

# LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE  
L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES  
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION  
LES CAHIERS HOSPITALIERS

## INTERVIEW

**BRUNO LASSERRE,**  
président de l'Autorité  
de la concurrence



## DOSSIER

# L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

## FOCUS

44 **FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE**

58 **ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

70 **FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ**



Par **MATTIAS GUYOMAR**

Conseiller d'État

Professeur associé à l'université Paris II  
Secrétaire général de l'Institut français  
des sciences administratives (IFSA)

Après avoir longtemps vécu dans deux mondes parallèles, le droit de la concurrence et l'administration entretiennent désormais des relations de deux ordres. D'une part, les collectivités publiques doivent le respecter dans l'exercice de leurs attributions, directement lorsqu'elles interviennent sur un marché concurrentiel et indirectement dans le cadre de celles de leurs activités qui pourraient avoir pour effet d'entraver le libre jeu de la concurrence. D'autre part, la puissance publique veille au respect, par les opérateurs économiques, des règles de la concurrence. Le droit de la concurrence irrigue ainsi l'action publique, par ses deux sources, nationale et européenne, de manière croissante et de plus en plus importante. C'est pourquoi les *Cahiers* ont décidé d'y consacrer le dossier du mois. Il porte plus particulièrement sur l'Autorité de la concurrence (ADLC) qui a succédé, à la suite de la loi du 4 août 2008 et de l'ordonnance du 13 novembre 2008, au Conseil de la concurrence.

Autorité administrative de régulation, l'ADLC occupe une place centrale dans la diffusion, dans notre pays, de la culture de la concurrence et veille efficacement au respect des règles qu'implique le libre jeu de la concurrence. Elle possède trois types de missions complémentaires : préventive avec le contrôle des concentrations, répressive avec la sanction des pratiques anticoncurrentielles et consultative avec le pouvoir d'émettre des avis et des recommandations. Cette dernière fonction a été singulièrement renforcée avec le pouvoir d'autosaisine qui a été reconnu à cette autorité.

Le président de l'ADLC, Bruno Lasserre, a accepté d'ouvrir le dossier en accordant à la revue une riche et dense interview qui remet en perspective l'action qu'il a menée depuis plusieurs années, présente les chantiers en cours et trace l'horizon des années à venir. Le dossier se poursuit avec la présentation, par Isabelle de Silva, tant des missions de l'ADLC que de son modèle original d'organisation autour d'un collège unique et de services placés sous l'autorité d'un rapporteur général. Des articles sont ensuite consacrés au nouveau rôle confié, par la loi du 6 août 2015, à l'Autorité dans la régulation des professions juridiques réglementées et aux modalités du contrôle des concentrations. Le professeur Silvia Piétrini présente l'action collective en matière de pratiques anticoncurrentielles qui a été instaurée, en complément de l'action publique, par la loi du 17 mars 2014. La dimension européenne du sujet n'est pas oubliée, notamment avec la présentation du réseau européen de concurrence, véritable forum de coordination et de coopération. Enfin, le document du mois est consacré à la présentation du rapport annuel 2015 de l'Autorité. Les trois focus prolongent, sous un angle différent, le dossier. Le focus État et collectivités locales revient notamment sur le rôle des 2 500 entreprises publiques locales, le focus Éducation nationale se penche sur les groupements de commande et la mise en concurrence des fournisseurs tandis que le focus santé abrite la réflexion que Philippe Marin a menée sur l'organisation territoriale de la santé qui organise la complémentarité davantage que la concurrence des acteurs de santé.

Le numéro du mois en témoigne : la France n'échappe plus au mouvement de convergence internationale qui fait du droit de la concurrence un axe majeur de l'action publique et de la régulation économique. La part qu'y a prise et que prend, avec une ampleur et une efficacité renouvelées, l'ADLC est déterminante. Cette autorité contribue également aux fortes évolutions qui marquent actuellement le droit public. Elle n'est pas pour rien dans la consécration d'un droit souple. La justiciabilité des avis et recommandations qu'elle émet et des lignes directrices qu'elle définit, récemment admise par la jurisprudence du Conseil d'État, traduit l'émergence de nouveaux modes d'intervention de la puissance publique, particulièrement adaptés aux exigences de la régulation sectorielle et au développement d'une vision globale et prospective du droit de la concurrence.



*La France n'échappe plus au mouvement de convergence internationale qui fait du droit de la concurrence un axe majeur de l'action publique et de la régulation économique*





**LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE**  
Mensuel créée en 1982

**COMITÉ DE RÉDACTION**  
Président : *Mattias Guyomar*  
Conseillère : *Christine Szymankiewicz*  
Conseiller spécial : *Serge Salon*  
Membres : *Marie Gautier,*  
*Mathieu Lhériveau, Philippe Marin,*  
*Fabien Raynaud, Jacques Veyret*

**DIRECTEUR DE LA PUBLICATION**  
*Pierre-Marie Lehucher*

**DIRECTRICE DE L'ACTIVITÉ  
OUVRAGES ET CONTENUS**  
*Émilie Martin*  
*emilie.martin@berger-levrault.com*

**SECRÉTAIRE DE RÉDACTION**  
*Guy Malherbe*  
*guy.malherbe@berger-levrault.com*

**COORDINATRICE SECRÉTARIAT  
ÉDITORIAL ET PRÉPRESSE**  
*Nathalie Veuillotte*  
*nathalie.veuillotte@berger-levrault.com*

**MAQUETTE ET MISE EN PAGE**  
*Isabelle Eveno*

**IMPRESSION**  
*Socosprint imprimeurs*  
*36 route d'Archettes, 88 000 Épinal*

**ABONNEMENT (2016)**  
*Revue mensuelle - 11 numéros par an*  
*Prix de l'abonnement annuel :*  
*240 € TTC - 235,06 € HT*  
*Prix au numéro :*  
*30 € TTC - 28,44 € HT*

**SERVICE RELATION CLIENT**  
*0 820 35 35 35*  
*(service 0,20 € / min. + prix appel)*  
*64 rue Jean Rostand, 31 670 Labège*

*Les Cahiers de la fonction publique*  
sont édités par **Berger-Levrault**,  
SA au capital de 12 531 365 €,  
locataire gérant Intuitive,  
RCS Nanterre 755 800 646  
892 rue Yves Kermen,  
92 100 Boulogne-Billancourt.

**DÉPÔT LÉGAL : AOÛT 2016**  
CPPAP : 1117 T 82374  
ISSN : 0753-4418  
© Berger-Levrault, 2016

L'autorisation d'effectuer des reproductions  
par reprographie doit être obtenue auprès du  
Centre français d'exploitation du droit de copie  
(CFC - 20 rue des Grands Augustins, 75 006 Paris,  
Tél. : 01 44 07 47 70, Fax : 01 46 34 67 19).

1 **EDITORIAL** par *Mattias Guyomar*

## ACTUALITÉS

4 **ACTUALITÉS**

6 CE MOIS-CI SUR **connexite.fr**

17 **A LIRE**

## DOSSIER

18 **L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

19 ENTRETIEN AVEC **BRUNO LASSERRE**,  
PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

22 **L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE,  
RENFORCÉE DANS SES MISSIONS  
ET DANS SON MODÈLE D'ORGANISATION**  
Par *Isabelle de Silva*

27 **CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS :**  
**L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE,  
AUTORITÉ DE RÉGULATION ?**  
Par *Guillaume Odinet*

30 **L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE  
ET LES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES**  
Par *Thomas Piquereau*

33 **LE RÉSEAU EUROPÉEN DE CONCURRENCE**  
Par *Anne-Sophie Delhaise*

36 **ENSEMBLE POUR PLUS DE CONCURRENCE EN EUROPE**  
Par *Évelyne Ridders et Ailsa Sinclair*

39 **PERSPECTIVES DE L'ACTION COLLECTIVE  
EN MATIÈRE DE PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES**  
Par *Silvia Piétrini*

## FOCUS

### 44 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

#### 45 MARCHÉS PUBLICS : UNE RÉFORME EN TROMPE-L'ŒIL

Par Cyrille Emery

#### 49 LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES : UNE GAMME ÉLARGIE

Par Carole Collinet

#### 53 ÉTAT DU DROIT RÉGISSANT LES RAPPORTS ENTRE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE ET LA MAÎTRISE D'ŒUVRE PRIVÉE

Par Benoit Gunsley

### 58 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

#### 59 LA DÉONTOLOGIE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES AU REGARD DE LA LIBERTÉ DE LA CONCURRENCE

Par Jacques Veyret

#### EPL ET OBLIGATIONS DE MISE EN CONCURRENCE DES FOURNISSEURS : LES GROUPEMENTS DE COMMANDES

1/ LES GROUPEMENTS DE COMMANDES, PUISSANT LEVIER OU FREIN AUX POLITIQUES DES COLLECTIVITÉS ?

Par Hamid Ettahfi

2/ MODIFIER LES MODES OPÉRATOIRES DANS LE DOMAINE DE LA COMMANDE PUBLIQUE : LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL DE LA RESTAURATION SCOLAIRE DU DÉPARTEMENT DES YVELINES

#### 61

#### 67 L'ACTIVITÉ FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITÉS UN RAPPORT À LA CONCURRENCE AVEC LES OPÉRATEURS PRIVÉS QUI VA CROISSANT

Par Alain Gonzalez

### 70 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

#### 71 L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA SANTÉ : OUTIL DE PILOTAGE ET RÉGULATION DU SYSTÈME DE SANTÉ OU INSTRUMENT D'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE

Par Philippe Marin

#### 78 LES PRATICIENS HOSPITALIERS INSCRITS À L'ORDRE DES MÉDECINS EN MÉDECINE GÉNÉRALE

Par Dominique Bertrand, Danielle Toupillier, Robert Nicodème et Patrick Bouet

# SOMMAIRE

NUMÉRO 368 | JUILLET - AOÛT | 2016

## ACTUALITÉ JURIDIQUE

### 81 LOIS ET RÈGLEMENTS

### 84 JURISPRUDENCE

### 100 QUESTIONS PARLEMENTAIRES ET RÉPONSES MINISTÉRIELLES

## LE DOCUMENT DU MOIS

### 103 RAPPORT 2015 DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

## UNE FONCTION PUBLIQUE LARGEMENT OUVERTE

Tel est, en d'autres termes, la communication présentée par la ministre de la Fonction publique devant le Conseil des ministres le 13 juillet dernier. L'objectif du Gouvernement, dans le cadre des actions menées en faveur d'une égalité réelle dans l'accès à la fonction publique et au vu du rapport remis le 12 juillet par le professeur Yannick L'Horty, révélant des discriminations comparables à celles que connaît le secteur privé en matière d'embauche, est de concevoir et de mettre en œuvre un plan d'action « systématique » renforçant la lutte, déjà engagée, contre les discriminations faisant obstacle à une véritable ouverture de la fonction publique à la « diversité des talents ».

Des mesures importantes en ce sens figurent déjà dans le projet de loi « égalité et citoyenneté », voté en première lecture par l'Assemblée nationale. D'autres ont déjà été mises en œuvre, comme l'augmentation du nombre des apprentis dans la fonction publique de l'État (10 000 à la prochaine rentrée scolaire) ainsi que le nombre des places dans les classes intégrées instituées dans certaines écoles administratives en faveur des jeunes d'origine modeste (doublement des places, dont le nombre passe de 500 à 1 000). Les classes préparatoires intégrées (CPI) sont un dispositif au service de la diversité. En effet, leur objectif est d'apporter un soutien matériel et pédagogique à des candidats d'origine modeste dans le cadre de leur préparation à différents concours de la fonction publique. L'accès est soumis à des conditions de ressources, de mérite, de motivation et d'origine géographique. Une aide financière est apportée.

À ces mesures seront ajoutés un rapport biennal sur la lutte contre les discriminations dans les concours et la collecte par les services statistiques des données concernant les candidats, la prise en compte de toute activité pour l'accès aux troisièmes concours, (activités associatives, activités privées, apprentissage), la création d'un nouveau contrat public destiné aux jeunes chômeurs de moins de 28 ans en fonction de leur résidence, la mise en place dans les ministères et les écoles administratives de plans d'actions pour la diversité.

D'autres actions seront organisées selon les travaux du professeur L'Horty, dont la mission qui lui a été confiée par le Premier ministre, sans équivalent jusqu'à présent en France, consiste à évaluer les risques de discriminations lors des recrutements dans les trois versants des fonctions publiques. Les résultats de cette mission permettront au Gouvernement de « renforcer les mesures existantes et de mesurer l'ambition des mesures adoptées

récemment pour que la fonction publique reflète mieux la société qu'elle a vocation à suivre ».

Le principe du concours repose sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel notamment la loi « doit être égale pour tous... Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Serge Salon

## DROITS DES ÉTUDIANTS BOURSIERS

Il ressort du rapport d'information de Philippe Annot, fait au nom de la commission des finances (29 juin 2016, n° 729) que les bourses attribuées aux étudiants sur critères sociaux bénéficient à plus du tiers des étudiants qui peuvent y prétendre, ce qui représente, pour l'État, une dépense de plus de 2Md€. Les étudiants bénéficiaires d'une bourse sont tenus, en contrepartie, de faire preuve d'assiduité. Selon le rapport précité, le manquement à cette obligation serait le fait de 3 % seulement des boursiers. Cependant, l'étude approfondie des modalités de contrôle de l'assiduité a fait apparaître que celles-ci varient selon les universités et ne permettent pas de garantir « ni une égalité de traitement entre les étudiants concernés, ni l'attestation du "service fait" » d'autant que le contrôle se révèle généralement insuffisant. On a constaté qu'il avait pu s'exercer au vu d'un seul examen justifiant le versement de dix mois de bourse, même si l'étudiant avait rendu une « copie blanche ».

Face à cette situation, le rapporteur préconise le développement d'un véritable contrôle et propose à cet effet douze recommandations applicables dans tous les établissements afin que le manquement à l'assiduité soit constaté rapidement et, par voie de conséquence, la bourse suspendue dans les meilleurs délais. Les principales propositions du rapporteur sont les suivantes :

- contrôler l'assiduité lors des travaux dirigés ou pratiques ;
- exiger l'émargement à toutes les épreuves d'examen ;
- coupler l'obligation de présence à tous les examens à celle de résultat ;
- dans certains cas, remplacer l'assiduité par une obligation de résultat minimal ;
- automatiser les contrôles et limiter les interventions humaines répétées ;
- autoriser les Universités à suspendre elles-mêmes le versement des bourses ;

- transférer des rectorats aux CROUS la gestion des bourses sur critères sociaux ;
- faire du contrôle d'assiduité un réel critère d'évaluation de la performance ;
- priver d'un nouveau droit à bourse pour suivre la même formation ;
- faire de l'orientation des étudiants un axe prioritaire de l'action ministérielle.

## ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ

La ministre du Logement et de l'Habitat durable, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et le secrétaire d'État chargé l'Égalité réelle ont présenté au Conseil des ministres du 13 avril 2016, un projet de loi « Égalité et citoyenneté », dont l'objectif est de « renforcer l'action du Gouvernement pour rassembler tous les Français autour de valeurs de la République et pour faire progressivement tomber les barrières auxquelles est confrontée une partie de la population dans ses conditions de vie ». Déposé le même jour devant l'Assemblée nationale (sous le n° 3679), le projet de loi, après avoir été renvoyé à une commission spéciale, a été adopté en première lecture par l'Assemblée le 6 juillet 2016.

Le texte du projet de loi se compose de trois titres intitulés, dans l'ordre : « Citoyenneté et émancipation des jeunes », « Mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat », « Pour l'égalité réelle ». Il édicte, en 41 articles, les principales dispositions suivantes :

### Titre I :

- engagement dans la « réserve citoyenne » ;
- la réserve citoyenne : son objet, sa vocation, le statut des membres ;
- ses sections territoriales ;
- son ouverture à toute personne majeure dans les conditions du service civique ;
- mobilisation des réservistes : les organismes d'accueil ;
- leurs conditions d'affectation ;
- les droits à congé annuel non rémunéré de 6 jours ouvrables ouverts aux salariés et aux fonctionnaires membres d'une association pour formation ;
- formation initiale de sapeurs-pompiers issus de réservistes ;
- conditions d'accès au service civique de ressortissants étrangers ;
- validation des compétences acquises par un étudiant dans une action bénévole ;
- droit pour un mineur âgé de plus de 16 ans d'être directeur bénévole d'une publication.

### Titre II

- logements sociaux : attribution plus équitable ;
- mobilité dans le parc social ;
- liberté du bailleur social, sous certaines conditions, de fixer les loyers ;
- meilleure répartition de l'offre ;
- loi SRU : recentrage du champ ;

### Titre III

- conseils citoyens ;
- langue française ;
- langue française : formation professionnelle et intégration des étrangers ;
- recrutement dans la fonction publique : élargissement des voies ;
- « 3<sup>e</sup> concours » : ouverture ;
- lutte contre le racisme et la discrimination ;
- délit de provocation, diffamation et homophobie ;
- discrimination : recours civil et administratif.

## PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

L'article 22 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que les personnes publiques visées à l'article 2, à savoir les administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements hospitaliers publics « peuvent contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent ». La participation des personnes publiques est réservée aux contrats ou règlement garantissant la mise en œuvre de ce financement ont été fixées par le décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007 selon lequel les bénéficiaires sont non seulement les fonctionnaires mais encore les agents non titulaires de l'État et des collectivités territoriales en activité ou retraités.

Une circulaire du 27 juin 2016 relative à la procédure de référencement des organismes de protection sociale complémentaire dans la fonction publique de l'État précise la méthodologie et les préconisations de préparation, de mise en œuvre et de suivi de la procédure de référencement des organismes de protection sociale complémentaire permettant aux administrations de l'État et à leurs établissements publics de participer au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.

### BRÈVES

#### QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC : UNE COLLABORATION PROMETTEUSE

Le directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ont signé, le 6 juillet dernier, un accord de partenariat pour l'amélioration des conditions de travail et la promotion de la qualité de vie au travail dans le secteur public.

L'ANACT s'est engagée à soutenir la DGAFP dans ses actions visant à prévenir les risques psychosociaux, à améliorer la qualité de vie au travail, à concevoir de nouvelles organisations du travail.

La convention invite les ministres à recourir aux connaissances et aux pratiques de l'ANACT aux mêmes fins et prévoit qu'elle donnera lieu à l'élaboration de modules de formation pour la démarche « qualité de vie au travail » (QVT) et la conception d'un outil de sensibilisation à cette démarche et à un guide méthodologique d'évaluation de celle-ci.

#### AGENDA SOCIAL DE LA FONCTION PUBLIQUE : LES GRANDS CHANTIERS DU SECOND SEMESTRE 2016

Le 20 juillet, Annick Girardin, ministre de la Fonction publique, a réuni l'ensemble des organisations syndicales de fonctionnaires pour un point d'étape des chantiers engagés ou à venir dans le cadre de l'agenda social.

L'occasion de rappeler les actions récentes : revalorisation du point d'indice au 1<sup>er</sup> juillet dernier de 0,6 % (mesure qui sera renouvelée au 1<sup>er</sup> février prochain), mise en place du protocole de revalorisation des carrières et des rémunérations (deux millions de fonctionnaires concernés), lutte contre les discriminations dans l'accès à la fonction publique.

L'occasion aussi d'annoncer les chantiers prioritaires pour le second semestre 2016 : mise en œuvre de la loi déontologie, protection sociale complémentaire, suite du rapport Laurent sur le temps de travail des fonctionnaires et du rapport Dorison sur le logement, la fonction publique en Outre-mer.



## DIRIGER L'INTERCOMMUNALITÉ ENQUÊTE SUR DES ATYPIQUES ET LEURS COMMUNAUTÉS

Dans le monde des collectivités locales, on connaît bien souvent celui ou celle qui préside l'exécutif. Mais ceux qui pilotent l'institution à leurs côtés sont beaucoup moins connus. Ceux qu'on appelle aujourd'hui les directeurs généraux des services jouent pourtant un rôle décisif, à la fois politique et administratif, dans le fonctionnement de ces institutions.

Fruit d'une enquête sociologique menée entre 2013 et 2015, cet ouvrage propose ainsi de partir à la rencontre de celles et ceux qui sont chargés de diriger les établissements publics de coopération intercommunale.

Évoluant dans un contexte de changement permanent, au cœur de transformations institutionnelles qui nécessitent la stabilité de leurs positions, les directeurs généraux d'intercommunalité formulent, au-delà des incertitudes qui pèsent sur leur communauté, un ensemble d'interrogations quant à leur avenir professionnel à court terme.

Ce faisant, cette enquête a très vite mis à jour un trait commun à toutes les personnes interrogées, qui constitue le fil conducteur de cet ouvrage : pourquoi donc ces dirigeants se déclarent-ils, spontanément et presque sans exception, comme des atypiques ?

David Guéranger, *Diriger l'intercommunalité – Enquête sur des atypiques et leurs communautés*, Éditions Berger-Levrault (coll. Au fil du débat), juillet 2016, 185 p., 29 €.

## LE SERVICE PUBLIC MÉLANGES EN L'HONNEUR DE MARCEAU LONG

La carrière de Marceau Long, vice-président honoraire du Conseil d'État, a été exceptionnellement riche et diverse. Elle s'est illustrée au Conseil d'État par les fonctions qu'il y a exercées, notamment en tant que commissaire du Gouvernement avec ses conclusions sur les affaires de section du 20 avril 1956 Époux Bertin et ministre de l'agriculture c/ Consorts Grimouard, du 19 octobre 1956 Société Le Béton, qui ont marqué le renouveau du critère du service public pour identifier le contrat administratif, les travaux publics et le domaine public. Alors qu'il était vice-président de 1987 à 1995, la jurisprudence a encore évolué, notamment en ce qui concerne les rapports entre loi et traité, avec l'arrêt Nicolo du 20 octobre 1989. Il a également conçu et conduit des réformes majeures pour la juridiction administrative, notamment la loi du 31 décembre 1987 créant les cours administratives d'appel.

Le président Long a tout autant marqué de son empreinte l'ensemble de l'administration française. Il a été directeur général de l'administration et de la fonction publique, secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense, président-directeur-général de l'ORTF, secrétaire général du Gouvernement. Il a également apporté sa contribution aux grandes entreprises publiques.

Collectif, *Le service public – Hommage en l'honneur de Marceau Long*, Éditions Dalloz (coll. Études, mélanges, travaux), mai 2016, 500 p., 99 €.



## L'ÉCOLE, MODE D'EMPLOI DES « MÉTHODES ACTIVES » À LA PÉDAGOGIE DIFFÉRENCIÉE

L'école est à la mode et chacun y va de son couplet. Mais la polémique fait parfois oublier l'essentiel : malgré les ravalements, la vieille maison n'a guère évolué en profondeur... Avec le présent ouvrage, Philippe Meirieu évoque les grands thèmes de la réflexion pédagogique contemporaine ; mais, plutôt que d'en présenter un nouveau résumé ou une ultime apologie, il les questionne à travers les aventures d'un élève parmi tant d'autres, qui se trouve confronté avec tous ceux qui, de Freinet à Legrand, de la psychanalyse à la pédagogie par objectifs, n'ont cessé de s'intéresser à lui. Au terme de ce parcours, l'auteur dégage des évidences : la fonction de l'école est bien la transmission des savoirs. Mais l'apprentissage ne se décrète pas, il s'effectue, pour chacun, de manière active et singulière. Et c'est l'apprentissage réussi qui, à l'école, est véritablement éducatif. Il restait encore à fournir des jalons qui permettent de passer à l'acte... C'est ainsi qu'est définie la « pédagogie différenciée » : elle se propose de briser la rigidité du fonctionnement habituel de la classe en élaborant des itinéraires d'apprentissage diversifiés et en mettant en œuvre de nombreux outils (grilles d'évaluation, diversification des méthodes et des technologies, travail en équipe des enseignants, groupes de besoins, etc.).

Philippe Meirieu, *L'école, mode d'emploi - Des « méthodes actives » à la pédagogie différenciée*, ESF éditeur, mai 2016, 200 p., 23 €.



## LA MUTUALISATION DES SERVICES FINANCIERS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL

La mutualisation des services financiers permet d'augmenter l'efficacité des services et de dégager des marges de manœuvre. Celles-ci peuvent être réutilisées à plusieurs fins en fonction des priorités politiques. Mais la mutualisation suscite des réticences, tant de la part des élus que de celle des agents. Pour dépasser ces réticences et faire de la mutualisation un succès, des solutions existent. Conçu comme un guide à destination des élus et des cadres des collectivités qui souhaitent s'engager dans une telle démarche, cet ouvrage est nourri de l'expérience des auteurs. Le propos est enrichi par une enquête portant sur douze communautés de communes et communautés d'agglomération qui ont mutualisé avec succès leurs services financiers.

Françoise Larpin et Paul Manon, *La mutualisation des services financiers au sein du bloc communal*, Territorial éditions, mai 2016, 94 p., 33 €.



# ...à lire

## L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

19 **ENTRETIEN AVEC BRUNO LASSERRE,**  
PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

---

22 **L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE,  
RENFORCÉE DANS SES MISSIONS  
ET DANS SON MODÈLE D'ORGANISATION**  
Par **Isabelle de Silva**, conseiller d'État,  
membre du Collège de l'Autorité de la concurrence

---

27 **CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS :**  
L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE,  
AUTORITÉ DE RÉGULATION ?  
Par **Guillaume Odinet**, maître des requêtes au Conseil d'État

---

30 **L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE  
ET LES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES**  
Par **Thomas Piquereau**, rapporteur général adjoint,  
service des professions réglementées

---

33 **LE RÉSEAU EUROPÉEN DE CONCURRENCE**  
Par **Anne-Sophie Delhaise**, conseiller chargé des affaires européennes,  
service du président

---

36 **ENSEMBLE POUR PLUS DE CONCURRENCE EN EUROPE**  
Par **Évelyne Rikkers** et **Ailsa Sinclair**, Commission européenne

---

39 **PERSPECTIVES DE L'ACTION COLLECTIVE  
EN MATIÈRE DE PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES**  
Par **Silvia Piétrini**

---



## INTERVIEW

ENTRETIEN AVEC BRUNO LASSERRE,  
PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Réa/Hamilton

“

*En orientant de manière proactive ses priorités, en promouvant des réformes qu'elle identifie et ausculte de sa propre initiative, l'Autorité a installé ces dernières années la concurrence dans le débat public tout en consolidant son statut d'indépendance*

”

**LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE :**  
*Quelles sont les missions de l'Autorité de la concurrence ?*

**BRUNO LASSERRE :** La loi nous confie trois missions principales, qui s'inscrivent dans un continuum et concourent ensemble à l'établissement d'un terrain de jeu concurrentiel ouvert et équitable.

L'Autorité veille en premier lieu au maintien d'une structure de marché qui ne bride ni n'entrave à l'excès la concurrence, à l'occasion de l'examen des opérations de croissance externe des entreprises. C'est le contrôle des concentrations.

L'Autorité détecte et réprime ensuite les pratiques anticoncurrentielles, ententes et abus de position dominante. La temporalité est ici différente du contrôle des concentrations : nous ne cherchons pas à prévenir la constitution d'un pouvoir de marché inexpugnable mais plutôt à sanctionner *ex post* les comportements des entreprises qui cherchent à s'abstraire, par des moyens illicites, d'une concurrence par les mérites. Pour autant, l'action de l'Autorité ne se limite pas, dans ce contexte, à infliger des amendes pour des pratiques passées. D'une part, l'effet de dissuasion, générale et individuelle, attaché à nos sanctions oriente les stratégies futures des entreprises. D'autre part, l'action de l'Autorité revêt une dimension correctrice au moins aussi importante que sa dimension répressive : solutions négociées dans le cadre d'une procédure d'engagements ; remèdes imposés en urgence *via* le prononcé de mesures conservatoires ; injonctions structurantes dont sont assorties nos décisions au fond.

Enfin, l'Autorité rend des avis aux pouvoirs publics, aux organisations professionnelles ou aux associations de consommateurs sur toute question de concurrence. Elle peut également, depuis la loi de modernisation économique, s'autosaisir dans le cadre de ce que nous appelons des « enquêtes sectorielles ». Elle l'a fait à douze reprises depuis 2009, dans des secteurs

variés (télécommunications, grande distribution, ferroviaire, commerce en ligne, autocars, etc.). La fonction consultative est historiquement le premier pilier de la régulation concurrentielle, exercée par la commission technique des ententes dès 1953. J'y suis particulièrement attaché, dans un contexte où la généralisation récente de l'étude d'impact des projets de normes emporte, en particulier, la nécessité de tenir compte des éventuelles restrictions de concurrence induites et de leur adéquation à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

**LC :** *Quels sont les grands chantiers en cours ?*

**BL :** La mise en œuvre de nos nouvelles compétences consultatives en matière de professions juridiques réglementées constitue indéniablement un axe prioritaire pour 2016. Prenant appui sur une nouvelle unité spécialisée, à présent en ordre de marche, l'Autorité a déjà contribué au premier semestre à l'évolution de l'environnement réglementaire, impulsée par la loi « Macron », s'agissant des conditions d'exercice (tarifs) et d'installation. Les prochains mois verront, après notre avis du 9 juin relatif aux notaires, la publication de nos recommandations relatives à l'installation des huissiers de justice, des commissaires-priseurs judiciaires et des avocats aux Conseils. Ces recommandations sont le fruit d'une analyse méthodique et approfondie des déterminants de l'offre et de la demande, activité par activité, menée en concertation avec les professionnels concernés, à travers leurs instances ordinales mais également individuellement (près de 360 contributions individuelles dans le cadre de l'instruction de notre avis sur l'installation des notaires). S'agissant plus particulièrement des avocats aux Conseils, il sera tenu compte des caractéristiques propres de leur activité, nettement distinctes et par nature dépendantes de l'évolution du contentieux porté devant les juridictions concernées.

Nous avons été fortement mobilisés sur plusieurs dossiers de concentrations, dont le projet de rapprochement entre FNAC et Darty,

autorisé le 18 juillet après un examen approfondi et sous réserve de la cession de six points de vente. L'occasion a ainsi été donnée à l'Autorité de faire évoluer sa pratique décisionnelle en considérant que les ventes en ligne et les ventes en magasin physique de produits électroniques relèvent d'un même marché pertinent, à l'aune des stratégies « omnicanal » des opérateurs en place et de la pression concurrentielle exercée par les *pure players*, au premier chef Amazon. Ce faisant, l'Autorité est la première autorité de concurrence en Europe à entériner cette évolution dans la définition de ces marchés de détail.

Une fois nos décisions adoptées, il convient encore de s'assurer de leur bonne exécution dans la durée. Après avoir sanctionné Altice/Numericable à hauteur de 15 M€ en avril dernier pour avoir contrevenu à son engagement de cession de sa filiale réunionnaise, y compris en préservant sa compétitivité et sa viabilité économique, l'Autorité examine actuellement les conditions dans lesquelles cette même entreprise satisfait à son engagement de procéder au raccordement des clients de Bouygues Télécom à la fibre dans le cadre de l'accord de co-investissement conclu entre cette dernière et SFR antérieurement au rachat de SFR par Altice/Numericable. L'Autorité instruit parallèlement une éventuelle coordination anticipée des stratégies commerciales de Numericable et de SFR, en violation de l'effet suspensif du contrôle des concentrations. Ces deux affaires devraient aboutir d'ici la fin de l'année.

Dans le secteur audiovisuel, le réexamen des obligations imposées à Groupe Canal Plus en 2012 à l'occasion de l'affaire TPS/CanalSat et du rachat des chaînes Direct 8 et Direct Star va débiter cet été, en vue d'aboutir en juin 2017. Ce sera l'occasion d'une remise à plat du cadre réglementaire applicable à Groupe Canal Plus, à l'aune des évolutions qui traversent le secteur : évolution des modes de consommation, nouveaux concurrents, contenus *premium* différenciés au périmètre mouvant, modèle de financement du cinéma.

Le secteur de la distribution alimentaire n'est pas en reste. L'Autorité avait cartographié dans son avis du 31 mars 2015 les risques liés aux regroupements des fonctions d'achat des enseignes, en amont au niveau de l'approvisionnement mais également à l'aval sur les marchés de détail. À cette occasion, nous avons recommandé la mise en place d'un mécanisme de notification préalable à l'Autorité des projets de coopération à l'achat, avec un effet suspensif de deux mois avant leur mise en application. Cette recommandation a été reprise dans la loi « Macron » et a déjà donné lieu à la notification de l'extension de l'accord conclu entre Carrefour et Provera (Cora). L'extension de l'alliance

entre Système U et Auchan, qui se substitue au projet initial d'une intégration plus poussée, fera de même l'objet d'un examen attentif.

Plusieurs autres initiatives méritent enfin d'être signalées.

L'Autorité poursuivra les deux enquêtes sectorielles initiées au premier semestre. La première, qui devrait aboutir en fin d'année, traite des audioprothèses, secteur marqué par des rigidités réglementaires (*numerus clausus*) et des pratiques commerciales (couplage des prestations de fourniture de l'équipement et de suivi) qui peuvent influencer sur le taux d'équipement, relativement faible en France en raison de prix élevés (3 100 € en moyenne). La seconde porte sur la publicité en ligne et fera l'objet d'un diagnostic préliminaire début 2017. Il s'agit à la fois de gagner en expertise dans un secteur où la collecte et l'exploitation des données jouent un rôle stratégique (question que nous avons abordée plus généralement dans une étude conjointe avec nos homologues allemands), tout en décelant les risques de discrimination ou d'éviction au sein d'un écosystème marqué par une intégration croissante des acteurs.

Sur un plan procédural, l'Autorité organisera une large consultation à l'automne sur un projet de communiqué de procédure fixant les principes directeurs et les modalités concrètes de mise en œuvre de la nouvelle procédure de transaction introduite par la loi « Macron ».

#### **LC : Quelle est la part prise par le droit de la concurrence dans l'action publique ?**

**BL :** La régulation concurrentielle qui ressortit à l'Autorité de la concurrence trouve son expression, s'agissant de l'action publique, au travers de deux leviers complémentaires mais néanmoins distincts : la fonction consultative, d'une part ; la fonction contentieuse, d'autre part.

L'Autorité est d'abord conduite à conseiller les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de leurs prérogatives de puissance publique, et singulièrement dans la production de normes. La loi prévoit ainsi un ensemble de cas de saisines obligatoires pour avis de l'Autorité, s'agissant de textes mettant en place une réglementation tarifaire, restreignant les conditions d'accès à une activité ou imposant des pratiques uniformes de vente. Il ne s'agit alors pas pour l'Autorité d'imposer une solution ou de trancher, mais d'inviter les pouvoirs publics à porter leur attention sur l'impact concurrentiel de leurs projets de norme et à concilier les objectifs légitimes par ailleurs poursuivis avec la préservation d'un environnement concurrentiel adéquat. Si ce n'est pas là sa mission première, il n'en demeure pas moins que les recommandations formulées par l'Autorité, lorsqu'elles sont suivies, peuvent également

contribuer à sécuriser juridiquement le dispositif envisagé. La réception faite par le juge constitutionnel ou le juge administratif des analyses déployées par l'Autorité dans le cadre de ses avis, que l'on songe aux clauses de désignation insérées à la faveur de la généralisation de la complémentaire santé obligatoire ou au « décret 15 minutes » encadrant l'exercice de l'activité de VTC, en atteste indirectement.

Sur le terrain contentieux, un principe de neutralité active prévaut : le droit de la concurrence, qu'il soit de source européenne (TFUE, art. 345) ou nationale (C. com., art. L. 410-1), est neutre à l'égard de la propriété publique ou privée des entreprises. Ce n'est pas l'actionnariat, mais l'accomplissement d'activités économiques qui importe au regard du droit de la concurrence. Au-delà de ces cas d'intervention directe sur le marché par l'offre de biens ou services, le droit de la concurrence trouve bien entendu à s'appliquer, mais la compétence de l'Autorité s'efface alors là où s'impose celle du juge administratif, en fonction des critères posés par la jurisprudence du tribunal des conflits. Il n'en demeure pas moins que l'action éventuelle de l'Autorité à l'égard des comportements détachables d'acteurs économiques peut et doit inciter les pouvoirs publics à prévenir, en amont, le risque de tels comportements. Une situation topique est celle de la diversification, sur un marché concurrentiel, d'un opérateur en monopole sur un autre marché. Un ensemble de mesures adoptées *ex ante*, notamment à travers une séparation comptable ou juridique et des garde-fous appropriés, peut ainsi prévenir la survenance de pratiques de subventions croisées ou de discrimination susceptibles d'être sanctionnées *ex post* par l'Autorité. C'est fort de ce constat de l'intérêt d'une approche plus systématique de ces risques par les pouvoirs publics que l'Autorité a publié, en juillet 2012, un guide d'analyse destiné à accompagner les rédacteurs en amont de la préparation des textes, faisant ainsi fruit d'une pratique consultative et contentieuse riche et variée.

#### **LC : Quelles réponses le droit de la concurrence peut-il apporter aux bouleversements suscités par le numérique dans le domaine économique ?**

**BL :** La numérisation de notre économie soulève une multitude de questions, qui, pour nombre d'entre elles, excèdent le champ d'intervention des autorités de concurrence, soit qu'elles se rattachent à la protection de droits individuels (vie privée, liberté d'expression), soit qu'elles relèvent de choix de politique industrielle.

Il convient dès lors d'être humble sur les objectifs du droit de la concurrence, le bien public qu'il vise à protéger – une concurrence effective – supposant déjà une action dense et soutenue que la poursuite concomitante

d'autres objectifs tendrait à diluer. Ce qui n'exclut naturellement pas des points de rencontre entre réglementations. Ainsi, le règlement européen sur la protection des données personnelles, qui vient d'entrer en vigueur, abaisse les coûts de transfert et donc le risque de verrouillage du consommateur en ouvrant un droit à la portabilité des données.

Dans le champ qui est le sien, le droit de la concurrence est-il bousculé par la place prise par l'économie numérique ? Sur le terrain de l'analyse, les outils existent et les concepts pertinents à mobiliser ne sont pas radicalement nouveaux : marché bi- ou multi-face, effets de réseau, concurrence pour ou dans le marché, intégration verticale et/ou conglomérale, etc. La prévalence du modèle de gratuité suppose des ajustements mais ne rend pas caduques les grilles d'analyse existantes. L'Autorité a ainsi évalué, dans son avis rendu au juge dans le cadre de l'affaire *Bottin Cartographes / Google*, l'existence d'un prix d'éviction pratiqué par le service Google Maps API : il s'agit d'un cas rare d'application du standard de la jurisprudence *Akzo* à un service en ligne en partie gratuit. La gratuité peut également poser en retour la question de la valorisation par d'autres biais, notamment à travers la collecte et l'exploitation des données livrées par l'utilisateur. La coopération que j'évoquais avec l'autorité de concurrence allemande sur ce sujet nous a permis d'enrichir et de nuancer notre approche de la valeur économique des données, fortement corrélée à leur variété, leur caractère répliquable et leur qualité intrinsèque (précision, ancienneté, etc.).

Le droit de la concurrence est un droit pluri-fonctionnel qui est, par nature, en mesure de s'adapter aux évolutions de marché. La définition même du sujet du droit de la concurrence, l'« entreprise », permet de s'abstraire des contraintes qui pèsent sur la régulation sectorielle, bornée dans son champ d'application par la délimitation préalable d'un secteur d'activité et d'une catégorie de personnes régulées. Enfin, il s'agit d'une discipline acceptée au niveau mondial, marquée par un mouvement de convergence qu'encouragent les forums internationaux que sont, par exemple, le Réseau international de la concurrence, qui compte plus de 130 autorités membres, ou l'OCDE. Ensemble, ces caractéristiques font du droit de la concurrence une norme particulièrement adaptée aux enjeux du numérique, en particulier pour traiter des stratégies d'exclusion ou d'exploitation des grandes plateformes numériques dont les modèles évoluent rapidement et se déploient à l'échelle mondiale.

La question qui demeure, lancinante, est celle de l'adéquation entre le temps de la régulation et le temps économique, dans un contexte où un marché peut être préempté en quelques années, voire en quelques mois, et des acteurs être

évincés tout aussi rapidement par des comportements anticoncurrentiels. Une des réponses à ce défi passe, à mon sens, par la mobilisation des procédures d'urgence. L'Autorité a eu recours à plus de trente reprises depuis 2000 aux mesures conservatoires, notamment pour mettre fin à l'application discriminatoire, par Google, de la politique de contenus de son service AdWords. L'Autorité fait aujourd'hui figure d'exception en Europe, alors qu'il s'agit là d'un instrument essentiel pour garantir l'effectivité de la régulation concurrentielle.

**LC :** *Quels enseignements tirez-vous, pour l'Autorité de la concurrence, de la récente jurisprudence du Conseil d'État étendant la recevabilité des recours à l'encontre de certains actes de droit souple ?*

**BL :** L'inflexion est notable par rapport à l'état de la jurisprudence antérieure, façonnée notamment à l'occasion de plusieurs recours introduits contre nos avis rendus sur le secteur de la distribution alimentaire (CE, *Société ITM Entreprises et autres*, n°s 346378 - 346444 et CE, *Société Casino Guichard-Perrachon*, n° 357193). Le Conseil d'État avait certes réservé la possibilité d'accueillir la recevabilité du recours, pour les cas où la teneur de l'avis revêtait un caractère de dispositions générales et impératives ou si celui-ci énonçait des prescriptions individuelles dont l'Autorité pouvait sanctionner le non-respect. La décision *NC Numericable* du 21 mars dernier procède néanmoins d'une volonté d'embrasser des situations qui excèdent les cas de « quasi-décisions » qui tendent à modifier l'ordonnement juridique pour ouvrir le prétoire à des actes qui, sans produire d'effets de droit, sont néanmoins de nature à produire des effets notables de nature économique ou à influencer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent.

Cette possibilité d'un second regard, neuf et indépendant, sur notre activité qui ne relève pas en propre de l'exercice du pouvoir de décision est bienvenue. Corde de rappel utile, elle ne peut que nous inciter à faire mieux. La possibilité d'un tel contrôle juridictionnel se comprend d'autant mieux dans l'affaire *NC Numericable*. La délibération de l'Autorité en cause visait à constater qu'une injonction dont était assortie une autorisation de concentration était devenue sans objet : la portée pratique de cette délibération, pour les opérateurs concernés, était indéniable.

Le défi pour l'Autorité sera de faire face à l'accroissement du contentieux que ne manquera pas de générer cette nouvelle voie de recours, alors que ses ressources sont limitées et déjà fortement sollicitées. Le risque d'instrumentalisation du juge par les requérants n'est probablement pas à négliger, mais il s'agit là d'une arme qui peut se retourner contre celui qui la manie : les entreprises qui introduisent un

recours prennent en effet le risque que l'analyse déployée dans un cadre informel voit, par la confirmation le cas échéant de son bien-fondé, son statut renforcé et sa capacité d'orientation des comportements augmentée. Gageons qu'il s'agit là d'une éventualité qui conduira les requérants à une certaine forme d'autodiscipline. Les décisions à venir du Conseil d'État permettront de préciser les conditions de recevabilité de ces nouveaux recours, notamment s'agissant de l'intérêt à agir du requérant ou de la potentialité d'« effets notables » attachée à l'acte de droit souple. Ces précisions éclaireront également sur la nature et l'étendue du contrôle opéré.

**LC :** *Après plusieurs années de présidence, quel bilan tirez-vous de votre action ?*

**BL :** Sur un plan institutionnel, le passage du Conseil à l'Autorité de la concurrence en 2009 a modifié la nature et les contours de notre office. À côté de nos obligations légales, liées au traitement des plaintes, des notifications d'opérations de concentration et des demandes d'avis, nous avons développé tout un pan d'interventions d'initiative. Une véritable stratégie d'investigation a été mise en place, de manière à nourrir notre portefeuille de cas sans attendre le dépôt de plaintes ou de demandes de clémence. Les avis que nous rendons sur auto-saisine permettent l'identification de gisements de croissance inexploités, en les portant à l'attention des pouvoirs publics sur la base d'un examen objectif et détaillé de l'existant et des marges de réforme. L'ouverture du transport interrégional par autocars, que nous avions proposée dans un avis de février 2014, l'illustre : la réforme est une opportunité de développement pour les entreprises françaises, qui sont particulièrement bien placées pour tirer profit de ce dynamisme ; elle permet également à une demande non servie, en particulier les jeunes, d'accéder à des services de transport perçus jusqu'alors comme trop coûteux ; elle contribue enfin au maillage du territoire en desservant des villes situées hors des réseaux de transport collectif.

En orientant de manière proactive ses priorités, en promouvant des réformes qu'elle identifie et ausculte de sa propre initiative, l'Autorité a installé ces dernières années la concurrence dans le débat public tout en consolidant son statut d'indépendance. C'est là la réalisation à laquelle je suis le plus attaché. La diffusion d'une culture de la concurrence, dans un pays traditionnellement enclin à l'envisager avec ambivalence si ce n'est suspicion, est un chantier sans cesse renouvelé. Les perceptions tendent néanmoins à évoluer, ce que fait ressortir un sondage que l'Autorité avait commandé il y a quelques années. Je forme le vœu que cette tendance se poursuive, appuyée par les illustrations concrètes que nous apportons et continuerons d'apporter dans les années à venir.

Propos recueillis par **Mattias Guyomar** ■

# RAPPORT 2015 DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

L'Autorité, « gendarme de la concurrence », sait se faire également « avocate de la concurrence »... La formule du président Bruno Lasserre dans l'éditorial qui ouvre le rapport 2015, éclaire bien le rôle étendu qu'entend jouer l'institution, au plan interne mais aussi au niveau communautaire.



*L'Autorité, « gendarme de la concurrence », sait se faire également « avocate de la concurrence »...*



Comme tous les rapports d'activité, celui qui a été présenté le 6 juillet 2016 permet d'ajouter aux grands principes directeurs une éclairante confrontation avec le réel et les dossiers concrets de l'exercice ; à sa lecture, on ne peut éviter de rapprocher deux chiffres relatifs à l'année 2015 : le premier est celui du cumul des sanctions imposées par l'Autorité en 2015 (9 décisions) qui s'élève à 1,252 Md€ – pour un taux de recouvrement qui devrait à terme avoisiner 100 %, comme c'est déjà le cas pour les amendes prononcées en 2014 –. Le second chiffre est celui de 19,8 M€, le montant du budget de l'Autorité en 2015.

Cette dernière a connu des évolutions notables en 2015 : la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a confié à l'Autorité de nouvelles compétences en matière

de régulation de certaines professions du droit. L'Autorité doit désormais se prononcer sur les tarifs réglementés et faire des propositions sur l'installation des professionnels.

Sur le plan procédural, la même loi a introduit la transaction, qui viendra significativement renforcer les gains procéduraux attachés à la non-contestation des griefs, pour l'Autorité comme pour les parties concernées. Lorsqu'une entreprise ne contestera pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés, celle-ci pourra parvenir à un accord avec les services d'instruction sur le quantum de la sanction, manifesté par une fourchette. Les entreprises bénéficieront d'une durée de procédure réduite et d'une réelle sécurisation en ayant plus tôt une visibilité sur le montant de l'amende.

On retiendra ici de cette activité de l'Autorité en 2015, les quatre aspects relatifs à sa pratique qu'elle a choisi de mettre en avant, qui traitent de la définition des marchés pertinents, du contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des concentrations et de son activité consultative (d'autres aspects sont présentés dans le dossier).

