

Non classifié

DAF/COMP/GF/WD(2008)34



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

11-Mar-2008

Français - Or. Français

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

Annule & remplace le même document du 13 février 2008

Forum mondial sur la concurrence

L'INTERACTION ENTRE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET LA POLITIQUE À L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS

Contribution de la France

-- Session IV --

Cette contribution est soumise par la France au titre de la session IV du Forum Mondial sur la Concurrence qui se tiendra les 21 et 22 février 2008.

Contact: Hélène CHADZYNSKA, Chef de Projet du Forum Mondial sur la Concurrence [Tel: 33 1 45 24 91 05; email: helene.chadzynska@oecd.org].

JT03242092

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

DAF/COMP/GF/WD(2008)34
Non classifié

Français - Or. Français

L'INTERACTION ENTRE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET LA POLITIQUE À L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS

-- France --

1. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes se réjouit de l'organisation de cette table ronde. La DGCCRF exerce une mission de régulation et sécurisation des échanges de biens et services. Dans ce cadre, elle intervient à la fois en matière de régulation concurrentielle des marchés et pour assurer la protection économique et la sécurité des consommateurs.

1. Les synergies entre politique de la concurrence et protection du consommateur telles qu'elles sont développées dans la théorie économique

2. Les modèles d'équilibre général montrent que la concurrence entre fournisseurs conduit à l'allocation optimale des ressources pour les demandeurs, à condition que ces demandeurs soient capables d'apprécier correctement les caractéristiques des biens et des offreurs en agissant indépendamment les uns des autres sur le marché.

3. Ainsi, l'objectif principal de la politique de la concurrence est de préserver et de promouvoir la concurrence comme un moyen d'assurer une allocation efficace des ressources dans l'économie, ce dont il résulte le meilleur choix possible en terme de qualité aux prix les plus bas possibles et des offres adaptées pour le consommateur.

4. Garantir un haut degré de concurrence est le moyen d'atteindre cet objectif.

5. La politique de la concurrence est proactive dans sa volonté de promouvoir l'intérêt du consommateur sur le marché alors que la politique de protection du consommateur met davantage en avant un programme réactif afin de protéger le consommateur et de fournir une voie de réparation contre les abus. La politique de la concurrence, qui s'applique à tous les secteurs, vise principalement à assurer un fonctionnement suffisamment concurrentiel des marchés, en luttant contre les cartels ou les ententes anticoncurrentielles, les abus de position dominante et les concentrations qui se traduiraient par une entrave significative à une concurrence effective, afin de permettre au consommateur d'acheter des biens ou services de qualité à des prix de marché tandis que la politique de consommation traite de tout problème rencontré par les consommateurs.

6. Une politique de la concurrence efficace réduit les barrières à l'entrée sur le marché et crée un environnement favorable aux affaires. Cependant, la politique de la concurrence ne garantit pas nécessairement l'accès de chacun aux besoins élémentaires. Ce peut être en particulier le cas pour des services publics, dont certains segments constituent des monopoles naturels (télécommunications, postes, électricité, gaz, chemin de fer) : une intervention publique est alors nécessaire. Historiquement, ces services ont été rendus en France par des monopoles publics. Aujourd'hui, avec l'ouverture à la concurrence, les régulateurs sectoriels jouent un rôle majeur en garantissant le droit aux services de base. Ils imposent par exemple des obligations de service universel aux fournisseurs afin que ceux-ci soient dans

l'obligation de fournir des services aux personnes aux revenus bas à un prix raisonnable, quitte à réaliser des pertes sur ces segments ¹.

7. Cela montre bien que la théorie économique du marché ne doit pas conduire à une politique de la concurrence uniforme et que cette politique serait vouée à demeurer incomplète en terme d'impact et de résultats en l'absence d'un régime de protection effective du consommateur.

