



Expériences en matière d'évaluation de la concurrence

COMITÉ DE LA CONCURRENCE

Expériences en matière d'évaluation de la concurrence

**Rapport sur la mise en œuvre de la
recommandation de l'OCDE de 2009**

2014



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 34 pays œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OCDE 2014

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

AVANT-PROPOS

En 2009, le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation sur l'évaluation d'impact sur la concurrence qui définit l'objectif de l'évaluation de la concurrence et reconnaît que la concurrence favorise l'efficacité et comporte des avantages tels que des prix plus bas, une amélioration de la qualité, un renforcement de l'innovation et une productivité plus élevée. Elle reconnaît aussi que, parfois, les politiques et les mesures publiques peuvent indûment et inutilement restreindre la concurrence et que ces politiques peuvent être réformées de manière à promouvoir la concurrence sur le marché tout en atteignant leurs objectifs premiers. En conséquence, cette Recommandation de 2009 suggère que, s'ils ne l'ont pas déjà fait, les pays Membres introduisent un mécanisme visant à identifier et le cas échéant à réviser les politiques existantes ou envisagées ainsi que les mesures qui restreignent indûment la concurrence. Elle propose une méthode pour intégrer l'évaluation de la concurrence dans le processus de décision politique, avec un certain nombre de suggestions pratiques sur la façon dont une évaluation effective peut opérer.

Le Comité de la concurrence de l'OCDE, qui sert de lieu de rencontre pour des échanges d'expériences et comptes-rendus des pays Membres et des économies non-Membres associés à cette Recommandation, a diffusé un questionnaire afin d'obtenir une vue d'ensemble des types d'évaluation. En se basant sur les résultats, qui montrent en outre que la Recommandation a promu avec succès l'évaluation de la concurrence, ce rapport conclut que la Recommandation continue à être importante et pertinente et que le Comité devrait continuer à développer son Manuel pour l'évaluation de la concurrence. L'étude de l'OCDE de 2013 sur l'évaluation de la concurrence en Grèce en est une bonne illustration de son utilité et pertinence*.

* Rapports de l'OCDE sur l'évaluation de la concurrence: Grèce (2014), disponible sur: <http://www.oecd.org/daf/competition/greece-competition-review-2013.htm>

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos.....	3
1. Introduction	7
1.1 Contexte.....	7
1.2 Définition et objectif de l'évaluation de la concurrence	8
1.3 Contenu de la Recommandation.....	15
1.4 Questionnaire.....	16
1.5 Taux de réponse.....	17
2. Différents types d'évaluation de la concurrence et impact de la Recommandation et du Manuel de l'OCDE.....	19
2.1 Classification des processus d'évaluation de la concurrence.....	19
2.2 Procédures signalées par les répondants.....	23
2.3 Champ d'application de la Recommandation de l'OCDE et procédures signalées	24
2.4 Impact du Manuel de l'OCDE sur l'évaluation de la concurrence.....	27
2.5 Formation reçue et demande de futures formations.....	30
3. Procédures intervenant directement dans le processus permanent d'élaboration des politiques publiques.....	35
3.1 Vue d'ensemble	35
3.2 Analyse comparative de l'efficacité	37
3.3 Analyse comparative de la couverture des questions de fond.....	42
4. Évaluation de la concurrence en dehors du processus d'élaboration des politiques publiques.....	45
4.1 Analyse comparative de l'efficacité	46
4.2 Analyse comparative de la couverture des questions de fond.....	50
5. Procédures d'examen de l'action discrétionnaire des pouvoirs publics.....	51
5.1 Analyse comparative de l'efficacité	52
6. Évaluation de la concurrence dans la pratique.....	54
6.1 Cas du secteur médical	55
6.2 Cas de restrictions inutiles concernant le nombre d'intervenants sur le marché.....	57
6.3 Préoccupations complexes en matière de concurrence	58
7. Conclusion.....	59

Annexe I. Exemple du questionnaire	61
Annexe II. Tableaux de données et méthode d'analyse.....	68
Annexe III. Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence	76

1. Introduction

1.1 Contexte

Le 22 octobre 2009, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation concernant l'évaluation d'impact sur la concurrence, ci-après dénommée « la Recommandation »¹, suggérant aux pays membres d'introduire, au cas où ils ne l'auraient pas déjà fait, un mécanisme leur permettant de repérer, et si possible de modifier, les politiques et mesures publiques, existantes ou envisagées, qui limitent indûment la concurrence. La Recommandation s'inspire d'initiatives antérieures de l'OCDE, notamment de la convergence de vues qui s'est dégagée lors de la Réunion de 1997 du Conseil au niveau des ministres² selon laquelle les restrictions de la concurrence sont souvent coûteuses et inefficaces pour promouvoir l'intérêt public, ainsi que du Projet de principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation³ qui appelle les gouvernements à réexaminer les nouvelles réglementations proposées, ainsi que les réglementations existantes, en étant attentifs à leur impact sur la concurrence.

La Recommandation contient un certain nombre de suggestions concrètes et claires sur la mise en œuvre d'un mécanisme efficace d'évaluation de la concurrence. Le présent rapport est le premier bilan effectué sur la base des expériences des pays membres depuis l'adoption de la Recommandation en 2009. À partir des réponses au questionnaire communiquées par les pays membres et observateurs, le rapport cherche à déterminer dans quelle mesure la Recommandation décrit les procédures d'évaluation de la concurrence qui sont appliquées et donne des exemples de mise en œuvre. En comparant les réponses entre elles, il tire également quelques conclusions en vue d'affiner la

¹ Voir www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommandationoncompetitionassessment.htm

² OCDE (1997), Sommaire du Rapport de l'OCDE sur la Reforme Règlementaire.

³ OCDE (2005) Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation. Disponible sur <http://www.oecd.org/regreform/34978350.pdf>

Recommandation ainsi que le Manuel pour l'évaluation de la concurrence qui y est associé⁴.

La section 1 expose le contexte dans lequel le rapport a été rédigé, décrit le questionnaire principal ayant permis de recueillir les informations et examine le taux de réponse. La section 2 présente une classification des différents types de procédures d'évaluation de la concurrence qu'ont signalés les répondants et examine l'impact de la Recommandation et du Manuel⁵. Les sections 3, 4 et 5 évaluent l'efficacité, l'efficacité et la couverture effective de trois grands types de procédures d'évaluation de la concurrence. La section 6 comporte des études de cas qui comparent l'influence qu'a pu avoir l'évaluation de la concurrence en termes de modifications, et la section 7 conclut en soulignant quelques résultats essentiels et en proposant un examen plus approfondi de plusieurs aspects.

Le rapport comporte par trois annexes. L'annexe I comporte le questionnaire utilisé pour recueillir la majorité des informations contenues dans le présent rapport. L'annexe II donne plus de précisions sur les résultats obtenus au moyen du questionnaire et, le cas échéant, la méthode de codification utilisée. L'annexe III contient le texte de la Recommandation de 2009 du Conseil de l'OCDE sur l'évaluation d'impact sur la concurrence.

1.2 Définition et objectif de l'évaluation de la concurrence

1.2.1 Définition de l'évaluation de la concurrence

La Recommandation définit l'évaluation de la concurrence comme une procédure appropriée permettant l'identification des politiques ou mesures publiques existantes ou envisagées qui restreignent ind mment ou faussent la concurrence et éventuellement la révision de ces politiques ou mesures pour adopter l'alternative la plus favorable à la concurrence qui soit compatible avec les objectifs d'intérêt public poursuivis.

⁴ Voir <http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/competitionassessmenttoolkit.htm>, au 08-06-12.

⁵ Le Manuel pour l'évaluation d'impact de la concurrence est un document associé à la Recommandation. Il comporte des suggestions détaillées, s'appuyant sur l'expérience des membres, sur la meilleure approche à adopter pour réaliser de façon efficace et efficiente des évaluations de la concurrence. Voir <http://www.oecd.org/competition/toolkit>.

Toute activité qui se conforme à cette définition peut entrer dans le cadre d'une évaluation de la concurrence. Une évaluation de la concurrence correspond par conséquent à la fois à une procédure et à une méthode d'analyse sur le fond permettant l'identification, l'analyse et la révision de politiques et de mesures qui restreignent indûment la concurrence. Conformément à la Recommandation, le présent rapport s'intéresse essentiellement aux procédures utilisées pour évaluer le fond et non à l'évaluation sur le fond en soi. Cependant, le rapport contient un certain nombre de suggestions pour faire évoluer le Manuel pour l'évaluation de la concurrence, qui concernent essentiellement l'évaluation sur le fond et se sont dégagées des réponses reçues.

Étude de cas : Normes coréennes de sécurité en cas d'incendie

La Commission coréenne du commerce équitable (CCCE) évalue l'impact sur la concurrence de nouvelles réglementations envisagées. Le ministère du Territoire a proposé des réglementations devant s'appliquer aux nouveaux bâtiments, que le Comité coréen de la réforme réglementaire a soumis à la CCCE pour évaluation de la concurrence.

La CCCE a conclu que les nouvelles réglementations accentueraient considérablement les contraintes réglementaires, ce qui exigerait des entreprises de construction des dépenses importantes et risquerait d'être particulièrement préjudiciable aux petites entreprises qui auraient du mal à respecter ces exigences réglementaires rigoureuses. La CCCE a en outre estimé que le secteur coréen des assurances, un marché dynamique, imposerait des normes tout aussi efficaces mais plus souples et innovantes, qui permettraient de minimiser efficacement les primes d'assurance. La CCCE a donc conclu qu'il serait sans doute possible d'atteindre les objectifs de la politique proposée par le ministère du Territoire en adoptant un mécanisme moins dommageable pour la concurrence associant à un modèle d'assurance obligatoire, des exigences minimales réglementaires moins strictes.

1.2.2 Objectif de l'évaluation de la concurrence

La Recommandation de l'OCDE définit l'objectif de l'évaluation dans son préambule, reconnaissant que la concurrence favorise l'efficacité et comporte des avantages tels que des prix plus bas, une amélioration de la qualité, un renforcement de l'innovation et une productivité plus élevée. Elle reconnaît aussi que, parfois, les politiques et les mesures publiques peuvent indûment et inutilement restreindre la concurrence. Ces politiques peuvent être réformées de sorte qu'elle favorise la concurrence sur le marché tout en atteignant leurs

objectifs premiers. Pour déterminer les politiques et les mesures susceptibles d'être ainsi améliorées, une évaluation approfondie de leurs effets probables sur la concurrence est nécessaire.

Par conséquent, l'objectif de l'évaluation de la concurrence est de favoriser la productivité en examinant si les politiques et les mesures publiques peuvent être modifiées pour atteindre leurs objectifs sans restreindre indûment la concurrence.

1.2.3 Historique de l'évaluation de la concurrence

Une évaluation de la concurrence décrit, d'une part, les principales méthodes utilisées pour vérifier si une politique ou une mesure particulière restreint ou non inutilement la concurrence et, d'autre part, la procédure appliquée pour réaliser cette vérification.

La pratique consistant à vérifier si les politiques et les mesures publiques restreignent inutilement la concurrence est étroitement liée à l'importance croissante accordée aux analyses de l'impact de la réglementation (AIR) formelles institutionnalisées concernant les propositions de loi ou autre action publique. En revanche, l'évaluation approfondie des politiques existantes n'est pas vraiment associée à une tendance particulière, même si, manifestement, une évaluation approfondie de la concurrence est une composante essentielle des activités de défense de la concurrence auprès des pouvoirs publics, qui sont jugées de plus en plus indispensables dans la plupart des régimes de concurrence. On traitera plus loin de l'essor de la procédure AIR et du rôle des autorités de la concurrence en matière de défense de la concurrence, ainsi que de l'intégration d'une évaluation de la concurrence dans ces deux domaines.

