Préface de

Sarah Lacoche et Benoît Cœuré

Directrice générale de la DGCCRF *Président de l'Autorité de la concurrence*





Le 1er décembre 1986, un seul alinéa a suffi à clore quarante et un ans de prix administrés : l'ordonnance du 30 juin 1945 était abrogée, et les prix seraient désormais « librement déterminés par le jeu de la concurrence ». Dans un pays de tradition colbertiste, ce renversement du principe relevait du pari. Quarante ans plus tard, on peut dire que celui-ci a été tenu !

Le marché n'est pas une notion immanente ni un ordre naturel ; il ne fonctionne au service de tous que lorsqu'il est encadré par la loi. L'ordonnance n° 86-1243 ne s'est pas contentée de libérer les prix. Elle a doté la France d'une architecture complète en matière de concurrence : un Conseil de la concurrence indépendant, capable de se saisir d'office et de sanctionner les ententes et les abus de position dominante ; un régime de contrôle des concentrations renouvelé, puisque le ministre chargé de l'Économie pouvait désormais consulter le Conseil pour avis ; un dispositif de détection et de qualification des pratiques anticoncurrentielles par la DGCCRF ; des règles de transparence et de lutte contre les pratiques restrictives, dont cette direction assure le respect. La loi du 6 juillet 1987 a complété l'ordonnance en confiant à la cour d'appel de Paris, sous le contrôle de la Cour de cassation, les recours contre les décisions du Conseil, le Conseil d'État demeurant compétent en matière de concentrations.

Cette architecture a beaucoup évolué depuis, qu'il s'agisse du renforcement des sanctions et des procédures sous la loi relative aux Nouvelles Régulations Economiques (NRE) de 2001, de la mise en place du Réseau européen de la concurrence en 2004, de la création de l'Autorité

de la concurrence par la loi de modernisation de l'économie de 2008 ou de la directive ECN+, qui a notamment consacré à l'échelle européenne les garanties d'indépendance des autorités nationales de concurrence. L'ordonnance de 1986 demeure encore aujourd'hui la pierre angulaire du droit de la concurrence en France constituant un socle solide qui s'est enrichi.

C'est pourquoi nous avons souhaité célébrer ensemble cet anniversaire, en donnant la parole à celles et ceux qui ont participé à cette aventure. L'Autorité de la concurrence et la DGCCRF sont toutes deux héritières de l'ordonnance et la complémentarité de nos missions est aujourd'hui l'une des forces du modèle français.

Les auteurs des vingt-sept contributions qui composent ce recueil ont fait vivre ce modèle depuis 1986 : anciens directeurs généraux de la DGCCRF, anciens présidents et rapporteurs généraux du Conseil puis de l'Autorité, commissaires et directeurs généraux de la concurrence de la Commission européenne, chefs de juridictions, magistrats, avocats et économistes. Nous leur avons laissé toute liberté de sujet. Il en résulte un ensemble à plusieurs voix, fait de souvenirs, d'analyses et parfois de désaccords, qui forme un témoignage précieux sur quatre décennies de politique de concurrence.

Quatre fils conducteurs se dégagent de ces contributions et permettent de guider le lecteur dans ce recueil.

Le premier enseignement est que la culture de concurrence n'était pas initialement acquise et s'est imposée progressivement en France. La DGCCRF et le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ont, au fil des années, appris à travailler ensemble, chacun dans le rôle que le législateur lui a confié, aussi bien en matière de pratiques anticoncurrentielles que de contrôle des concentrations. Certaines affaires marquantes sont à juste titre rappelées dans ces pages. Il a également fallu définir la place de l'État dans les relations commerciales, par exemple à l'occasion de l'accord sur les prix du 17 juin 2004 ou de l'introduction de la notion de déséquilibre significatif en 2008. De ce parcours est né un modèle original, qui repose sur deux piliers aussi complémentaires que nécessaires, mais également sur une singularité française défendue avec force par certains contributeurs.

Le deuxième constat est d'ordre européen. Aucun texte n'obligeait la France à aligner son droit sur les articles 85 et 86 du traité CEE (aujourd'hui articles 101 et 102 du TFUE) ; elle l'a pourtant fait dès 1986. Depuis le règlement n° 1/2003, qui a fait des autorités nationales de concurrence des acteurs à part entière de l'application du droit européen, l'Autorité contribue activement aux travaux du Réseau européen de la concurrence, aux côtés de la Commission. Ainsi, le droit européen et le droit français de la concurrence continuent d'avancer ensemble, en s'enrichissant mutuellement aussi bien sur le fond qu'en matière procédurale. Dans d'autres instances internationales telles que le Comité de la concurrence de l'OCDE, la DGCCRF et l'Autorité font rayonner le modèle français et s'inspirent des meilleures pratiques d'autres juridictions.

Le troisième axe structurant concerne le juge. La cour d'appel de Paris exerce, sous le contrôle de la Cour de cassation, un contrôle de pleine juridiction sur les décisions de l'Autorité et veille au respect des garanties procédurales ; elle connaît aussi du contentieux des pratiques restrictives et des actions en réparation, volet désormais incontournable du droit économique. Le Conseil d'État a intégré le droit de la concurrence aux règles qui s'imposent à l'action administrative, en plus de son rôle en matière de contrôle des concentrations. Le Conseil constitutionnel, enfin, invite à penser la conciliation entre règles de droit et libertés fondamentales. Le « dialogue des juges » revient souvent dans ces contributions : aujourd'hui plus que jamais, il a un rôle clé à jouer dans l'avenir du droit de la concurrence en France et en Europe.

Le quatrième thème développé porte sur les outils. Les sanctions pécuniaires prononcées par l'Autorité ont changé d'échelle et leur caractère dissuasif est assumé, tandis que des moyens d'actions supplémentaires ont été attribués à la DGCCRF en matière de pratiques anticoncurrentielles avec la création du pouvoir de transaction-injonction du Ministre et en matière

de pratiques restrictives. La pratique française des mesures conservatoires nourrit la réflexion sur la révision du règlement n° 1/2003. Le contrôle des acquisitions prédatrices et la prise en compte des gains d'efficience restent à approfondir. L'extension des pouvoirs d'enquête et de sanction a, en retour, renforcé l'exigence de garanties procédurales.

Ce recueil ne tranche pas tous les débats. Faut-il préserver une autorité de concurrence principalement chargée de l'application des règles de concurrence, ou lui reconnaître un rôle plus large de régulateur des marchés, prenant davantage en compte d'autres objectifs de politique publique, tels que la transition écologique ou la compétitivité ? Comment renforcer l'efficacité de l'action publique en adaptant les pouvoirs d'enquête et de sanction de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF aux transformations des marchés, dans le respect des garanties procédurales ? Quelle place prendra la répression pénale des pratiques anticoncurrentielles ? Ces questions soulevées par nos contributeurs restent ouvertes, et c'est tant mieux : elles dessinent les enjeux des années à venir.

Ces enjeux sont considérables. Les marchés numériques et l'intelligence artificielle mettent nos outils à l'épreuve. La transition écologique et la compétitivité européenne invitent à mieux mesurer ce que la concurrence peut apporter à l'innovation et à l'investissement. Le pouvoir d'achat demeure une préoccupation majeure de nos concitoyens. Face à ces défis, la réponse ne réside ni dans le renoncement ni dans la surenchère. La force de la politique de concurrence tient à sa capacité à produire des résultats concrets pour les ménages comme pour les entreprises, dans le respect de règles claires et sous le contrôle du juge.

Nous remercions chaleureusement l'ensemble des contributeurs, qui ont accepté de partager leur expérience et leurs convictions, ainsi que les agents de nos deux institutions qui, au quotidien, font vivre l'héritage de l'ordonnance de 1986.

Bonne lecture à toutes et à tous.

Sarah Lacoche



Benoît Cœuré