2. Les synergies entre le droit de la concurrence et la protection du consommateur dans la pratique

2.1 Une approche économique

8. Un débat est en cours entre les praticiens sur la question de savoir si la politique de la concurrence doit tendre à améliorer le surplus du consommateur ou le surplus global. La France s'est rangé du côté des partisans du surplus du consommateur, bien que certaines associations d'entreprises objectent souvent qu'une application trop sévère du droit de la concurrence peut être un obstacle à la constitution de groupes puissants capables de soutenir la concurrence mondiale et de financer des programmes de recherche et développement. Cette recherche du surplus du consommateur se manifeste par les dispositifs suivants :

- l'article L. 464-1 du code de commerce sur les mesures conservatoires fait expressément référence aux intérêts des consommateurs ;
- le Conseil de la concurrence considère l'impact sur les prix parmi les éléments qui déterminent le dommage à l'économie.. Lorsqu'il s'agit de prix de détail, le Conseil tient compte de l'impact financier de la pratique sur les consommateurs finals, en particulier lorsque le bien est indispensable et lorsqu'il représente une part importante du budget des ménages. Il l'a fait, par exemple, dans les affaires suivantes : crédits immobiliers (00-D-28), boulangers de la Marne (04-D-07), téléphonie mobile (05-D-65). Mais de nombreuses affaires d'entente concernent des marchés intermédiaires (exemples récents : câbles électriques 07-D-26, traitement industriel du linge professionnel 07-D-21, portes 06-D-09) ou des marchés d'appel d'offres pour lesquels l'acheteur est souvent l'Etat ou une collectivité locale. Dans ces cas, il est généralement impossible de déterminer l'impact sur les prix de détail pratiqués, en aval, par les entreprises ou organismes publics victimes auprès des consommateurs finaux. Cependant, la distorsion des prix intermédiaires éloigne l'économie de l'efficacité productive,
- Pour mémoire, le surplus des consommateurs (intermédiaires ou finals) ne dépend pas seulement des prix, mais aussi de la qualité et de la diversité des produits, de l'innovation des entreprises. Ces éléments peuvent être affectés par des pratiques anticoncurrentielles, notamment celles qui ont pour effet d'exclure ou de discipliner des concurrents efficaces. A cet égard, on peut rappeler que certaines pratiques d'éviction peuvent bénéficier aux consommateurs à court terme, mais leur nuire à plus long terme, ce qui implique la recherche du meilleur équilibre entre les divers horizons temporels,
- la plupart des saisines du Conseil de la concurrence par le Ministre portent sur des secteurs de consommation finale, et notamment sur des ententes entre fournisseurs et détaillants pour la fixation de prix au détail ;

¹ Pertes qui sont compensées par différents mécanismes, comme des subventions publiques ou une péréquation tarifaire avec les segments rentables.

- l'analyse des concentrations se focalise sur le risque d'une concentration excessive du marché qui conduirait à une augmentation des prix pour les consommateurs ou à une réduction quantitative ou qualitative de l'offre, les efficiences ne sont prises en compte que si elles bénéficient aux consommateurs.

9. La concurrence est bénéfique pour le consommateur lorsqu'il peut utiliser toutes les informations nécessaires pour faire un choix cohérent. En pratique, les asymétries d'information au détriment du consommateur sont fréquentes et le surplus du consommateur tout comme le surplus global sont alors réduits, même si la concurrence fonctionne correctement.

10. A cet égard, les biens de consommation sont usuellement classés en trois catégories :

- les « biens de recherche » : le consommateur peut connaître les caractéristiques et la qualité en inspectant le bien ;
- les « biens d'expérience » : la qualité ne peut être connue qu'après l'achat ;
- les « biens de confiance » : le vendeur connaît mieux que l'acheteur la qualité dont ce dernier a besoin (le vendeur est plus expert que le consommateur).

11. Le gouvernement français traite de ces problèmes d'asymétrie de différentes façons : ainsi, les prix des taxis sont réglementés, les agents immobiliers ou les opérateurs de pompes funèbres ont à fournir une information précise sur le contenu des contrats, les pouvoirs publics ont amené les banques à conclure un accord en 2005 pour la suppression des frais de transfert de comptes.

12. La DGCCRF contrôle l'application de ces règlements ou de ces accords ; elle met également des nombreux outils d'information à disposition des consommateurs (brochures, sites internet, etc.) afin de conseiller le consommateur et de lui permettre de réduire l'asymétrie d'information.

2.2 Une approche légale

13. Le consommateur est l'acteur principal de la concurrence : il compare les prix et la qualité des biens et de nombreuses obligations formelles sont requises par les entreprises afin que le consommateur puisse exercer son choix de la façon la plus efficace. Le consommateur peut être ainsi amené à découvrir des infractions au droit de la concurrence ou de la consommation. Il est indispensable qu'il puisse alors saisir sans difficulté un tribunal de ces agissements.

1. Les associations de consommateurs peuvent saisir le Conseil de la concurrence. On peut notamment citer les exemples suivants :
 - l'UFC (l'une des plus importantes associations de consommateurs) est à l'origine de l'affaire qui a conduit le Conseil de la concurrence, qui s'est également autosaisi, à imposer une amende pour entente de 534 millions d'euros à des opérateurs de téléphonie mobile en 2005,
 - La même association a saisi le Conseil de la concurrence d'un cas d'abus de position dominante dans le secteur de la distribution d'eau dont il résultait selon elle un prix plus élevé de l'eau potable,
 - La CLCV (une autre association importante) a sollicité l'avis du Conseil de la concurrence de la question de savoir si un service universel pouvait être institué dans le secteur bancaire sans enfreindre le droit de la concurrence.

2. Les associations de consommateurs peuvent engager une action délictuelle ou contractuelle au nom de l'intérêt collectif des consommateurs (l'association reçoit alors l'argent versé par le fournisseur) et elles peuvent obtenir réparation des dommages subis au nom des consommateurs. En ce sens, l'action civile est un complément efficace de l'action publique des autorités de concurrence. La potentialité d'une demande de réparation des dommages, en plus du paiement d'une amende infligée pour l'infraction, a un effet dissuasif pour les entreprises. Une entreprise qui envisagerait de conclure une entente ou d'abuser de sa position dominante devrait prendre en compte le risque de paiements au civil en plus de celui d'une sanction administrative.

14. La France a accueilli favorablement la publication par la Commission européenne d'un livre vert sur les actions civiles qui recense les obstacles principaux au développement de telles actions :

- la nécessité d'apporter la preuve des pratiques illicites,
- l'évaluation des dommages,
- la capacité des entreprises à faire supporter les dommages à d'autres entités sans que cela soit sanctionnable,
- la difficulté à mettre en place une action de groupe.

Le gouvernement français s'efforce de faire disparaître ces obstacles.

En ce sens, la loi française dispose que les juges peuvent demander à la DGCCRF tout procès-verbal ou tout rapport d'enquête qu'ils estiment utile pour la procédure (article L.470-5 du code de commerce). De la même façon, le Conseil de la concurrence peut demander aux juges la communication d'éléments utiles à l'action administrative.

Les associations de consommateurs n'ont pas encore la capacité d'engager des actions de groupe mais le gouvernement français a travaillé sur ce sujet. Trois options ont été évoquées :

- l'amélioration du système actuel,
- la création d'une nouvelle action légale permettant aux consommateurs de se joindre à une action déjà engagée par un autre consommateur pour obtenir réparation,
- l'introduction en France du système d'action de groupe en usage au Québec ou aux Etats-Unis avec un mécanisme d'"opt-out".

2.3 Une approche administrative

15. L'interaction entre concurrence et protection du consommateur peut être souvent complexe et il existe des arguments solides pour que ces deux politiques prennent place dans un cadre intégré. Cette option a été adoptée par la France – dans la limite du principe des droits de la défense qui impose une séparation entre les corps d'enquête et les formations de jugement.

16. Bien que les habilitations légales des agents soient différentes selon qu'ils enquêtent en matière de concurrence ou de consommation, des liens et des simplifications sont en cours d'élaboration. Par exemple, des procédures de type transaction et plaider-coupable ont été récemment introduites à la fois pour la protection du consommateur et les pratiques anticoncurrentielles, ce qui accroît l'efficacité de l'action administrative et accélère les recours. Il est ainsi important de noter que les deux autorités

française de concurrence peuvent, chacune en ce qui la concerne, proposer une transaction à une entreprise, dans le cadre de la protection du consommateur et dans celui de la politique de la concurrence.

17. L'intégration des deux politiques n'est pas un simple affichage mais un engagement au jour le jour. Par exemple :

- des enquêtes sur les deux aspects sont menés dans les secteurs économiques qui ont été déclarés prioritaires par la Directive Nationale d'Orientation, après consultation du Conseil National de la Consommation. En 2008, les priorités de la direction portent sur plusieurs secteurs où les deux aspects, concurrence et consommation, sont examinés : énergie et développement durable, économie numérique, services à domicile, immobilier et logement.
- les méthodes de ciblage pour dissuader les pratiques anticoncurrentielles prennent en compte la structure et l'évolution des prix à la consommation,
- les standards de qualité sont contrôlés afin d'éviter que des standards très coûteux ne conduisent à l'éviction de trop nombreuses entreprises,
- l'interdiction de commercialisation d'un produit prend en compte le risque qu'un fournisseur doive arrêter son activité et se retirer du marché.

18. La surveillance du marché requiert les mêmes compétences professionnelles pour ces deux missions. Les enquêteurs qui découvrent une infraction au droit de la consommation lors d'une enquête de concurrence peuvent rédiger un procès-verbal après avoir informé l'entreprise de la nature de l'infraction. Une mise en œuvre proportionnée du droit de la consommation nécessite une évaluation correcte des conditions économiques de l'entreprise qui a enfreint la loi. L'analyse du marché est la même en ce qui concerne la concurrence et la consommation.

19. L'examen des documents comptables ou les investigations informatiques peuvent être utilisés pour découvrir des pratiques anticoncurrentielles mais aussi pour mettre en évidence des fraudes sur la qualité des biens. Il existe désormais une base informatique interne commune qui recense les résultats de tous les contrôles. Connaître le profil spécifique d'une entreprise peut être utile pour les autorités de concurrence car un opérateur qui a enfreint la réglementation économique sur un point peut être tenté de l'enfreindre sur d'autres.

2.4 Une approche politique

20. Si les français estiment à plus de 80 % que la concurrence est bénéfique pour les consommateurs (CREDOC, enquête consommation janvier 2005), une partie de la population exprime encore une certaine méfiance vis à vis de la concurrence.

21. Pour lever cette méfiance ainsi qu'un certain nombre de conservatisme, la DGCCRF doit faire de pédagogie auprès des consommateurs et de leurs associations en mettant en évidence les apports de la concurrence en matière de communications électroniques (innovation, baisse de prix, développement de l'offre) ou de transport aérien par exemple.

22. La DGCCRF s'est engagée à promouvoir la concurrence auprès des citoyens et les associations de consommateurs peuvent nous être d'une grande utilité dans cette tâche. Cependant, tel n'est pas toujours le cas :

en août 2005 et récemment, la législation sur la revente à perte a été modifiée afin de permettre aux distributeurs de déduire une partie significative de la valeur des services qu'ils facturent à leurs fournisseurs ; les associations de consommateurs n'ont pas apporté un soutien spécifique à ces nouvelles dispositions bien qu'elles aient eu pour objet de faire baisser les prix de détail,

23. En 2005, une étape importante a été franchie avec l'amélioration du fonctionnement du Conseil national de la consommation, qui lui permet de rendre plus rapidement des recommandations plus pratiques au gouvernement. Pour renforcer la capacité d'action des associations de consommateurs; la DGCCRF souhaite améliorer l'organisation du mouvement consommériste. Il existe 18 organisations mais seules 2 ou 3 atteignent la taille critique qui permet de peser sur la politique de la concurrence et de la consommation, de développer une expertise et une activité de lobbying.

24. La DGCCRF sensibilise également les autres administrations à la concurrence et s'efforce de limiter l'impact restrictif de certains réglementation en pesant dans le débat interministériel. Elle exerce en outre une pression permanente en faveur de l'ouverture à la concurrence de certaines professions réglementées et a réussi à convaincre les professionnels qu'ils auraient avantage à une libéralisation progressive. Par ailleurs, la DGCCRF a mis en place un programme de formation pour les hauts fonctionnaires afin de leur présenter le droit de la concurrence et la façon dont il doit être mis en œuvre au bénéfice des consommateurs et de l'économie française.

ANNEXE

1. ***Comment la politique de protection du consommateur interagit-elle dans votre pays avec la politique de la concurrence, si elles interagissent ? Pouvez-vous donner des exemples de conflit entre ces deux politiques ? Dans quels cas se sont-elles montrées complémentaires ?***

Cf. réponse ci-avant.

La loi du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection des consommateurs constitue un bon exemple de la complémentarité de ces deux politiques. Cette loi subordonne, dans le cas de contrats à durée déterminée tacitement reconductibles, la reconduction du lien contractuel à l'exécution d'une obligation d'information imposée au professionnel. Le non-respect de cette obligation emporte une mutation du contrat, qui devient à durée indéterminée, et permet au consommateur de le résilier unilatéralement, à tout moment. En même temps qu'elles protègent le consommateur, ces dispositions stimulent le jeu de la concurrence. Le consommateur peut en effet se délier du contrat, malgré la clause de tacite reconduction, si l'obligation d'information n'a pas été remplie et peut donc mettre en concurrence les différents professionnels qui évoluent sur le marché.

La loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs apporte des garanties nouvelles aux titulaires de contrats de communications électroniques et aux clients des banques pour faciliter la mobilité des contrats.

2. ***Quels sont selon vous les bénéfices et les inconvénients du choix de votre pays pour un modèle de « fonctions duales » ou d' « agences séparées » pour traiter des politiques de concurrence et de consommation ?***

Cf. réponse ci-avant.

3. ***Votre pays a-t-il demandé que des versions simplifiées de produits compliqués soient mises sur le marché, afin d'aider les consommateurs vulnérables ? Si oui, qui était le producteur concerné et comment l'approvisionnement a-t-il été mis en œuvre ? Ces mesures ont-elles eu un effet sur la concurrence et si oui, lequel ?***

Les autorités n'ont pas demandé que des produits ou services sans option soient offerts aux consommateurs vulnérables mais elles ont mis en place des mesures à destination de ces consommateurs dans le secteur bancaire.

Le droit au compte bancaire

Dans le secteur bancaire, un droit au compte a été instauré à destination des consommateurs vulnérables par la loi du 29 juillet 1998. La loi, par l'article L. 312-1 du Code monétaire et financier, prévoit le droit pour toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de La Poste.

Le décret n° 2001-45 du 17 janvier 2001 pris pour l'application de l'article L. 312-1 du Code monétaire et financier a énuméré les services bancaires de base et a posé le principe de leur gratuité en faveur des personnes bénéficiant de la procédure du droit au compte.

Ces services sont :

- l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;
- un changement d'adresse par an ;
- la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ou postale ;
- la domiciliation de virements bancaires ou postaux ;
- l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
- la réalisation des opérations de caisse ;
- l'encaissement de chèques et de virements bancaires ou postaux ;
- les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ;
- les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ou postal ;
- des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
- une carte de paiement à autorisation systématique, si l'établissement de crédit est en mesure de la délivrer, ou, à défaut, une carte de retrait autorisant des retraits hebdomadaires sur les distributeurs de billets de l'établissement de crédit ;
- deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services.

En 2006, la Banque de France a fait procéder à l'ouverture de 30 460 comptes au titre du droit au compte. Même si ce chiffre croît régulièrement, il n'est pas assez important pour que la mesure ait un effet significatif sur le marché. Cette disposition permet à la France d'avoir un des taux de bancarisation les plus élevés d'Europe (plus de 98%).

Ce droit au compte ne s'applique qu'aux personnes qui se sont vues refusées préalablement l'ouverture d'un compte de dépôt par les établissements de crédits. Il ne constitue pas un service universel basique qui devrait être offert par toutes les banques. Saisi par la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV), le Conseil de la concurrence s'est prononcé dans son avis n°05-A-08 sur les conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise en place d'un service bancaire de base. Il a estimé que l'instauration d'un service universel dans le secteur bancaire, qui permettrait de limiter l'exclusion bancaire (exclusion d'accès et exclusion d'usage) n'était pas en elle-même incompatible avec les règles de la concurrence mais qu'il convenait de veiller à ce que les mécanismes de sélection des opérateurs et de financement ne créent pas de distorsions dans la concurrence sur le marché bancaire

4. *Pouvez-vous identifier des domaines où une meilleure convergence des politiques de la concurrence et de la consommation serait bénéfique ?*

Comme cela est indiqué dans le texte principal de la contribution, le renforcement de l'action civile des consommateurs permettra une plus grande convergence de ces deux politiques.

5. *Pouvez-vous donner des exemples de secteurs ou de produits où une coopération internationale plus importante entre autorités de concurrence et représentants des consommateurs pourrait rendre les marchés plus compétitifs en assurant une protection adéquate des consommateurs dans le monde ?*

- Le commerce électronique, et particulièrement la publicité en ligne, nécessitent une coopération internationale importante. La publicité en ligne connaît une croissance très soutenue. La France est le marché européen le plus dynamique pour les liens sponsorisés avec une croissance de 35 % en 2006. L'enjeu représenté est tel que les initiatives internationales et nationales se sont multipliées ; les évolutions techniques, économiques et juridiques ont conduit à des adaptations sérieuses des organisations de régulation et de contrôle. Les pouvoirs publics français se sont montrés extrêmement réactifs à la perspective d'un développement du commerce électronique et

les dernières années ont été marquées par une série d'actions donnant à la fois un cadre et un contenu aux discours sur le développement de la société de l'information. La DGCCRF est en mesure de prendre en considération le développement de nouveaux secteurs économiques et, corrélativement, des demandes nouvelles des consommateurs grâce notamment au Centre de Surveillance du Commerce Electronique (CSCE), créé en novembre 2000. Ce dispositif a été complété en 2001 par un réseau de veille et de contrôle et permet d'assurer la présence de la DGCCRF dans le monde de l'Internet.

- Le domaine de la lutte contre la contrefaçon de marque suppose également une coopération accrue. La contrefaçon cause un trouble important à l'ordre public économique. Elle fausse le jeu de la libre concurrence, trompe le consommateur et peut mettre en danger sa sécurité, pille le savoir-faire, fait disparaître des entreprises et cause la perte de nombreux emplois. La contrefaçon représente près de 10 % du commerce mondial, soit 200 à 300 milliards d'euros de perte pour l'économie mondiale dont 6 milliards d'euros pour la France. Outre son impact direct sur les investissements de R&D, l'appauvrissement de la création, les destructions d'emplois, la contrefaçon met en danger également la sécurité et la santé des consommateurs du fait du non-respect des normes de fabrication et de sécurité des produits copiés. La DGCCRF est compétente pour la contrefaçon de marque, laquelle est un délit passible de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende en cas de détention, importation, offre de vente, vente de marchandises présentées sous une marque contrefaite, reproduction, imitation, utilisation d'une marque en violation des droits conférés par l'enregistrement et de quatre ans d'emprisonnement et 400 000 € d'amende (article L.716-9 du code de commerce) pour les personnes qui, en vue de vendre, fournir, offrir à la vente ou louer des marchandises présentées sous une marque contrefaite, se livrent notamment à l'importation et à la production industrielle de ces marchandises.