L'introduction du terme « évaluation de la concurrence » est relativement récente. Par exemple, un rapport de l'OCDE datant de 1999 sur les conditions de concurrence en Hongrie n'utilisait pas le terme, alors qu'il y était suggéré que l'autorité hongroise de la concurrence devait à la fois continuer d'investir dans ses activités de défense de la concurrence et essayer de tirer meilleur parti du système d'analyse de l'impact sur la réglementation qui commençait à se mettre en place dans le pays pour aider à passer en revue les réglementations existantes et envisagées afin d'en vérifier les effets dommageables sur la concurrence⁶.

⁶ « Hungary - The Role of Competition Policy in Regulatory Reform », OCDE, 1999.

1.2.4 Analyses de l'impact de la réglementation

Une analyse de l'impact de la réglementation est une méthode relativement formelle d'évaluation des réglementations envisagées pour s'assurer de leur impact, et pas uniquement dans le domaine où ces réglementations sont censées en avoir un. La procédure est née de la volonté d'adopter une approche plus rigoureuse dans l'élaboration des politiques publiques après une période où des carences sont apparues dans leur élaboration⁷. Pendant les années 1990, l'adoption de méthodes formelles d'analyse de l'impact de la réglementation s'est accélérée dans les pays membres de l'OCDE. Comme le soulignait la publication « L'analyse de l'impact de la réglementation. Meilleures pratiques », parue en 1997 :

« En mars 1995, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, qui comporte une liste de dix critères de référence pour la prise de décisions en matière de réglementation. Le recours systématique à l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) figure en bonne place sur cette liste. L'expérience des pays membres montre qu'il est indispensable de disposer d'une méthode d'analyse systématique pour pouvoir élaborer une réglementation de qualité. La plupart des pays membres ont désormais mis en place des systèmes d'analyse de l'impact de la réglementation. Le 27 mai 1997, les ministres des pays membres ont approuvé le rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire, qui recommande que les pouvoirs publics « intègrent l'analyse de l'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ». »

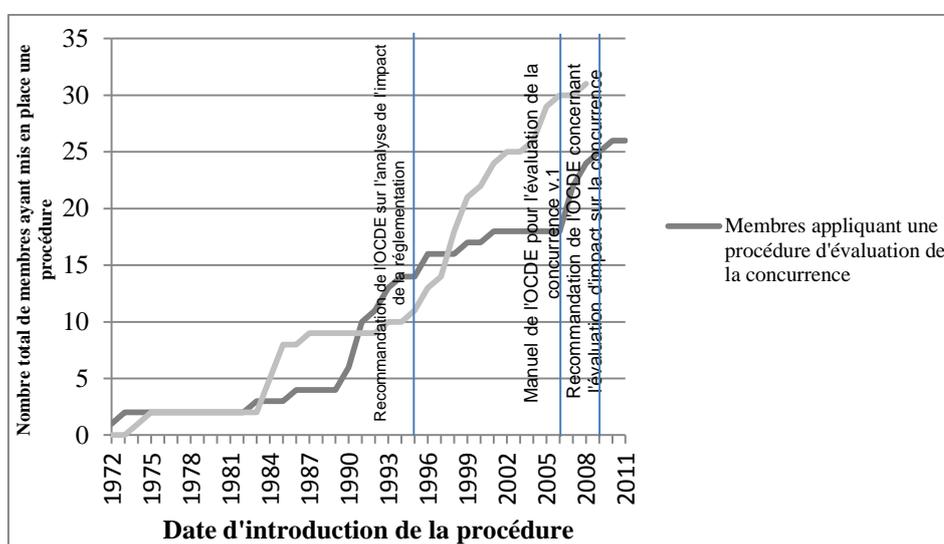
Dans le chapitre introductif de ce même document, trois exemples sont donnés de domaines auxquels peuvent s'appliquer des procédures AIR : le commerce, la concurrence et la création d'emplois. L'attention portée à la concurrence est récurrente à travers tout le rapport, le terme apparaissant plus de 200 fois.

En 2009, quand l'OCDE a publié « Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation », plus de 30 États membres avaient instauré des procédures AIR et la composante sur la concurrence dans l'évaluation était appelée officiellement « évaluation de la concurrence ». Bien que les sources de

⁷ « L'analyse de l'impact de la réglementation. Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE », OCDE, 1997.

données ne soient pas directement comparables, la figure 1 montre la mise en œuvre des procédures AIR d'après les « Indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation » par rapport à la mise en œuvre, selon une estimation dans le bas de la fourchette, des procédures d'évaluation de la concurrence par les États membres de l'OCDE, d'après ce rapport.

Figure 1 : Comparaison au fil du temps entre le nombre de membres appliquant une procédure AIR et le nombre de membres appliquant une procédure d'évaluation de la concurrence



Comme le montre la figure, les procédures AIR tout comme les procédures d'évaluation de la concurrence, qui étaient pratiquement inexistantes au début des années 1970, sont devenues très courantes en 2011. Pour l'heure, l'évaluation de la concurrence fait formellement partie de la procédure AIR recommandée par l'OCDE⁸.

1.2.5 Défense de la concurrence

Les fondements et mécanismes généraux de la défense de la concurrence, qui constitue une des composantes essentielles des activités des autorités de la concurrence, ont été élaborés dans les années 1990. Une publication de la

⁸ « Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) Version 1.0 ». OCDE, 2008.

Banque mondiale et de l'OCDE parue en 1998, « A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy »⁹, comporte un chapitre sur la défense de la concurrence et d'autres sur les ententes, les fusions et les abus de position dominante. Il s'agit de la première étude sur ce thème. Elle contient, selon un récent article rétrospectif sur la défense de la concurrence, les premières définitions officielles de la défense de la concurrence¹⁰. Des articles de William Kovacic, Rodríguez Armando et M.B Coate dans une édition spéciale du Brookings International Law Journal examinent les avantages de la défense de la concurrence dans les régimes de concurrence développés et formulent des recommandations, notamment pour faire de la défense de la concurrence une des principales missions des autorités de la concurrence, éventuellement les plus récemment créées dans les pays en développement¹¹.

En 2002, le Réseau international de la concurrence (RIC) a publié un rapport sur la défense de la concurrence et la politique en la matière. Le rapport s'inspirait de travaux antérieurs et donnait de la défense de la concurrence la définition suivante :

« La défense de la concurrence se réfère aux activités menées par les autorités de la concurrence afin de favoriser un environnement concurrentiel pour les activités économiques au moyen de mécanismes non répressifs, notamment à travers des relations avec d'autres organismes publics et une meilleure sensibilisation du public aux avantages de la concurrence. »

Le rapport du RIC porte sur l'ensemble des activités des autorités de la concurrence susceptibles d'entrer dans le cadre de la défense de la concurrence, notamment celles consistant à faire valoir, de manière générale, les avantages de la concurrence aux consommateurs et aux parties prenantes en général, ou de

⁹ « A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy », OCDE et Banque mondiale, 1998.

¹⁰ « Designing And Implementing Economic Reforms In Developing Countries: What Role For Competition Advocacy? » Simon J. Evenett, Université de Saint-Gall et CEPR, Julian L. Clarke, Université de Fribourg. Décembre 2005.

¹¹ « Getting Started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies », Kovacic, William E. et « Competition Policy in Transition Economies: The Role of Competition Advocacy », Rodríguez, A.E. ; Coate, Malcolm B. 23 Brook. J. Int'l L. 403 (1997-1998).

l'application du droit de la concurrence en particulier. Le rapport comporte l'analyse approfondie d'un ensemble plus restreint d'activités ciblant les organismes de réglementation et d'autres instances de l'administration publique. Il conclut notamment que, sur les 42 autorités ayant répondu au questionnaire transmis, 65 % interviennent dans l'élaboration des politiques publiques à un stade précoce et que 36 % sont toujours sollicitées pour donner leur avis sur l'élaboration des politiques. L'évaluation de la concurrence, telle que décrite dans la Recommandation de l'OCDE, sans que ce nom lui soit donné, est un processus dans lequel les autorités de la concurrence participent tôt et automatiquement à l'élaboration des politiques. D'ailleurs, les chiffres cités par le RIC correspondent à ceux du présent rapport.

Un article récapitulatif de 2005 écrit par Evenett et Clarke à la demande de la Commission européenne fait le point sur les études disponibles concernant les « Mécanismes influents de la défense de la concurrence », en s'intéressant spécifiquement à l'influence qu'exerce la défense de la concurrence sur les personnes chargées de rédiger les réglementations. Evenett et Clarke ont identifié les mécanismes suivants :

« participation à l'élaboration de politiques publiques, interventions devant des instances de réglementation, contribution aux projets de législation et de réglementation, soumissions et représentations devant des commissions législatives et autres instances publiques, participation à des programmes d'études universitaires, formation juridique, protocoles ou mémorandums d'entente avec les organismes de réglementation pour minimiser les recoupements et réduire les incertitudes »¹².

Ces mécanismes constituent ensemble une liste complète des méthodes décrites par les répondants au questionnaire qui a permis de recueillir les informations sur lesquelles s'appuie le présent rapport.

De 2005 à 2010, un certain nombre d'études ont examiné plusieurs problèmes d'économie politique liés à la défense de la concurrence. Sokol (2010)¹³ et Cooper, ainsi que Porter et Zywicki (2005)¹⁴ cherchent à savoir si la

¹² Supra, 10.

¹³ « Antitrust, Institutions, And Merger Control », Daniel Sokol. George Mason University Law Review 2010.

défense informelle de la concurrence est vulnérable aux évolutions politiques au sein des autorités de la concurrence, constatant en particulier le changement de priorités dont ont fait l'objet les activités de défense de la concurrence au sein de la US Federal Trade Commission. Cependant les deux articles se fondent, du moins implicitement, sur la théorie économique élémentaire de la régulation pour analyser l'action publique, ce qui plaide en faveur de la défense de la concurrence. Stucke (2008)¹⁵ critique les hypothèses fondamentales pro-concurrentielles qui sous-tendent la défense de la concurrence dans les pays développés en arguant qu'elles ne tiennent pas compte des nuances dans les objectifs des politiques publiques et que les autorités de la concurrence n'ont ni le mandat, ni les capacités, de prendre des décisions complexes, par exemple lorsqu'il s'agit de savoir ce que signifie l'« efficacité économique » quand il faut tenter de concilier au mieux des objectifs économiques contradictoires, comme l'équité, la productivité ou la stabilité. Evenett (2005)¹⁶ applique la même théorie économique de la régulation à l'utilisation concrète de la défense de la concurrence en s'intéressant tout particulièrement aux pays en développement. Il se demande si les autorités de la concurrence, qui peuvent être récentes et inexpérimentées, sont nécessairement les mieux placées pour corriger des distorsions sur le marché, et si d'autres institutions existantes pourraient être plus efficaces.

1.3 Contenu de la Recommandation

La Recommandation s'inspire des antécédents et de l'étude, d'une part, des analyses de l'impact de la réglementation et, d'autre part, de la défense de la concurrence, pour proposer à la fois une procédure permettant d'intégrer l'évaluation de la concurrence dans le processus d'élaboration de politiques publiques et des moyens de réaliser cette évaluation.

La Recommandation appelle les membres à mettre en œuvre une procédure prévoyant :

¹⁴ « Theory And Practice Of Competition: Advocacy At The FTC », James C. Cooper, Paul A. Pautler, Todd J. Zywicki. *Antitrust Law Journal* 2005, vol 72.

¹⁵ « Better Competition Advocacy », Maurice E Stucke. *St. Johns Law Review*. 2008, Vol 82:951.

¹⁶ « Competition Advocacy - time for a rethink? » Simon J. Evenett. *Northwestern Journal of International Law and Business*. 2005.

- l'identification des politiques publiques existantes ou envisagées qui restreignent indûment la concurrence
- la révision efficace des politiques publiques qui restreignent indûment la concurrence
- l'intervention des organismes ou agents responsables de la concurrence compétents en droit de la concurrence et en économie
- l'intégration dans le processus d'élaboration des politiques publiques et de prise de décision à un stade relativement précoce
- des critères transparents de sélection.

En outre, l'évaluation sur le fond doit être attentive aux aspects suivants :

- le nombre et l'éventail des participants aux marchés, les actions qu'ils peuvent engager et leurs incitations (côté de l'offre du marché)
- le choix et les informations à la disposition des consommateurs (le côté de la demande du marché)
- l'instauration ou la révision de nouveaux organismes de réglementation, d'un dispositif de réglementation des prix ou de l'entrée, ou la restructuration de monopoles (prix et réglementations publics)
- l'introduction de procédures concurrentielles.

1.4 *Questionnaire*

Le présent rapport se fonde sur des preuves primaires obtenues à l'aide d'un questionnaire distribué aux pays membres et observateurs en janvier 2012. Les répondants ont été invités à compléter un questionnaire pour chacune des « principales » procédures d'évaluation de la concurrence employées. Le questionnaire contenait à la fois des questions à choix multiple et des questions ouvertes se répartissant en 8 grandes catégories :

- Une description de la procédure
- La présence d'éléments de la Recommandation dans la procédure
- Les besoins en ressources associés à la procédure
- L'impact et l'efficacité de la procédure
- Le respect ou non des objectifs de la procédure

- La restriction inutile de la concurrence ou non par les politiques et les mesures auxquelles s'appliquaient la procédure
- L'impact de la Recommandation et du Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence, sur l'élaboration et l'application de la procédure
- La formation reçue pour l'évaluation de la concurrence et la demande d'une formation plus poussée

Le texte intégral du questionnaire figure dans l'annexe I.

Le questionnaire a été conçu comme un exercice permettant une inventarisation. Il n'a pas été demandé explicitement aux répondants de formuler des recommandations pour améliorer le Manuel ou la Recommandation. Par conséquent, les suggestions de modification de la Recommandation ou du Manuel sont obtenues indirectement en comparant les différentes réponses. Dans le présent rapport, les conclusions sur le fond tirées de telles déductions sont mises en évidence à l'aide d'encadrés distincts en italique.

1.5 Taux de réponse

La figure 2 montre quelques statistiques synthétiques concernant le taux de réponse. La plupart des réponses comportaient une description, ou au moins 2 procédures différentes d'évaluation de la concurrence.

Figure 2 : Taux de réponse au questionnaire

Nombre total de répondants potentiels	52
Nombre total de pays ayant répondu	32
Taux de réponse	62 %
Nombre de pays ayant exposé en détail au moins une procédure d'évaluation de la concurrence	30
Nombre total de procédures décrites	74
Nombre total de procédures décrites suffisamment en détail pour poursuivre l'analyse	68
Nombre total d'études de cas fournies	57

Les répondants ont adopté différentes approches pour définir leurs « principales » procédures d'évaluation de la concurrence et ont fourni des réponses plus ou moins détaillées. Certaines réponses ont communiqué

d'abondantes informations sur les multiples approches vis-à-vis de l'évaluation de la concurrence dans le pays concerné, tandis que d'autres se sont plutôt concentrées sur une ou deux procédures essentielles d'évaluation. Il n'est donc pas possible de déterminer la proportion de répondants qui ont appliqué la Recommandation ou la manière dont ils l'ont mis en œuvre.

Le taux de réponse est suffisamment important, cependant, pour étudier les divergences et les similitudes entre les procédures d'évaluation de la concurrence signalées et analyser l'autoévaluation de l'efficacité des différentes procédures.

Étude de cas: Évaluation de la concurrence au Danemark, au Chili et au Royaume-Uni

La réponse du Danemark a porté sur quatre méthodes différentes d'évaluation de la concurrence : la sélection des politiques envisagées dans le cadre du processus législatif ; l'étude des éventuels problèmes liés aux aides publiques dans le contexte du régime des aides d'État de l'Union européenne ; un système de requêtes auprès des ministères pour modifier certaines réglementations ou politiques publiques ; et un vaste mécanisme de défense de la concurrence prévoyant, entre autres, la rédaction de rapports détaillés sur le marché. Après consultation avec les autorités danoises, il a été convenu que, malgré son nom, le mécanisme de défense de la concurrence, dans le cadre duquel l'autorité de la concurrence produisait des rapports détaillés, s'apparentait plutôt à des études de marché ou sectorielles et il a donc été analysé comme tel. En outre, même si la possibilité de demander des modifications auprès du ministre paraissait relativement formelle, le ministre n'était pas tenu de répondre publiquement aux requêtes. Autrement dit, le système ressemblait davantage à un mécanisme de défense de la concurrence et d'examen ponctuel et il a donc été analysé comme une procédure d'évaluation discrétionnaire.

Le Chili a rendu compte de six méthodes d'évaluation de la concurrence, la majorité d'entre elles s'intéressant essentiellement aux problèmes de concurrence dans le cadre de la réglementation de secteurs particuliers. Le Chili a cependant décrit une procédure ponctuelle d'examen des obstacles publics potentiels à la concurrence dans toute l'économie et un système formel de remise en cause de réglementations restreignant indûment la concurrence, ces deux mécanismes étant décrits dans la section 4.

Le Royaume-Uni a interprété le questionnaire de façon relativement étroite et présenté une seule méthode d'évaluation de la concurrence, à savoir une analyse d'impact effectuée par les ministères dont émane la législation dans le cadre d'une procédure plus large d'évaluation d'impact. Les autorités britanniques disposent aussi de procédures formelles d'enquêtes sur les marchés, et de vastes attributions pour mener ponctuellement des activités de défense de la concurrence, mais celles-ci ne sont pas analysées dans le présent rapport.

2. Différents types d'évaluation de la concurrence et impact de la Recommandation et du Manuel de l'OCDE

2.1 *Classification des processus d'évaluation de la concurrence*

Les répondants ont donné une interprétation très large à l'évaluation de la concurrence. L'analyse de fond décrite par les répondants portait sur des aspects très divers, entre autres l'évaluation des subventions directes, l'évaluation des problèmes de neutralité sur le plan de la concurrence ou encore les problèmes généraux de concurrence mis en évidence par les évaluations discrétionnaires et les analyses d'impact. Parmi les procédures ayant permis une analyse de fond figuraient les commissions quasi judiciaires, à l'intervention discrétionnaire ponctuelle des autorités de la concurrence ou les procédures formelles d'analyse d'impact. Toutes les procédures – et les évaluations approfondies de leurs composantes – sont comparables dans la mesure où elles cherchent à éviter que des politiques publiques ne restreignent inutilement la concurrence.

Étude de cas : Procédures et contenu – subventions et neutralité sur le plan de la concurrence

Les analyses de fond de l'impact des subventions directes et indirectes ont été présentées sous forme d'études de cas par un certain nombre de répondants. Ces évaluations se sont cependant déroulées en appliquant des procédures différentes.

Le Danemark, l'Espagne et l'Union européenne ont toutes décrit leurs procédures d'examen des aides d'État comme un type d'évaluation de la concurrence conforme à la Recommandation. Ces procédures évaluent l'impact des subventions publiques directes sur la concurrence, une exigence aux termes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'Espagne, de même que l'Union européenne, ont traité de l'évaluation de la concurrence concernant les actions menées pendant la crise financière mondiale et ont conclu que leurs procédures respectives d'examen des aides d'État avaient trouvé un juste équilibre entre la nécessité d'intervenir rapidement dans l'intérêt de l'Europe et celle de minimiser les distorsions sur la concurrence.

La Lituanie a évoqué la remise en cause juridique officielle, par l'autorité de la concurrence, de la possibilité pour les agents de police employés par l'État d'assurer la sécurité privée de locaux et de sites. L'autorité de la concurrence s'inquiétait de l'avantage concurrentiel de la police, qui peut recourir à des pouvoirs répressifs officiels. Des précisions sur la procédure utilisée sont données dans la section 4.

L'Espagne a elle aussi abordé les problèmes de neutralité sur le plan de la concurrence à propos d'une évaluation de la concurrence qu'elle a menée sur la réforme du marché de la poste en Espagne. L'autorité de la concurrence s'inquiétait en particulier de l'avantage dont bénéficiait Correos, anciens services postaux publics, pour l'obtention de contrats de services postaux universels et l'offre de services postaux aux organismes publics.

Dans ces quatre cas, les autorités de la concurrence ont utilisé des méthodes différentes pour répertorier et tenter de rectifier les problèmes d'avantages concurrentiels inéquitables générés par des politiques publiques, soit à travers des subventions directes ou indirectes, soit à travers des protections ou droits particuliers.

La section 5 donne d'autres précisions et présente un examen plus approfondi de l'évaluation de la neutralité sur le plan de la concurrence et des subventions directes et indirectes.

Les procédures étant très diverses, un regroupement des procédures est nécessaire pour permettre d'effectuer des comparaisons significatives et de tirer des conclusions. En consultation avec les répondants, 9 catégories différentes ont été adoptées. Elles semblent décrire précisément les procédures signalées et leurs intitulés s'inspirent dans l'ensemble de la formulation utilisée par les répondants pour décrire les procédures utilisées. Les 9 catégories d'évaluation de la concurrence sont regroupées en trois grands types.

Figure 3 : Classification des procédures d'évaluation de la concurrence

Procédures d'évaluation de la concurrence intervenant directement dans l'élaboration permanente des politiques publiques

Ces procédures interviennent directement dans processus d'élaboration des politiques, soit en s'y intégrant formellement, soit en s'efforçant ponctuellement d'influencer l'élaboration des politiques.

Analyse d'impact

Les répondants ont décrit un certain nombre de mécanismes qui sont explicitement intégrés au processus d'élaboration des politiques publiques. Ces mécanismes servent à procéder à une sélection, afin d'évaluer l'impact sur la concurrence de presque toutes les politiques publiques envisagées. L'évaluation sur le fond est étendue.

Ces analyses peuvent différer cependant sur deux plans essentiels. Elles sont effectuées soit par l'autorité de la concurrence, soit par le ministère de tutelle qui élabore la politique en question. Et elles sont intégrées dans un plus vaste système d'évaluation d'impact ou bien réalisés séparément.

Les répondants désignent souvent une telle procédure par le terme « évaluation de la concurrence » mais, dans le présent rapport, le terme « analyse d'impact » est adopté pour éviter toute confusion avec les autres catégories de procédures d'évaluation de la concurrence évoquées. La plupart des mécanismes, mais pas tous, classés dans la catégorie des « analyses d'impact » se sont déroulés dans le cadre d'une procédure formelle d'analyse de l'impact de la réglementation.

Procédures d'évaluation de la concurrence intervenant directement dans l'élaboration permanente des politiques publiques

Ces procédures interviennent directement dans processus d'élaboration des politiques, soit en s'y intégrant formellement, soit en s'efforçant ponctuellement d'influencer l'élaboration des politiques.

Évaluation discrétionnaire	<p>Les répondants ont décrit un certain nombre de procédures plus ponctuelles ou discrétionnaires dans le cadre desquelles l'autorité de la concurrence s'efforce d'influencer les politiques publiques envisagées ou existantes. Les méthodes utilisées pour exercer une influence étaient plus ou moins formelles. L'évaluation sur le fond était elle aussi, en général, étendue. Bien que l'autorité de la concurrence puisse être dotée d'un mandat législatif pour mener des évaluations de la concurrence et les activités de défense de la concurrence en découlant, il n'existe pas de mécanisme pour imposer des modifications et la procédure ne s'intègre pas dans le processus d'élaboration des politiques publiques.</p> <p>Les répondants désignent souvent une telle procédure par le terme de « défense de la concurrence », mais pour éviter toute confusion avec la démarche consistant à plaider en faveur de certaines modifications qui peut s'inscrire dans une méthode d'évaluation de la concurrence, on utilisera pour le présent rapport le terme « évaluation discrétionnaire ».</p>
Enquête sur les marchés / secteurs	<p>Les répondants ont décrit un certain nombre de procédures d'enquête assez approfondies sur des marchés ou secteurs qui évaluent dans quelle mesure une modification, un renforcement ou un assouplissement de l'intervention des pouvoirs publics peut accentuer une concurrence bénéfique sur le marché ou dans le secteur concerné. L'évaluation sur le fond était elle aussi, en général, étendue. Même si l'autorité de la concurrence qui appliquait ces procédures bénéficiait d'un appui législatif, les procédures cherchaient toutes à induire des changements en influençant les artisans des politiques publiques. Elles sont presque entièrement axées sur l'examen de l'impact des politiques existantes.</p>

Procédures d'évaluation de la concurrence en dehors du processus permanent d'élaboration des politiques publiques

Ces procédures sont un peu en dehors du processus d'élaboration des politiques publiques, soit parce qu'elles s'appliquent ponctuellement, soit parce que la méthode d'intervention employée est accusatoire.

Commissions dotées de vastes attributions	<p>Les répondants ont présenté deux grandes commissions chargées de plusieurs marchés qui ont évalué dans quelle mesure une modification, un renforcement ou un assouplissement de l'intervention des pouvoirs publics peut accentuer une concurrence bénéfique au sein de l'économie dans son ensemble. Ces commissions sont toutes deux indépendantes à la fois des autorités de la concurrence et de l'administration publique centrale. L'évaluation sur le fond est relativement étendue.</p>
---	--

Procédures d'évaluation de la concurrence en dehors du processus permanent d'élaboration des politiques publiques

Ces procédures sont un peu en dehors du processus d'élaboration des politiques publiques, soit parce qu'elles s'appliquent ponctuellement, soit parce que la méthode d'intervention employée est accusatoire.

<p>Systèmes de remise en cause des lois ou des politiques restrictives</p>	<p>Les répondants ont décrit une variété de mécanismes selon lesquels une autorité indépendante, un tribunal ou une cour peut examiner, modifier ou annuler des politiques ou mesures publiques envisagées ou existantes qui restreignent inutilement la concurrence. Cette remise en cause peut avoir lieu devant une cour, un tribunal ou au moyen d'une procédure administrative quasi judiciaire. Ces procédures ont une caractéristique distinctive : elles offrent la possibilité formelle d'imposer un changement. Elles peuvent cependant aussi, dans certains cas, induire un changement sans recourir à une sanction formelle. L'évaluation sur le fond est aussi, en général, étendue.</p>
--	---

Procédures d'évaluation de la concurrence axées sur une action publique discrétionnaire plutôt que sur des politiques plus générales

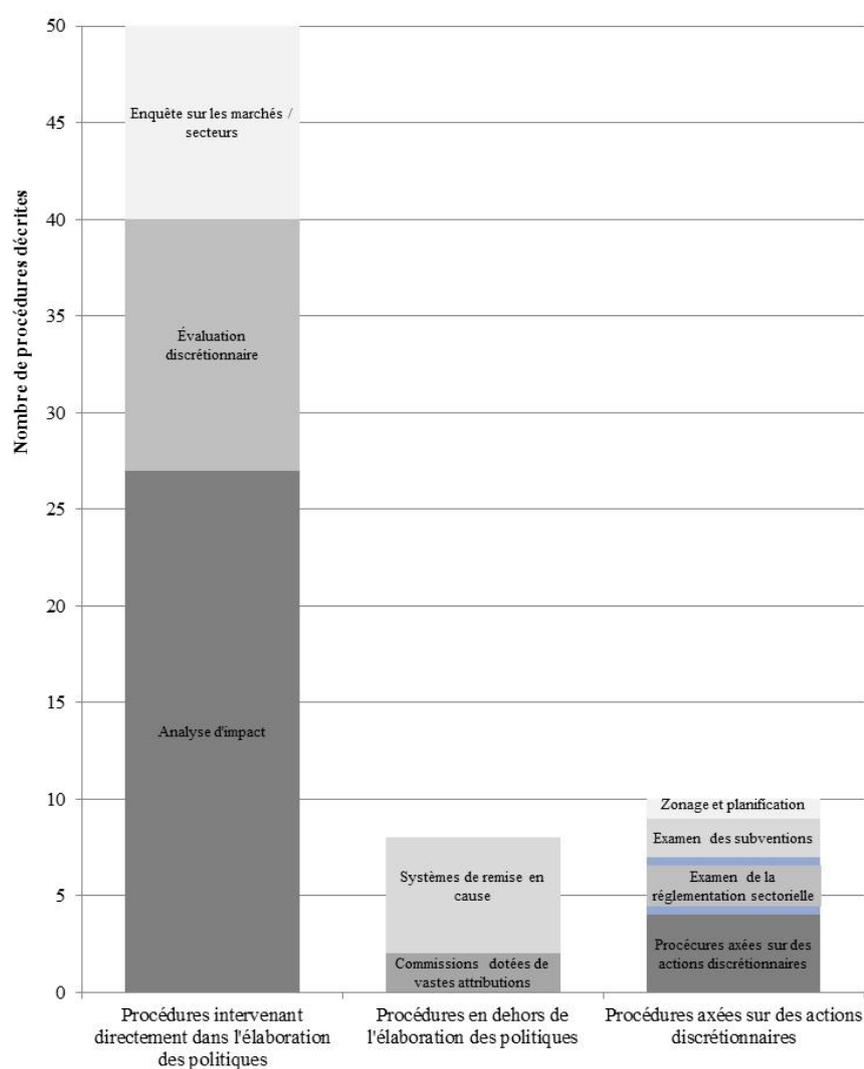
Ces procédures sont axées sur des mesures discrétionnaires particulières des pouvoirs publics, plutôt que sur la formulation de politiques générales.

<p>Examen de la réglementation sectorielle</p>	<p>Les répondants ont décrit des procédures selon lesquelles l'autorité de la concurrence se voit confier des attributions spéciales ou la responsabilité d'examiner des actions discrétionnaires menées par des organismes de réglementation ou des entreprises monopolistiques dans un ou plusieurs secteurs réglementés. L'évaluation sur le fond est généralement axée uniquement sur le caractère proportionné ou non des actions réglementaires de l'organisme de réglementation du secteur.</p>
<p>Examen des subventions directes</p>	<p>Les répondants ont décrit des procédures selon lesquelles l'autorité de la concurrence examine des subventions directes ou des actions équivalentes pour déterminer leur impact sur la concurrence et la conformité avec la législation pertinente. L'évaluation sur le fond est donc souvent limitée à l'impact des subventions sur la concurrence. On notera que d'autres mécanismes d'évaluation de la concurrence peuvent aussi porter sur les subventions directes, mais qu'ils s'intéressent aussi souvent aux subventions indirectes (voir l'étude de cas dans la présente section)</p>
<p>Surveillance des marchés publics</p>	<p>Les répondants ont décrit des procédures axées sur la surveillance de marchés publics de grande ampleur pour s'assurer du caractère concurrentiel des procédures et des résultats.</p>
<p>Zonage et planification</p>	<p>Les répondants ont décrit des procédures qui examinaient les décisions de zonage et de planification pour veiller à ce que l'impact sur la concurrence ne soit pas inutilement restrictif.</p>

2.2 Procédures signalées par les répondants

Les descriptions ont porté sur 74 procédures différentes, dont 68 étaient suffisamment détaillées pour être catégorisées et analysées plus en détail. La figure 4 montre la classification des procédures dans les trois grands types et les 9 catégories décrits précédemment.

Figure 4 : Classification des procédures d'évaluation de la concurrence signalées



La grande majorité des procédures présentées par les répondants intervient directement dans le processus d'élaboration des politiques publiques et, parmi elles, la majorité correspond à des systèmes d'analyse d'impact. Toutefois, les répondants ont aussi signalé une grande diversité d'autres procédures qui, comme on le verra plus loin, ont peu de points communs avec l'évaluation de la concurrence classique décrite dans la Recommandation.

Les répondants ont signalé une grande diversité d'activités qu'ils décrivent comme étant des procédures d'évaluation de la concurrence.

2.3 Champ d'application de la Recommandation de l'OCDE et procédures signalées

Afin de déterminer le meilleur moyen de s'assurer que la Recommandation reste pertinente pour les évaluations de la concurrence réalisées par les répondants, et de saisir les différences entre les procédures utilisées, la présente section examine dans quelle mesure la Recommandation couvre les procédures décrites dans les réponses au questionnaire. Bon nombre des procédures signalées ont été mises en œuvre avant la publication en 2007 du Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence et avant l'adoption en 2009 de la Recommandation de l'OCDE concernant l'évaluation d'impact sur la concurrence (pour des précisions sur les dates d'introduction des procédures particulières, voir figure 15).

La figure 5 montre dans quelle mesure les différentes catégories de procédures décrites précédemment se rapprochent de la Recommandation. Les colonnes correspondent aux 9 caractéristiques précisées dans l'introduction de la Recommandation, une distinction supplémentaire étant établie entre les politiques et les mesures existantes et celles qui sont envisagées.

Figure 5 : Procédures de chaque catégorie (en %) correspondant aux caractéristiques précisées dans la Recommandation

Taille de l'échantillon	Questions de procédure					Questions de fond			
	couvre les actions envisagées	couvre les actions existantes	prévoit un mécanisme spécifique de révision	fait intervenir dans une large mesure l'autorité de la concurrence	est généralement « intégré » dans le processus de sélection	couvre les restrictions sur la concurrence du côté de l'offre	couvre les restrictions sur la concurrence du côté de la demande	couvre la réglementation des prix ou d'un secteur par les politiques publiques	couvre les mécanismes concurrentiels
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques									
Analyse d'impact	100 %	37 %	85 %	81 %	89 %	96 %	78 %	96 %	89 %
Évaluation discrétionnaire	62 %	100 %	15 %	100 %	8 %	77 %	69 %	92 %	100 %
Enquêtes sur les marchés / secteurs	60 %	100 %	20 %	100 %	0 %	90 %	50 %	90 %	100 %
Total	82 %	66 %	54 %	90 %	50 %	90 %	70 %	94 %	94 %
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques									
Commissions dotées de vastes attributions	50 %	100 %	50 %	0 %	0 %	100 %	0 %	50 %	100 %
Systèmes de remise en cause	50 %	100 %	83 %	100 %	17 %	100 %	83 %	83 %	100 %
Total	50 %	100 %	75 %	75 %	13 %	100 %	63 %	75 %	100 %
Procédures d'évaluation de la concurrence axées sur des actions publiques discrétionnaires plutôt que sur des politiques plus générales									
Examen de la réglementation sectorielle	100 %	75 %	100 %	100 %	75 %	100 %	50 %	100 %	75 %
Examen des subventions	33 %	67 %	67 %	67 %	67 %	67 %	0 %	33 %	0 %
Surveillance des marchés publics	50 %	100 %	50 %	100 %	50 %	100 %	0 %	100 %	100 %
Zonage et planification	0 %	0 %	0 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total	60 %	70 %	70 %	90 %	70 %	90 %	30 %	80 %	60 %

C'est l'analyse d'impact qui correspond le mieux à la Recommandation de l'OCDE pour toutes les questions de fond et toutes les questions de procédure, sauf que la procédure ne couvre généralement que les politiques et les mesures envisagées. Comme les méthodes servant à évaluer les politiques existantes sont moins bien décrites dans la Recommandation, cela laisse supposer que la Recommandation s'applique surtout à l'évaluation des politiques envisagées.

La Recommandation accorde autant d'importance à l'évaluation de l'impact sur la concurrence des politiques et des mesures existantes et envisagées. Les réponses montrent, cependant, que la Recommandation donne une description plus précise de l'évaluation de la concurrence concernant des politiques et mesures proposées. Il serait peut-être utile d'envisager d'étendre ou de modifier la Recommandation et le Manuel pour qu'ils reflètent mieux les procédures utilisées par les répondants pour évaluer des mesures et réglementations existantes.

Les systèmes de remise en cause sont très proches des analyses d'impact du point de vue des questions de fond, mais interviennent généralement après la mise en œuvre d'une politique ou d'une mesure et ne sont pas intégrés au processus d'élaboration des politiques publiques. Par définition, ils sont un peu à part. Comme l'explique la section 4, ils semblent toutefois avoir un effet dissuasif sur l'élaboration de politiques et de mesures qui restreignent inutilement la concurrence. Cette capacité des systèmes de remise en cause de la législation existante à imposer une discipline lors de l'élaboration de propositions législatives est intéressante, car elle évite d'établir une stricte distinction analytique entre les méthodes uniquement axées sur la législation existante et celles uniquement axées sur la législation envisagée. Elle incite en outre à penser qu'une approche globale des méthodes s'appliquant à la fois aux politiques existantes et envisagées peut apporter des éclairages utiles.

La Recommandation et le Manuel ne traitent pas des systèmes formels de remise en cause de politiques et de mesures indûment restrictives. Ces systèmes présentent pourtant des caractéristiques très proches de celles d'autres méthodes d'évaluation de la concurrence, et un certain nombre de répondants ont décrit ces systèmes en des termes très positifs et en détails. La Recommandation et le Manuel pourraient étendre leur champ d'application à ces systèmes.

2.4 Impact du Manuel de l'OCDE sur l'évaluation de la concurrence

Bien que la Recommandation ne décrive que partiellement la plupart des méthodes d'évaluation de la concurrence utilisées par les répondants, le Manuel associé semble avoir été utile pour la conception de certaines des procédures signalées et la mise en œuvre de la majorité d'entre elles.

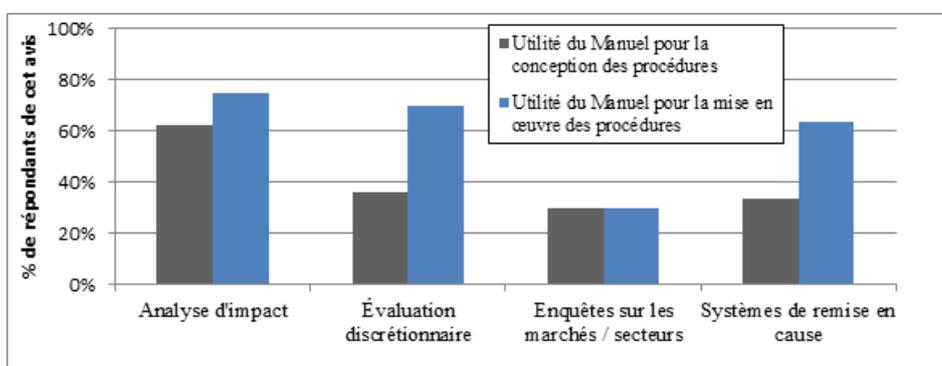
La figure 6 montre dans quelle mesure les répondants ont eu le sentiment que le Manuel avait été utile à la conception et à la mise en œuvre de leurs procédures d'évaluation.

Figure 6 : Utilité du Manuel de l'OCDE pour la conception et la mise en œuvre des procédures d'évaluation de la concurrence

	Taille de l'échantillon	Utilité du Manuel de l'OCDE pour la conception d'une méthode					Utilité du Manuel de l'OCDE pour la mise en œuvre de la méthode				
		Pas de réponse	Aucune	Faible	Significative / moyenne	Grande / totale	Pas de réponse	Aucune	Faible	Significative / moyenne	Grande / totale
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques											
Analyse d'impact	27	11 %	22 %	11 %	22 %	33 %	11 %	15 %	7 %	33 %	33 %
Évaluation discrétionnaire	13	15 %	31 %	23 %	15 %	15 %	23 %	8 %	15 %	23 %	31 %
Enquête sur les marchés / secteurs	10	0 %	50 %	20 %	10 %	20 %	0 %	40 %	30 %	0 %	30 %
Total	50	10 %	30 %	16 %	18 %	26 %	12 %	18 %	14 %	24 %	32 %
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques											
Commissions dotées de vastes attributions	2	0 %	50 %	50 %	0 %	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %	0 %
Systèmes de remise en cause	6	0 %	67 %	0 %	33 %	0 %	0 %	33 %	0 %	17 %	50 %
Total	8	0 %	63 %	13 %	25 %	0 %	0 %	38 %	13 %	13 %	38 %
Procédures axées sur des actions discrétionnaires											
Examen de la réglementation sectorielle	4	25 %	75 %	0 %	0 %	0 %	25 %	25 %	25 %	25 %	0 %
Examen des subventions publiques	3	67 %	0 %	0 %	0 %	33 %	67 %	0 %	0 %	0 %	33 %
Surveillance des marchés publics	2	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %
Zonage et planification	1	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %
Total	10	30 %	60 %	0 %	0 %	10 %	30 %	40 %	10 %	10 %	10 %

La figure 7 résume les données sous une forme plus simple, faisant apparaître le pourcentage des répondants qui ont indiqué que le Manuel pour l'élaboration de la procédure avait été utilisé soit « significative », « moyenne », « grande » ou « totale ». Les résultats sont donnés concernant toutes les procédures pour lesquelles la fréquence de réponse aux questions était supérieure à 3.

Figure 7 : Impact du Manuel sur la conception et la mise en œuvre des procédures

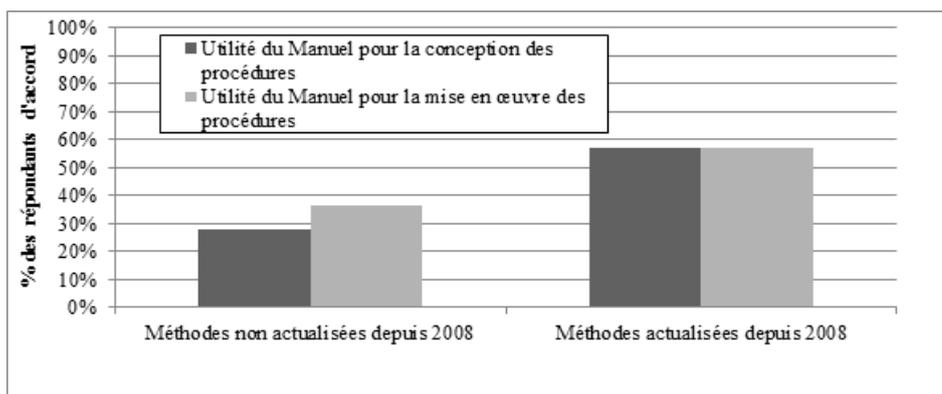


On notera tout particulièrement la grande utilité du Manuel pour la mise en œuvre des procédures d'évaluation discrétionnaire par rapport à sa faible utilité pour la conception des procédures. Cela suggère que le contenu de le Manuel apporte une aide concrète et qu'il est suffisamment souple pour être appliqué aux procédures et aux méthodes qu'il n'a pas influencées.

Les répondants ont jugé le Manuel utile pour la mise en œuvre d'une grande diversité de procédures d'évaluation de la concurrence, même lorsque le Manuel ou la Recommandation n'étaient pas particulièrement utiles pour la conception des procédures. Cela semble sous-entendre que le Manuel est suffisamment souple et concret pour apporter une aide substantielle.

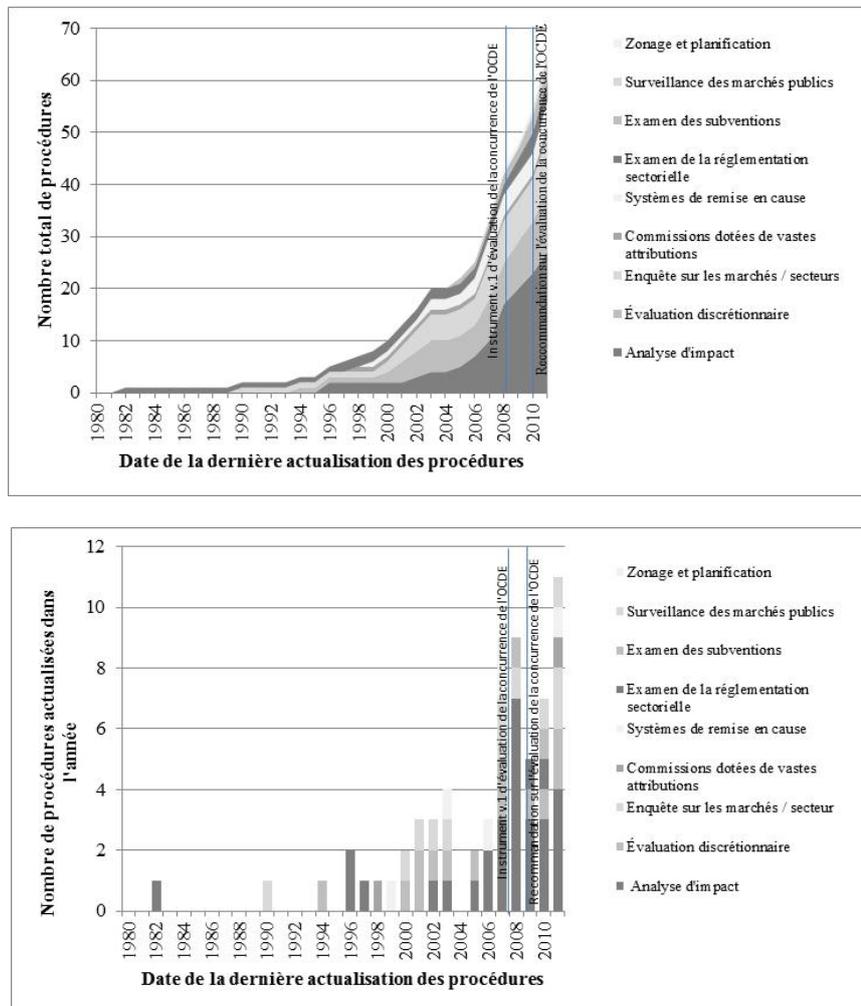
En fait, dans bien des cas, la conception des procédures a souvent eu lieu nettement avant l'introduction du Manuel. La figure 8 montre que le Manuel a été sensiblement plus utile pour la conception et la mise en œuvre des procédures actualisées depuis 2008, l'année de l'introduction du Manuel.

Figure 8 : Impact de la date de la dernière actualisation de la procédure sur le degré d'utilité du Manuel pour la conception et la mise en œuvre des procédures



La figure 9 montre la date de la dernière actualisation des méthodes, ou de leur introduction si elles n'ont pas encore fait l'objet d'une actualisation. On constate une nette augmentation de 2005 à 2012, ce qui indique que le Manuel et la Recommandation peuvent avoir contribué à la conception ou l'avoir accélérée ou, du moins, que le Manuel et la Recommandation arrivaient au bon moment pour être utiles. Des précisions sur les dates d'introduction des procédures sont données dans la figure 15.

Figure 9 : Date de la dernière actualisation majeure des procédures

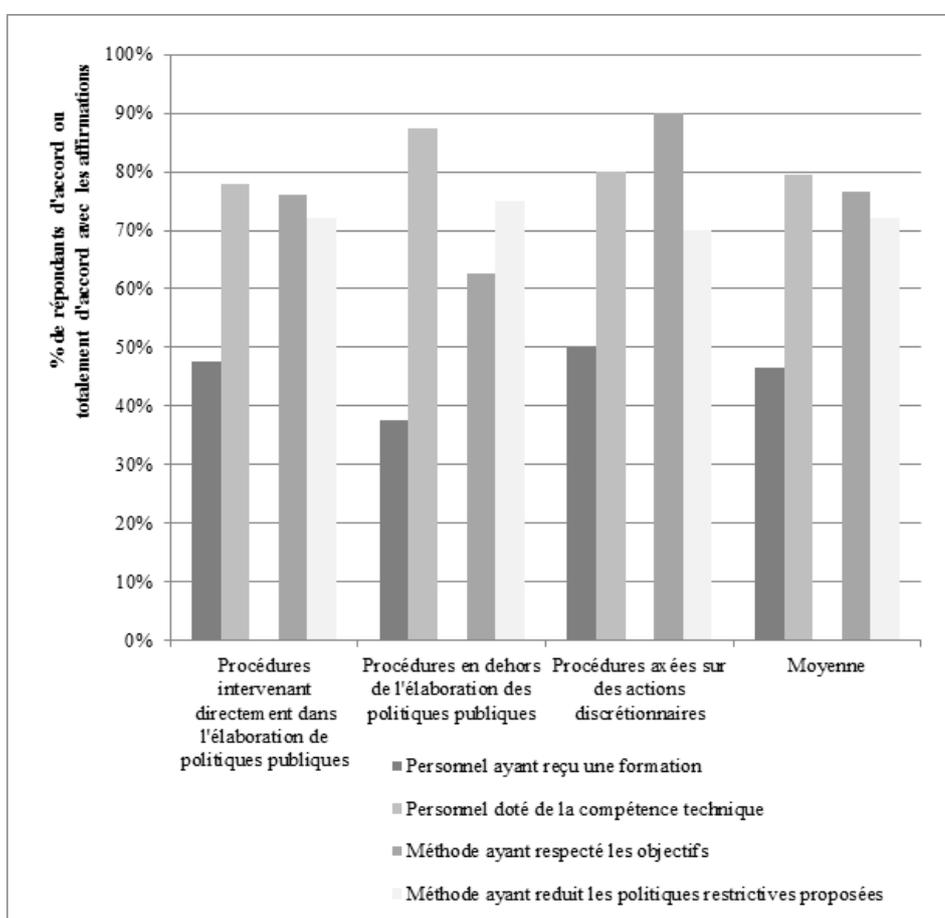


2.5 Formation reçue et demande de futures formations

Une question essentielle qui se pose est de savoir dans quelle mesure les personnes qui mettent en œuvre les évaluations de la concurrence ont l'expérience et la formation nécessaires pour le faire de façon efficace et efficiente. Comme tant d'autres domaines spécialisés de l'évaluation d'impact, l'évaluation de la concurrence exige d'équilibrer, en fonction des risques, les facteurs concurrentiels, ce qui peut être compliqué et prendre du temps.

La figure 10 résume dans quelle mesure les répondants ont eu l'impression que les personnes ayant appliqué les méthodes avaient la formation nécessaire, avaient les capacités techniques pour entreprendre les évaluations de façon efficace et efficiente et estimaient que les méthodes remplissaient les objectifs fixés et réduisaient le nombre de politiques inutilement restrictives proposées.

Figure 10 : Formation, compétences techniques et respect des objectifs



Pour toutes les méthodes, le sentiment général était que le personnel avait la compétence technique nécessaire pour réaliser des évaluations et que les

méthodes atteignaient leurs objectifs et réduisaient le nombre de politiques envisagées qui restreignaient inutilement la concurrence.

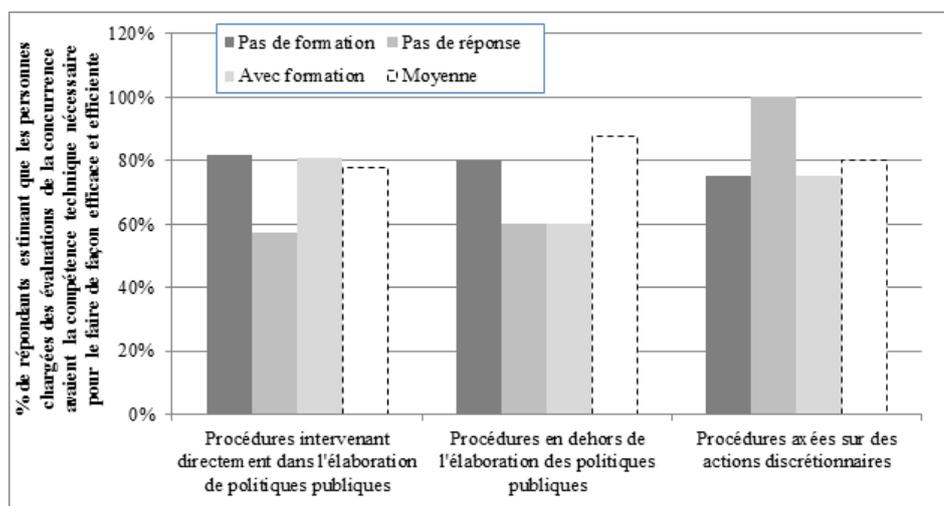
Cependant, un grand nombre de répondants a déclaré que les personnes qui effectuaient les évaluations n'avaient pas reçu de formation. Cela vaut pour toutes méthodes d'évaluation. Le reste de la présente section examine l'impact de la formation sur les compétences techniques et l'impact des compétences techniques sur l'efficacité.

2.5.1 *Formation*

La formation portait généralement sur la Recommandation et le Manuel de l'OCDE, même si des supports produits par l'Union européenne, le UK Office of Fair Trading et le Réseau international de la concurrence ont aussi été utilisés.

Comme le montre la figure 11, on ne peut établir de lien significatif entre la formation ou non des personnes qui appliquent la procédure d'évaluation de la concurrence et leur capacité, telle qu'elle a été indiquée, à mettre en œuvre la procédure de façon efficace et efficiente. Cette absence de corrélation est surprenante. Même si elle peut s'expliquer par le bruit entourant les données, la taille de l'échantillon est relativement grande et la plupart des répondants ont répondu à toutes les questions pertinentes. Il est possible que la formation dont a bénéficié le personnel n'ait pas été particulièrement efficace ou bien que la formation ait été efficace mais pas suffisamment pour compenser le décalage en termes de capacité technique qui existait peut-être avant que la formation ne soit accordée.

Figure 11 : Relation entre la formation et le sentiment de la part des répondants que les personnes chargées des évaluations de la concurrence avaient la compétence technique nécessaire.



Même si la plupart des répondants ont estimé que les personnes effectuant les évaluations de la concurrence avaient la compétence technique nécessaire, on note une absence de corrélation significative entre le fait qu'une autorité ait reçu ou non une formation et le niveau évalué de compétence technique.

2.5.2 Compétence technique

Bien que le lien entre la formation et la compétence technique perçue soit faible, il existe un lien étroit entre la compétence technique du personnel ayant appliqué et la perception de l'efficacité de cette méthode par les répondants. La figure 12 montre les résultats d'une simple régression par les moindres carrés ordinaires de l'autoévaluation de l'efficacité du système par rapport à l'autoévaluation de la compétence. Manifestement, il existe une forte relation positive entre les deux.

Figure 12 : Résultat de la régression de l'efficacité de la procédure par rapport à la compétence technique des personnes appliquant la procédure

Résultats de la régression linéaire

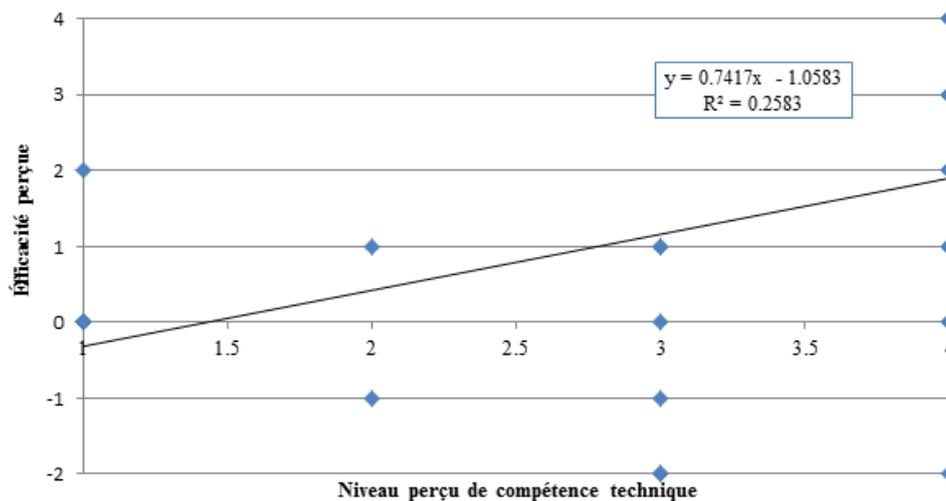
$$\text{EFFET} = \alpha + \beta \text{ COMPÉTENCE} + \varepsilon$$

sachant que

l'EFFET est calculé à partir des réponses aux questions sur le respect ou non, par la procédure, des objectifs fixés et la réduction ou non du nombre de politiques inutilement restrictives envisagées. Quand les répondants étaient tout à fait d'accord, 2 points ont été attribués, quand ils étaient d'accord 1 point, quand ils n'étaient pas d'accord -1 point et quand ils n'étaient pas du tout d'accord -2 points. Le score allait donc de -4 à +4

la COMPÉTENCE est calculée à partir des réponses aux questions sur la compétence des personnes appliquant la procédures, 5 points ayant été attribués quand les répondants étaient tout à fait d'accord que le personnel « qui effectue l'évaluation de la concurrence a la compétence technique suffisante pour effectuer ce travail efficacement », 4 points quand ils étaient d'accord, 3 points quand ils n'étaient ni d'accord ni pas d'accord, 2 points quand ils n'étaient pas d'accord, et 1 point quand ils n'étaient pas du tout d'accord.

	α	B
Estimation	-1.06	0.74
Écart-type	(0.57)	(0.15)
Degré de liberté	66	



Bien que la formation semble avoir un impact mitigé, lorsqu'elle accroît la compétence technique, il est très probable que la méthode devienne proportionnellement plus efficace.

Comme un grand nombre de répondants a déclaré que les personnes qui effectuaient les évaluations de la concurrence n'avaient bénéficié d'aucune formation et qu'il existe une relation étroite entre l'efficacité de l'évaluation de la concurrence et la compétence technique de ceux qui l'effectuent, il semblerait qu'il existe une importante demande pour une formation plus poussée à l'application des procédures d'évaluation de la concurrence.

3. Procédures intervenant directement dans le processus permanent d'élaboration des politiques publiques

3.1 Vue d'ensemble

Les répondants ont décrit trois grands types de procédures qui produisent un effet en intervenant directement dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

De nombreux répondants ont employé directement pour certaines méthodes le terme d'« évaluation de la concurrence » ou d'« évaluation de l'impact sur la concurrence ». Elles constituent généralement une composante obligatoire de l'analyse de l'impact de la réglementation prévue dans le processus d'élaboration des politiques publiques et interviennent de ce fait relativement tôt dans ce processus. Elles peuvent être appliquées par l'autorité de la concurrence, ou par l'autorité élaborant la politique en question. L'analyse d'impact se concentre presque exclusivement sur la sélection des politiques et mesures envisagées. Parfois, dans l'analyse d'impact, la composante de l'évaluation de la concurrence est obligatoire, mais elle est distincte des autres composantes de l'analyse d'impact. Il arrive qu'elle soit non seulement distincte, mais aussi menée d'office par l'autorité de la concurrence. Dans ce dernier cas, l'évaluation de la concurrence se distingue des méthodes dites d'évaluation discrétionnaire uniquement parce qu'elle intervient habituellement à des stades relativement précoces du processus d'élaboration des politiques publiques. On notera, comme on l'a souligné plus haut, que le présent rapport adopte le terme « analyse d'impact » pour décrire ces méthodes d'évaluation afin d'éviter une confusion avec l'ensemble plus vaste d'évaluations de la concurrence décrit par les répondants.

Les procédures dites d'« évaluation discrétionnaire » diffèrent de l'analyse d'impact dans la mesure où elles ne sont pas intégrées au processus formel d'élaboration des politiques publiques et ne servent donc pas d'outil de sélection des politiques envisagées qui n'ont pas encore été validées. Une évaluation discrétionnaire est souple et s'applique généralement aux politiques et aux mesures envisagées et existantes. Elle fait intervenir l'autorité de la concurrence de façon plus ponctuelle et discrétionnaire et exerce une influence au moyen d'un bon argumentaire susceptible de convaincre ceux qui élaborent et décident de l'action publique, et à travers des procédures formalistes ou accusatoires.

Les initiatives d'évaluation discrétionnaire nécessitent souvent des investigations de la part de l'autorité de la concurrence. Lorsque ces investigations sont réalisées à grande échelle et publiquement, on parle d'études de marché ou d'enquête sectorielle. Comme elles exigent souvent des ressources relativement importantes, la plupart des autorités de la concurrence ne se lance dans ce type d'étude à grande échelle que si elles ont à première vue des raisons de s'inquiéter. Malgré leur ampleur et leur caractère relativement formel, en général, les études sectorielles ont-elles aussi un impact en influençant le processus d'élaboration des politiques plutôt qu'en ayant recours à des mécanismes formels pour imposer un changement. Dans la plupart des cas, les études sectorielles analysent l'impact des politiques existantes plutôt que des politiques envisagées. Par ailleurs, certaines enquêtes sectorielles, comme celles lancées par l'Union européenne, sont destinées à accroître les connaissances que possède l'autorité sur un certain secteur et à préparer le terrain pour d'éventuelles affaires de concurrence dans ce secteur.

Étude de cas : Souplesse de la procédure dans le cas de l'acier égyptien

L'autorité égyptienne de la concurrence (AEC) a entrepris une vaste étude du secteur national de l'acier suite à des inquiétudes exprimées à propos de prix excessifs. Lorsqu'elle a été lancée, l'étude pouvait se solder par l'adoption de mesures répressives. Après plus d'une année d'enquête, cependant, l'étude a identifié la cause des prix élevés : l'absence de nouvelles licences pour l'exploitation d'aciéries « intégrées », un type de production efficace. Par conséquent, la hausse générale des prix des matières premières frappait de plein fouet le marché égyptien et les hausses locales des prix étaient sans doute dues à un comportement ouvertement anticoncurrentiel. L'AEC a donc mené une campagne de promotion pour encourager l'octroi de nouvelles autorisations. Cette campagne s'est révélée efficace, quatre nouvelles licences ayant été accordées. Les nouvelles capacités de production nationales devraient entrer en service en 2012, ce qui entraînera très probablement une baisse du prix de l'acier.

L'AEC a adopté une approche souple, n'excluant pas dans un premier temps la possibilité d'appliquer des mesures répressives, mais finissant par publier une étude de marché puis mener une campagne de promotion concertée pour amener un changement.

3.2 Analyse comparative de l'efficacité

Comme l'analyse d'impact, l'évaluation discrétionnaire et les études sectorielles cherchent toutes à atteindre le même but en employant différents moyens ou différentes procédures, on peut raisonnablement comparer l'évaluation par les répondants de leur efficacité relative.

La figure 13 compare les principaux résultats de l'autoévaluation de la performance selon les trois grandes méthodes.

Figure 13 : Autoévaluation de l'efficacité et de l'efficience des procédures intervenant dans le processus d'élaboration des politiques publiques

	Efficacité		Personnel en moyenne (en équivalent plein temps (EPT)) par « cas »	Efficience	
	% de répondants convenant que la procédure a atteint ses objectifs	% des répondants convenant que la procédure a réduit les politiques inutilement restrictives		% de cas examinés qui posent d'éventuels problèmes en termes de politiques publiques	% de cas qui ont posé des problèmes et ont été résolus
Évaluation d'impact	67 %	63 %	0.17	38 %	27 %
Évaluation discrétionnaire	85 %	77 %	0.77	58 %	42 %
Enquêtes sur les marchés / secteurs	90 %	90 %	1.10	77 %	50 %

Remarque : La taille des échantillons pour l'EPT moyen par cas et le % de cas examinés qui posent des problèmes sont relativement faibles ($6 < N < 10$).

Les trois procédures sont considérées efficaces et parviennent toutes, dans une certaine mesure, à repérer et à résoudre des politiques proposées qui risquent de restreindre inutilement la concurrence. Les procédures affichent cependant de très nettes différences à plusieurs égards.

3.2.1 Facteurs favorisant l'efficacité

Les procédures d'analyse d'impact affichent des scores nettement inférieurs d'autoévaluation de l'efficacité par rapport aux procédures d'évaluation discrétionnaire ou aux enquêtes sur les marchés / secteurs. Elles semblent aussi moins efficaces pour résoudre les cas qui posent des problèmes.

En revanche, les enquêtes sectorielles paraissent être à peu près aussi efficaces que les évaluations discrétionnaires : elles sont légèrement plus efficaces mais nécessitent un peu plus de personnel.

On ne peut en déduire pour autant qu'une analyse d'impact est une méthode forcément moins efficace pour évaluer la concurrence et amener un changement car les différentes procédures existent à différentes fins et fonctionnent de manières différentes. Elles sont examinées ci-après et les conclusions les concernant sont mises en évidence.

3.2.2 *Politiques concernées*

Différentes procédures d'évaluation de la concurrence ont un impact sur différents types de politiques. Une analyse d'impact, contrairement à toute autre procédure générale signalée par les répondants, a une fonction de sélection des politiques envisagées. En théorie, toute politique proposée devrait faire l'objet d'une sélection, du moins superficiellement, pour vérifier son impact sur la concurrence. Cela requiert une analyse relativement sommaire de chaque politique, ce qui se reflète dans la faible moyenne de personnel en équivalent plein temps¹⁷ par cas, soit seulement 0.17. Comme une analyse d'impact est souvent appliquée à tous les cas, il est impossible de déterminer facilement un ordre des priorités pour l'affectation des ressources et l'analyse peut être parfois superficielle. Le pourcentage relativement faible des cas qui ont posé des problèmes et ont été résolus peut témoigner de la profondeur relativement limitée de l'analyse.

En outre, n'étant pas discrétionnaire par nature, l'analyse d'impact doit être attentive à tous les domaines de l'action publique et pas seulement au « fruit en bas de l'arbre » que peuvent cibler des procédures plus discrétionnaires. Il peut donc être plus difficile de parvenir à amener un changement. C'est ce que reflètent les avis des répondants, qui estiment que les domaines de l'action publique examinés au moyen d'une analyse d'impact restreignent davantage la concurrence que ceux étudiés à l'aide d'autres méthodes, et que les concepteurs de la législation sont moins en mesure de comprendre les conséquences de leurs politiques sur la concurrence.

¹⁷ L'équivalent plein temps, ou EPT, est un indicateur de l'utilisation de ressources permettant de savoir combien de personnes à plein temps, travaillant pendant une année, seraient nécessaires pour mener à bien une tâche particulière. Par exemple, s'il faut une personne pendant un an pour traiter un cas, l'EPT est égal à 1. De même, s'il faut une équipe de 4 personnes pendant 3 mois pour traiter un cas, l'EPT est aussi égal à 1.

Figure 14 : Autoévaluation de la quantité de restrictions inutiles ciblées par les procédures intervenant dans le processus d'élaboration des politiques publiques

	La législation actuelle restreint inutilement la concurrence	Les artisans de la législation comprennent ses conséquences sur la concurrence
Analyse d'impact	22 %	67 %
Évaluation discrétionnaire	15 %	85 %
Enquêtes sur les marchés / secteurs	10 %	90 %

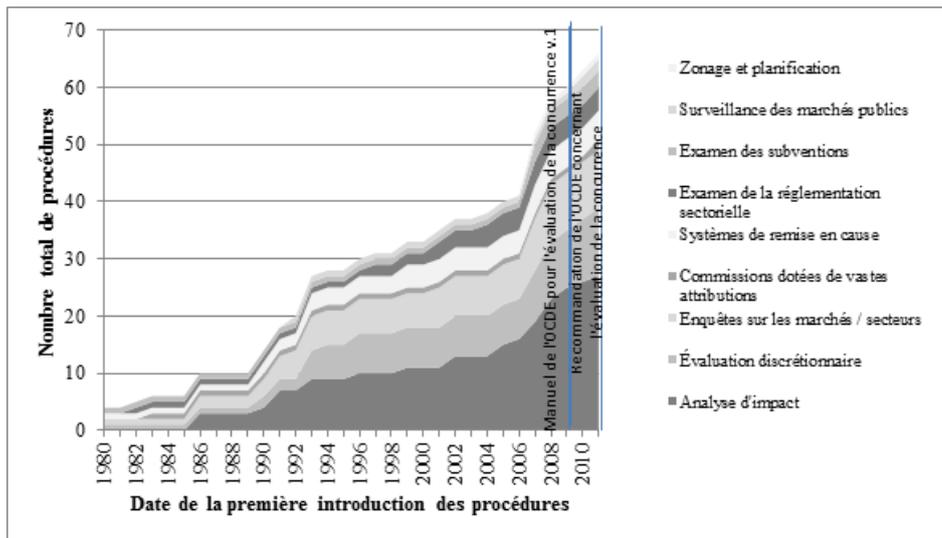
Il pourrait être utile d'accorder plus d'attention à cette conclusion intéressante. Si les évaluations discrétionnaires et les enquêtes sur les marchés / secteurs sont jugées plus efficaces, mais s'intéressent à des domaines plus faciles de l'action publique, on peut être amené à penser que l'autorité de la concurrence établit activement un ordre des priorités. On peut être aussi amené à penser, cependant, que lorsque l'évaluation de la concurrence est discrétionnaire, les autorités de la concurrence évitent peut-être des domaines de l'action publique où les artisans de la législation comprennent moins bien les préoccupations sur le plan la concurrence, alors que c'est peut-être justement dans ces domaines qu'une évaluation de la concurrence serait le plus utile.

Il se peut que pour tenter de parvenir à une efficacité maximale, on évite d'appliquer les méthodes discrétionnaires d'évaluation de la concurrence, notamment les enquêtes sur les marchés / secteurs, à des politiques plus problématiques – mais éventuellement plus importantes. Une modification de la Recommandation et du Manuel pour traiter explicitement des avantages et des inconvénients d'une définition active d'un ordre des priorités pourrait être envisagée.

