réseau de la DGCCRF. Même si ces droits sont différents, le contrôle de leur application relève d'un même métier et le regroupement des moyens permettrait de disposer d'entités de taille suffisante dans lesquelles la polyvalence et la complémentarité faciliteraient le maintien des compétences.

Alors même que la réduction des effectifs dans le réseau déconcentré est susceptible de se poursuivre, il convient dès lors d'engager très rapidement une réflexion sur l'échelon pertinent de conduite de la politique de la concurrence, afin de l'adapter aux enjeux économiques et de le faire correspondre aux bassins d'emploi plutôt qu'aux frontières administratives classiques. La circulaire du 24 juillet 2018 du Premier ministre portant sur l'organisation territoriale des services publics a invité les ministres à formuler des propositions pour clarifier les missions exercées au niveau territorial et à faire évoluer l'organisation et le fonctionnement des services. Cette opportunité doit être saisie pour étudier d'autres modalités d'organisation de la DGCCRF.

### 3.3 Renforcer la coopération dans l'identification des pratiques anticoncurrentielles et l'information des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME)

En matière de détection de pratiques anticoncurrentielles, l'Autorité de la concurrence a entrepris de développer et de structurer de nouveaux canaux de remontée d'information. Elle envisage ainsi de créer une plateforme de signalement en ligne, accessible à tous. La DGCCRF devrait y être associée, afin d'offrir une entrée unique en la matière.

Par ailleurs, la recherche de comportements potentiellement illicites gagnerait à être davantage ciblée. L'utilisation des données de masse est amenée à connaître un rôle croissant. La DGCCRF et l'Autorité doivent mener une réflexion conjointe tant sur les outils à développer que sur l'identification des données pertinentes.

La DGCCRF a mis en place une politique de publication systématique de ses décisions depuis 2012. Cette communication, en net progrès, reste toutefois relativement peu suivie, tant sur son site internet que sur les réseaux sociaux. Une enquête récente indique que les sanctions publiées par la DGCCRF en matière de délais de paiement sont connues par seulement 16 % des TPE, contre 55 % des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises. Aussi l'effort de sensibilisation et d'information doit-il être accentué en direction des entreprises de petite taille.

L'Autorité de la concurrence a, de son côté, engagé une première série de mesures pour renforcer ses actions d'information : communication dans la presse locale ou spécialisée, rédaction d'un guide à destination des PME qui devrait être publié au premier trimestre 2019, refonte en cours de son site internet et campagne à venir sur les réseaux sociaux.

S'agissant des TPE et des PME pour lesquelles les canaux d'information doivent être adaptés, la Cour appelle les deux acteurs publics chargés de la politique de concurrence à agir de façon étroitement coordonnée.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : engager un plan d'action visant à réduire significativement les délais de traitement des affaires, en fixant des objectifs chiffrés et en adaptant les méthodes de travail à cette fin ;

**Recommandation n° 2** : faire évoluer l'organisation territoriale de la DGCCRF en l'adaptant aux enjeux économiques des territoires, afin de disposer de structures de taille suffisante regroupant, si nécessaire, le traitement des pratiques anticoncurrentielles (PAC) et des pratiques restrictives de concurrence (PCR) ;

**Recommandation n° 3** : élaborer une charte de coopération entre la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence, comportant notamment des engagements sur les délais de traitement des dossiers et la complémentarité de leurs actions en matière de recueil d'indices et de communication à destination des TPE et PME.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**

**Copie** : Madame Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence