



2005



**Direction Générale
de la Concurrence, de la Consommation
et de la Répression des Fraudes**

Rapport d'activité 2005

Introduction

Les dates clés 2005

Les chiffres clés 2005

La Directive Nationale d'Orientation 2005

1
4
6
9

La régulation concurrentielle des marchés

La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles

L'ouverture à la concurrence des industries de réseau

Le contrôle des concentrations

La loyauté des relations commerciales entre les fournisseurs et les distributeurs

La lutte contre les contrefaçons de marque

12
17
21
24
27

La protection des consommateurs

La protection économique des consommateurs

La sécurité des consommateurs

L'expertise des laboratoires

Les actions d'information et les partenariats

30
40
46
48

La démarche de modernisation

Les structures

Les moyens humains et financiers

La conduite de la démarche de performance

Le projet "DGCCRF 2008"

54
57
60
61

Les activités régionales

63

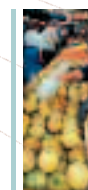
Les extraits en anglais, espagnol et allemand

Excerpt in English

Extractos en Español

Auszug auf Deutsch

78
84
90



La régulation concurrentielle des marchés



2. L'ouverture à la concurrence des industries de réseau

2.1. Le secteur de l'électricité et du gaz

La première législation communautaire sur les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz a été transposée en droit français entre 2000 et 2003. Un second « paquet » de directives a été adopté en juin 2003 par l'Union européenne pour parachever l'ouverture à la concurrence entre 2004 et 2007.

La loi française n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières a adapté le droit national, notamment dans ses aspects institutionnels, à ce nouveau contexte communautaire ; elle a en particulier prévu la transformation d'Électricité de France (EDF) et de Gaz de France (GDF) en sociétés et organisé la séparation juridique et comptable entre la gestion des réseaux de transport et les activités de production et de fourniture d'électricité ou de gaz. La plupart des décrets d'application de cette loi, élaborés dans le prolongement des travaux auxquels a participé la DGCCRF, ont été publiés, notamment ceux relatifs aux statuts de GDF et d'EDF.

Ce nouveau cadre juridique permet à tous les clients professionnels, depuis le 1^{er} juillet 2004, de choisir librement leurs fournisseurs d'électricité et de gaz. Les clients domestiques demeurent liés aux opérateurs historiques ou à leurs distributeurs locaux jusqu'au 1^{er} juillet 2007. À cette date, 33,5 millions de consommateurs d'électricité et 11 millions de consommateurs pour le gaz naturel pourront choisir leur fournisseur d'énergie. La DGCCRF intervient, dès à présent, dans la préparation de l'ouverture des marchés de ces deux énergies aux particuliers.

L'électricité

• L'ouverture du marché est devenue une réalité...

Cinq ans après l'ouverture à la concurrence, le marché français s'est, dans les faits, ouvert de façon significative : au 1^{er} octobre 2005, sur les 4,5 millions de clients devenus éligibles, près de 330 000 ont exercé leur éligibilité, soit en moyenne 32 000 sites par mois. Environ 106 000 de ces 330 000 sites ont opté pour un fournisseur alternatif. Si EDF reste l'opérateur dominant sur le marché des éligibles, 26 nouveaux acteurs sont apparus sur le marché de la fourniture d'électricité, français (SNET, Suez - Electrabel- Energie du Rhône, Poweo, Gaselys...) ou européens (l'allemand HEW, le suisse ATEL, l'espagnol ENDESA...).

La création en 2001 d'une bourse de l'électricité, Powernext SA, opérationnelle depuis le 26 novembre 2001, qui réunit des acteurs européens majeurs des marchés financiers, du négoce de l'électricité et

ORIENTATION N°4 DE LA DNO

Surveiller l'exercice de la concurrence dans les secteurs à réseau

Depuis une quinzaine d'années, les secteurs à réseau connaissent de profondes mutations. Leur évolution trouve son origine notamment dans :

- la réalisation du marché unique européen qui favorise l'ouverture à la concurrence d'activités qui étaient jusqu'alors plutôt exercées en monopole ; il en est ainsi en particulier des télécommunications, de l'électricité, du gaz, du transport aérien, du transport ferroviaire et des infrastructures liées aux transports (aéroports, ports) ;
- l'innovation technologique qui permet aux entreprises de proposer des services nouveaux (communications électroniques, audiovisuel) ;
- de nouvelles approches commerciales (forfaits pour la téléphonie, Internet, la télévision, compagnies aériennes et aéroports à bas coûts, e-TGV).

L'ouverture de ces secteurs à la concurrence s'inscrit dans la durée, dans un contexte généralement régulé. L'expérience montre que cette ouverture peut :

- se heurter à des difficultés au regard des règles de fonctionnement du marché : les nouveaux entrants peuvent ainsi être confrontés à des problèmes d'accès aux infrastructures, à des pratiques tarifaires, à des discriminations diverses qui faussent le jeu de la concurrence ;
- s'accompagner d'une modification des conditions de protection du consommateur : des politiques commerciales agressives sont parfois mises en place et peuvent être à l'origine de difficultés pour le consommateur.

La surveillance des différents marchés a été conduite en 2005 avec le souci d'analyser leur fonctionnement au travers des éléments qui en constituent aujourd'hui des caractéristiques fortes, à savoir les conditions d'accès aux infrastructures, les modalités de développement des technologies nouvelles, l'approche du consommateur dans les secteurs qui connaissent une ouverture à la concurrence ou des innovations technologiques importantes. Plusieurs enquêtes ont ainsi été effectuées afin d'examiner les conditions d'accès offertes à certaines activités commerciales (loueurs de voitures) par les aéroports, les conditions d'accès, notamment tarifaires offertes par les ports aux utilisateurs des infrastructures, les conditions d'accès aux espaces publicitaires offertes aux annonceurs par les exploitants d'infrastructures de transports (gares, aéroports) et par les exploitants de radios et de télévisions locales.

Des vérifications ont par ailleurs été opérées tout au long de 2005 afin d'évaluer les conditions de développement de l'ADSL à travers les initiatives prises par les collectivités territoriales et les opérateurs. Enfin, en matière de protection du consommateur, des enquêtes ciblées ont été effectuées afin de contrôler les pratiques de démarchage dans le secteur des télécommunications et les pratiques de reconquête des clients perdus dans le secteur de l'ADSL.

de la gestion des réseaux de transport de l'électricité, a également été un facteur d'animation du marché. Jusqu'en juin 2004, cette bourse n'a offert à la négociation que des contrats horaires standardisés portant sur la livraison d'électricité le lendemain. Pownext a développé une activité sur le marché à terme à partir du 18 juin 2004.



• ...mais le mouvement ne s'est pas généralisé

La DGCCRF a, au cours du premier trimestre 2005, réalisé une enquête auprès de l'ensemble des clients professionnels devenus éligibles au 1^{er} juillet 2004. Les informations recueillies ont porté sur les conditions dans lesquelles l'ouverture à la concurrence s'est exercée depuis le 1^{er} juillet 2004, et ont permis d'analyser les relations entre ces clients et leurs fournisseurs (opérateurs historiques comme EDF ou les distributeurs non nationalisés, et nouveaux fournisseurs).

Cette enquête montre que la plupart des petits professionnels n'ont pas fait valoir leur droit à l'éligibilité et ont conservé leur contrat avec l'opérateur historique. La tendance haussière des prix de l'électricité constitue aujourd'hui le principal frein au développement d'une concurrence plus active.

Le gaz

• Le cadre réglementaire de l'ouverture à la concurrence est, pour l'essentiel, en place

Au cours de l'année 2005, des textes importants concernant l'accès des tiers aux infrastructures gazières ont été élaborés conjointement par la DGCCRF et par la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) : il s'agit des décrets du 11 janvier 2005, du 27 mai 2005 et du 20 décembre 2005 fixant les règles de tarification applicables

respectivement à l'utilisation des réseaux publics de distribution, de transport et des installations de gaz naturel liquéfié.

Sur la base des propositions de la Commission de régulation de l'énergie, de nouveaux tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel et des terminaux méthaniers ont été approuvés par décisions ministérielles du 27 décembre 2005. Ces nouveaux tarifs, applicables au 1^{er} janvier 2006, sont en moyenne inférieurs à ceux jusqu'à présent pratiqués par Gaz de France.

• Le marché de la fourniture s'ouvre progressivement à la concurrence

Au 1^{er} octobre 2005, 52 000 sites sur un total de 640 000 sites éligibles avaient exercé leur éligibilité, et 3 940 d'entre eux avaient opté pour

La préparation de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz aux particuliers

La DGCCRF participe activement aux groupes de travail destinés à préparer l'ouverture des marchés de l'énergie

Au cours de l'année 2005, la DGCCRF a piloté un groupe de travail du Conseil National de la Consommation sur le thème de l'information et de la protection des consommateurs d'électricité. Ses travaux ont débouché le 27 septembre 2005 sur l'adoption de plusieurs recommandations portant sur la mise en place d'actions de communication destinées au grand public avant la date d'ouverture du marché, l'élaboration d'un cadre juridique spécifique aux contrats d'énergie, l'instauration d'un médiateur de l'énergie pour le traitement des litiges, ou encore des mesures incitant les fournisseurs à informer leurs clients des pratiques permettant d'économiser l'énergie, dans un contexte de hausse des prix de l'énergie et de préservation de l'environnement.

La DGCCRF participe également aux groupes de travail mis en place par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) depuis le mois de septembre 2005, en vue de préparer les modalités pratiques de l'ouverture des marchés de l'énergie aux particuliers.

La DGCCRF s'implique dans la transposition des dispositions communautaires à destination des consommateurs

La DGCCRF participe à la rédaction des dispositions législatives visant à transposer dans le Code de la consommation les annexes des directives du 26 juin 2003 qui prévoient des dispositions concernant la protection des consommateurs. Ces dispositions imposent à tout fournisseur des obligations d'information précontractuelle et le respect d'obligations contractuelles lors de la conclusion d'un contrat de fourniture d'électricité ou de gaz naturel avec un consommateur. Elles seront intégrées dans le Code de la consommation sous la forme d'une nouvelle section consacrée aux conditions de conclusion des contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel.

Ce texte sera inséré dans un prochain projet de loi au cours de l'année 2006.



un fournisseur alternatif. Ces 52 000 sites représentent près de 30 % de la consommation totale de gaz en France.

Les fournisseurs alternatifs représentent 27 % de parts de marché sur l'ensemble des sites ayant exercé leur éligibilité.

Cependant, l'ouverture à la concurrence du marché du gaz se heurte à de nombreux obstacles ou rigidités. La construction d'interconnexions avec le réseau espagnol de gaz, et celle de nouveaux terminaux de déliquéfaction de gaz arrivant par méthaniers (programme Fos II) devrait permettre au gaz provenant de fournisseurs alternatifs d'accéder à un prix raisonnable dans le sud de la France d'ici quelques années.

2.2. Les communications électroniques

Une année marquée par une très forte intervention des collectivités territoriales dans le secteur de l'Internet haut débit

Les dispositions du nouvel article L. 1425-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, introduit par la loi sur la confiance en l'économie numérique du 21 juin 2004, permettent désormais aux collectivités territoriales d'établir et d'exploiter sur leur territoire des réseaux de télécommunications pour les mettre à disposition d'opérateurs, voire sous certaines conditions, pour fournir des services de communications électroniques directement aux utilisateurs finals.

La dynamique créée par ces nouvelles dispositions a permis le développement de très nombreuses initiatives de la part des collectivités territoriales, désireuses de mettre à la disposition de leurs administrés l'accès aux dernières innovations technologiques rendues possibles par le développement de l'Internet haut débit : accès à Internet haut et très haut débit, téléphonie et télévision par ADSL, jeux en ligne...

Les services de la DGCCRF ont opéré un suivi, tout au long de l'année 2005, des très nombreux projets lancés par les collectivités territoriales dans le développement des réseaux haut débit, afin de s'assurer que ce dernier se faisait dans le respect des règles de concurrence. L'attention des services a ainsi notamment été portée sur la nécessaire égalité d'accès des différents opérateurs à la commande publique dans le secteur des télécommunications, dans un marché encore largement dominé par l'opérateur historique.

La régulation et les contentieux devant le Conseil de la concurrence en 2005

La coopération DGCCRF/Conseil de la concurrence a permis d'aboutir à plusieurs condamnations exemplaires par le Conseil de la concurrence en 2005.

Ainsi, dans le secteur de la téléphonie mobile, le Conseil a sanctionné les trois opérateurs mobiles, Orange France, SFR et Bouygues Télécom, pour avoir mis en œuvre des pratiques d'entente illicite ayant restreint le jeu de la concurrence sur le marché, révélées par une enquête réalisée par les services d'enquête de la DGCCRF à la suite d'une autosaisine du Conseil et d'une saisine de l'UFC-Que Choisir.

L'amende record, d'un montant total de 534 millions d'euros, est venue sanctionner des échanges d'informations stratégiques portant sur les nouveaux abonnements et les résiliations, entre 1997 et 2003, ce qui a permis aux trois opérateurs de stabiliser leurs parts de marché respectives, entraînant notamment un relèvement des prix préjudiciable au consommateur. Le Conseil a insisté à cette occasion sur le caractère particulièrement grave de ces pratiques, et sur le dommage à l'économie très important qui en a résulté. Cette décision fait l'objet d'un appel des opérateurs.

Dans le secteur de l'Internet haut débit par ADSL, le Conseil de la concurrence a infligé à France Télécom une sanction pécuniaire pour abus de position dominante.

Saisi en 1999 par un fournisseur d'accès concurrent qui se plaignait de pratiques mises en œuvre par France Télécom sur le marché de gros de l'accès à Internet haut débit, le Conseil avait enjoint en 2000 France Télécom de proposer une offre technique et commerciale de nature à permettre aux autres opérateurs d'exercer une concurrence effective sur ce marché. La constatation par les services de la DGCCRF du non-respect de cette injonction a amené le Conseil à sanctionner France Télécom à hauteur de 20 millions d'euros, amende qui a été doublée par la Cour d'appel de Paris. La décision sur le fond rendue par le Conseil de la Concurrence a ensuite vu France Télécom, au regard de la gravité des pratiques et de leur durée (1999-2002), sanctionnée à hauteur de 80 millions d'euros, pour avoir fermé à ses concurrents, jusqu'en octobre 2002, l'accès au marché de gros de l'Internet à haut débit par ADSL.

2.3. Les infrastructures de transport

Il existe deux types d'infrastructures : les « terminaux » (les ports et aéroports) et les « axes » (les autoroutes et les voies ferrées). Dans les deux cas, elles sont nécessaires à l'exercice de la prestation de transport et doivent être considérées comme des infrastructures essentielles.

La concurrence a progressé dans le secteur autoroutier

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont procédé au renouvellement des contrats de 62 stations-services situées sur le réseau concédé. Ce renouvellement s'est effectué après une mise en concurrence qui a favorisé l'émergence d'offres multiples et diversifiées. La procédure suivie a permis à certaines entreprises de la grande distribution de renforcer significativement leur présence sur le réseau autoroutier, ce qui est de nature à animer la concurrence sur le marché des carburants.

Par ailleurs, la procédure de mise en concurrence a été généralisée pour l'attribution de nouveaux tronçons autoroutiers : ont ainsi été attribuées les autoroutes A 19 entre Artenay et Courtenay (A 6/A 10) et A 41 entre Annecy et Genève. Pour d'autres tronçons comme l'A 65 entre Langon et Pau et l'A 88 entre Falaise Ouest et Sées, les procédures d'attribution sont en cours. Ces procédures ont mis en évidence l'intérêt économique de cette procédure pour le concédant en même temps qu'une diversité des offres proposées.

Parallèlement, la démarche visant à privatiser les sociétés d'autoroutes a été poursuivie : la liste des repreneurs des trois sociétés ASF (Autoroutes du Sud de la France), APRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône) et SANEF (Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France) a été communiquée le 14 décembre 2005. Dans ce cadre, le Conseil de la concurrence a été saisi pour avis sur les conséquences pour la concurrence de l'ouverture du capital des sociétés d'autoroutes, notamment sur les effets d'une éventuelle intégration verticale en matière de marchés de travaux autoroutiers.

Des évolutions notables ont été observées dans d'autres secteurs

Le secteur aéroportuaire a connu une évolution marquée de son cadre juridique : la loi du 20 avril 2005 a modifié le statut d'Aéroports de Paris, complété les dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, transférant les aéroports régionaux (hormis les plus importants) aux collectivités territoriales et défini de nouvelles modalités de régulation économique du secteur. Celle-ci repose



désormais sur une régulation exercée conjointement par la direction générale de l'aviation civile et la DGCCRF et qui concerne les principaux aéroports. L'instrument privilégié en est la conclusion d'un contrat pluriannuel avec chaque aéroport qui définit les objectifs de qualité de service, d'investissement et d'évolution des redevances pour une période déterminée. Un premier contrat de cinq ans a été élaboré en 2005 avec Aéroports de Paris pour une application à partir de 2006. Le dispositif de régulation mis en place a donné lieu à un avis du Conseil de la concurrence.

Dans le secteur ferroviaire, l'ouverture progressive à la concurrence se poursuit. Depuis le printemps 2005, une société privée opère un service ferroviaire de fret entre l'Allemagne et la France. Le fret ferroviaire sera totalement ouvert au printemps 2006.

Lors du Conseil Transport du 5 décembre 2005, les grandes lignes du 3^e paquet ferroviaire ont été entérinées. Le dispositif prévoit notamment l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs à l'horizon 2010.

Ce nouveau cadre appelle un renforcement de la régulation concurrentielle du secteur qui s'est traduit dès 2005 par la mise en place de contrôles adaptés.