## LA DÉLIMITATION DU MARCHÉ PERTINENT

S'agissant de la délimitation du marché pertinent dans le cadre de l'activité contentieuse, l'autorité s'est penchée en 2015 sur le marché des services mobiles à destination de la clientèle non résidentielle, les différents marchés du secteur du gaz pétrole liquéfié (GPL) en France, les marchés de l'offre de diagnostics

et de soins hospitaliers, ceux du secteur de la restauration commerciale rapide à bas prix (à propos de la prise de contrôle exclusif du groupe Quick par la société Burger King France. À cette occasion, elle a réalisé un test de marché qui a permis de préciser la définition du marché de la restauration rapide à bas prix).

### CONTRÔLE DES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

En matière de contrôle des pratiques anticoncurrentielles, elle a été conduite à examiner quant à sa compétence les sous-conventions d'occupation du domaine public (à propos de la mezzanine banlieue de la gare du Nord, à Paris). Sur les questions de procédure, elle a pris position sur des questions intéressantes particulièrement la loyauté de la preuve (à propos de prise en compte d'un rapport de la DGCCRF dans une affaire de farines), la motivation de la notification des griefs (boulangerie artisanale).

En matière de qualification des pratiques, son attention s'est portée sur l'intervention des instances professionnelles, les ententes et le parallélisme de comportement, les abus de position dominante, les pratiques abusives notamment en matière de remises et de pratiques de fidélisation, les prix de vente imposés. Quant à l'issue des procédures, le rapport de l'autorité traite principalement des mesures conservatoires (à propos de services de Google), des engagements et de leur révision (4 procédures négociées en 2015) comme dans le secteur de la réservation d'hôtels en ligne, des transports ferroviaires ; en matière de sanctions pécuniaires (4 pour abus de positions dominantes et 4 pour ententes sur les 9 sanctions)<sup>1</sup> et des injonctions comme pour le rétablissement immédiat d'un fonctionnement concurrentiel de l'économie dans le secteur des communications électroniques (Orange).

Le rapport indique par ailleurs qu'en 2015, 8 décisions avaient fait l'objet d'un recours devant la Cour d'Appel de Paris, sur un total de 20 décisions rendues.

### CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

S'agissant du contrôle des concentrations, le rapport rappelle que l'Autorité tient compte des principes dégagés par la Commission européenne. Il traite des 192 décisions prises en 2015 en distinguant les opérations interdépendantes (l'ensemble des opérations mises en œuvre par un acquéreur unique, poursuit un même objectif économique et constitue une concentration unique)<sup>2</sup>, les opérations transi-

toires (il s'agit de juger si une opération transitoire constitue une modification durable du contrôle).

Le rapport traite en outre des effets des concentrations qu'ils soient horizontaux<sup>3</sup>, verticaux (une concentration verticale peut restreindre la concurrence en rendant plus difficile l'accès aux marchés sur lesquels la nouvelle entité sera active, voire en évinçant potentiellement les concurrents ou en pénalisant par une augmentation de leurs coûts), mais aussi les effets qualifiés de « congloméraux<sup>4</sup> ».

Sont aussi analysées les mesures correctives prises par l'Autorité (lorsqu'une opération porte significativement atteinte à la concurrence, l'opération ne peut être autorisée que si elle est corrigée par des mesures remédiant ou compensant les atteintes à la concurrence) ainsi que les mesures structurelles prise par elle (des problèmes de concurrence liés aux effets horizontaux d'une concentration ont pu être corrigés de façon efficace par des cessions d'actifs de nature à assurer durablement le maintien de structures de marché compétitives<sup>5</sup>).

Le rapport analyse par ailleurs des mesures « comportementales » : afin de remédier aux risques d'atteintes à la concurrence identifiés, la partie notifiante souscrit plusieurs engagements (par exemple, les décisions 15-DCC-54 du 13 mai 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la Société anonyme de la Raffinerie des Antilles par la société Rubis et 15-DCC-104 du 30 juillet 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la Société réunionnaise de produits pétroliers par la société Rubis.)

Au total, 39 % des décisions rendues ont porté sur le commerce de détail. Au 31 décembre 2015, 22 opérations de concentration étaient en cours d'examen.

En 2015, 4 décisions avaient fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

### L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE

Enfin, s'agissant de l'activité consultative, le rapport revient sur les principaux de ses 22 avis donnés dans l'année : avis du 6 janvier 2015 relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire, avis du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques, avis du 31 mars 2015 relatif au rapprochement des centrales d'achat et de référencement dans le secteur de la grande distribution, avis du 9 juillet 2015 relatif aux conditions de concurrence dans le secteur du cautionnement bancaire immobilier, avis du 17 novembre 2015 portant sur l'examen, au regard des règles de concurrence, des activités de normalisation et de certification.

Les avis sur les professions juridiques réglementées, le rapprochement des centrales d'achat et les quotas de pêche ont été très commentés. Dans le premier cas, l'Autorité a estimé nécessaire d'étendre le champ de son avis pour prendre position sur les conditions d'installation, qui au moins pour les officiers publics et ministériels sont strictement encadrées, et les modalités d'exercice de la profession (exercice individuel, exercice salarié, ou en société).

### UNE FORCE DE PROPOSITION

Au total, pour bien apprécier la démarche de l'Autorité, il faut citer l'appréciation du président Bruno Lasserre dans l'éditorial de la synthèse du rapport annuel 2015 (*Pour une économie agile*) : « Nous voulons être une force de proposition qui invite et stimule les pouvoirs publics dans la recherche de réformes, l'identification de gisements de croissance et d'innovation. Pour autant, nous ne voulons pas imposer notre point de vue. Faire preuve de pédagogie, c'est important pour que l'Autorité reste légitime. Mais il appartient ensuite au pouvoir politique de prendre la décision et d'arbitrer entre les besoins de concurrence et d'autres objectifs de politique publique ».

Jean-Charles Savignac

<sup>1</sup> Deux décisions ont été rendues à la suite de demandes de « clémence » (produits laitiers frais et transports de colis).

<sup>2</sup> Décision 15-DCC-80 du 26 juin 2015 relative à la prise de contrôle par Pomona SA de huit adhérents du réseau Relais d'Or Miko et de la société Lux Frais

<sup>3</sup> L'opération confère un pouvoir de marché à l'entreprise acquéreuse ou à la nouvelle entité issue de la fusion, ou renforce un pouvoir de marché qu'elle détenait déjà. Voir décision 15-DCC-63 du 4 juin 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la Société du Journal Midi libre par la société Groupe La Dépêche du Midi.

<sup>4</sup> Le rapport précise qu'une concentration concernant plusieurs marchés connexes est susceptible d'entraîner des effets congloméraux si l'entité issue de l'opération bénéficie d'une forte position sur un marché à partir duquel elle pourra faire jouer un effet de levier lui permettant d'évincer ou d'affaiblir la position de ses concurrents sur un autre marché.

<sup>5</sup> Voir la décision 15-DCC-170 du 10 décembre 2015 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Financière Quick par la société Burger King France.