3.2.3 Date d'introduction

Il est aussi plus probable que les procédures d'analyse d'impact aient été introduites récemment par rapport aux évaluations discrétionnaires ou aux études sectorielles et qu'elles aient eu moins de temps pour se mettre en place. La figure 15 montre à quel moment les différentes procédures d'évaluation de la concurrence ont été introduites.

Figure 15 : Distribution cumulée des dates de la première introduction des procédures



Bien qu'un nombre croissant de nouvelles procédures de différents types ait été introduit ces cinq dernières années, le nombre de nouvelles analyses d'impact dépasse à la fois le nombre de nouvelles enquêtes sectorielles et le nombre de nouvelles évaluations discrétionnaires signalés. Le fait qu'elles existent depuis relativement peu de temps peut contribuer aux faibles degrés de satisfaction signalés, même s'il n'a pas été possible d'établir une relation statistiquement significative entre la durée d'existence d'une procédure et l'efficacité signalée¹⁸.

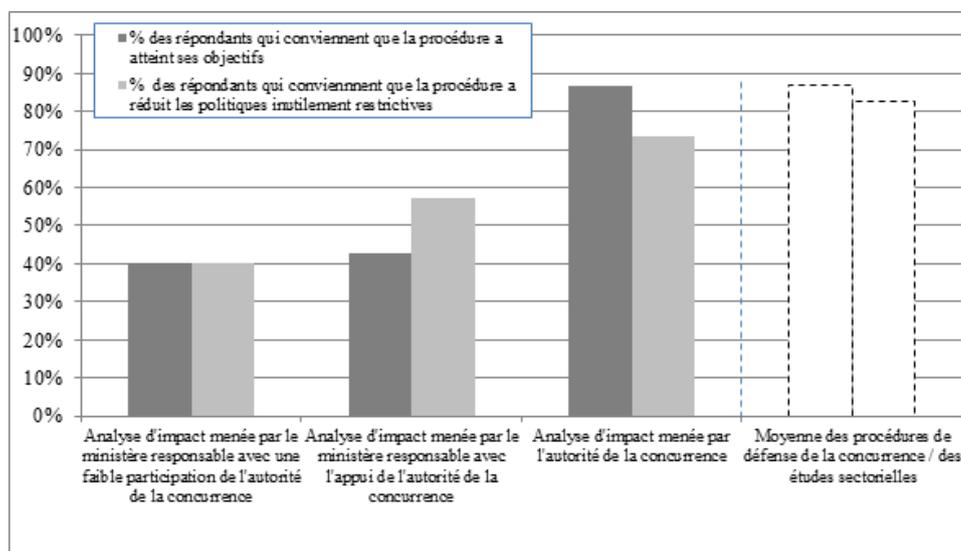
3.2.4 Participation de l'autorité de la concurrence

L'analyse d'impact et d'autres procédures d'évaluation de la concurrence présentent une différence essentielle : le degré variable de participation de l'autorité de la concurrence. Certaines d'analyses d'impact sont mises en œuvre

¹⁸ Des points ont été accordés aux procédures en fonction des degrés d'efficacité signalés, comme l'illustre la figure 12. Un calcul de régression est réalisé sur le nombre total de points par rapport aux ANNÉES, qui correspondent au nombre d'années depuis l'introduction de la procédure. Toutes les spécifications testées ont fait ressortir pour les ANNÉES un coefficient positif, mais non significatif statistiquement.

par le ministère responsable proposant la politique, auquel cas la participation de l'autorité de la concurrence peut être minime. Cela semble réduire l'efficacité, comme le montre la figure 16.

Figure 16 : Impact de la participation de l'autorité de la concurrence sur l'efficacité des analyses d'impact



Plus la participation de l'autorité de la concurrence est importante, plus l'efficacité perçue de la procédure est élevée. Dans le cas extrême où l'analyse d'impact est menée presque exclusivement par l'autorité de la concurrence, l'efficacité perçue est très semblable à la moyenne de l'efficacité perçue pour toutes les autres procédures examinées dans la présente section.

Ce phénomène peut s'expliquer notamment par la capacité des personnes qui effectuent l'évaluation à le faire de façon efficace et efficiente. Les répondants pensent que les personnes qui mènent les évaluations de la concurrence au sein des ministères responsables n'ont souvent pas les compétences techniques pour le faire de façon efficace et efficiente. Comme le montre la figure 17, les répondants ont l'impression que les ministères responsables sont nettement moins bien placés que l'autorité de la concurrence pour réaliser des évaluations de la concurrence.

Figure 17 : Capacité des personnes qui appliquent les procédures intervenant dans le processus d'élaboration des politiques publiques à le faire de manière efficace et efficiente

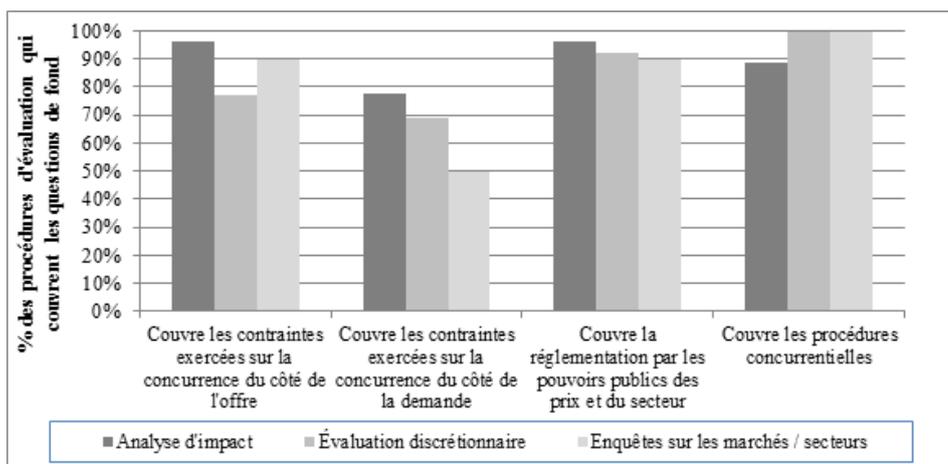
	% de répondants qui conviennent que les personnes qui appliquent la procédure le font de manière efficace et efficiente
Analyse d'impact menée par le ministère responsable avec une faible participation de l'autorité de la concurrence	40 %
Analyse d'impact menée par le ministère responsable avec l'appui de l'autorité de la concurrence	43 %
Analyse d'impact menée par l'autorité de la concurrence	87 %
Moyenne des procédures d'évaluation discrétionnaire / des études sectorielles	91 %

Les évaluations de la concurrence menées par les ministères responsables plutôt que par l'autorité de la concurrence semblent être sensiblement moins efficaces que les évaluations menées par l'autorité de la concurrence. Cela peut s'expliquer par les capacités techniques nettement inférieures signalées dans les ministères responsables pour la mise en œuvre du mécanisme pertinent d'évaluation de la concurrence, mais cela vient peut-être aussi du fait que la concurrence n'est pas au cœur des activités de la plupart des ministères responsables. Les ministères responsables pourraient tirer profit d'une formation et d'un appui supplémentaires.

3.3 Analyse comparative de la couverture des questions de fond

La figure 18 compare dans quelle mesure les différentes procédures couvrent les questions de fond de l'analyse suggérée par la Recommandation.

Figure 18 : Autoévaluation du degré de couverture des questions de fond par les procédures intervenant dans le processus d'élaboration des politiques publiques

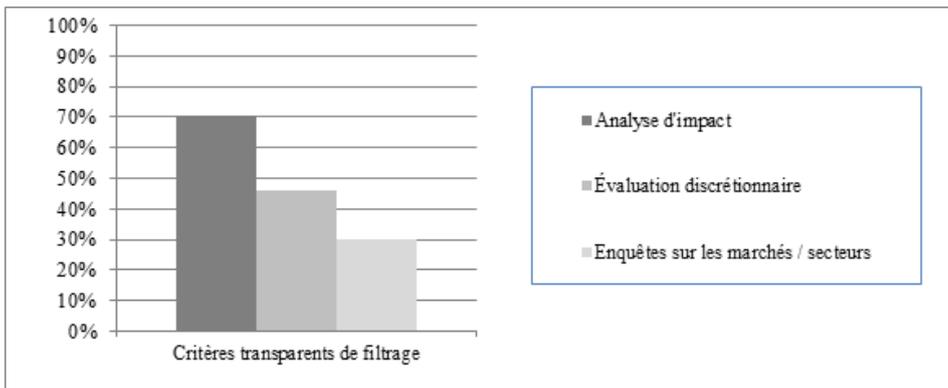


On est raisonnablement en droit de penser que les procédures couvrent les dispositifs « concurrentiels » et « de réglementation des prix et de l'entrée ». La couverture des « contraintes exercées sur la concurrence du côté de l'offre » est élevée, mais un peu moins générale. Cependant, on constate un très net contraste concernant « les contraintes exercées sur la concurrence du côté de la demande », qui sont couvertes moins régulièrement par les trois procédures.

On notera la couverture relativement faible des problèmes du côté de la demande par les études sur les marchés et les secteurs, bien qu'elles soient de plus grande envergure et qu'elles aient un coût d'EPT plus élevé par rapport aux analyses d'impact et aux évaluations discrétionnaires.

Même si elles n'entrent pas dans le cadre de l'évaluation sur le fond, on remarquera également, comme le montre la figure 19, que les études sur les marchés et les secteurs, et dans une moindre mesure les procédures d'évaluation discrétionnaire, ne semblent pas appliquer régulièrement des critères transparents de sélection.

Figure 19 : Autoévaluation de l'existence de critères transparents de sélection dans les procédures intervenant dans le processus d'élaboration des politiques publiques



L'absence de critères de sélection rend théoriquement la procédure d'évaluation de la concurrence moins claire pour les personnes qui élaborent des politiques ou des mesures publiques, par conséquent la procédure est moins à même de réduire le nombre de politiques et de mesures indûment restrictives proposées initialement. Cela étant, peut-être en raison de la taille relativement petite de l'échantillon et de la difficulté de répondre aux questions normatives sur lesquelles se fonde cette analyse, il n'existe pas de lien statistiquement significatif entre l'existence ou non de critères transparents de sélection dans une procédure et la perception par les répondants de l'efficacité de la procédure.

Rien ne permet d'établir qu'il existe une corrélation entre l'existence de critères transparents de sélection et les méthodes jugées efficaces. Cependant, si des critères transparents de sélection et une large couverture des problèmes de concurrence sont jugés souhaitables, le Manuel pourrait davantage faire en sorte que : a) l'importance des critères de sélection soit démontrée pour les enquêtes sectorielles et les évaluations discrétionnaires ainsi que les analyses d'impact ; et b) l'importance d'une analyse intégrée des côtés de l'offre et de la demande soit démontrée pour les enquêtes sectorielles et les évaluations discrétionnaires ainsi que les analyses d'impact.

4. **Évaluation de la concurrence en dehors du processus d'élaboration des politiques publiques**

Les répondants ont décrit deux catégories de procédures dont l'application est décidée indépendamment du principal processus d'élaboration des politiques publiques. La première catégorie concerne des procédures permettant à l'autorité de la concurrence, ou tout autre organisme public, de remettre en cause la législation proposée ou existante et à un arbitre indépendant de prendre des décisions contraignantes sur la base de cette remise en cause. Ces systèmes de remise en cause ne sont pas intégrés au processus d'élaboration des politiques publiques dans la mesure ils sont conçus pour agir sur ce processus, plutôt que de l'intérieur. La deuxième catégorie concerne l'intervention de commissions dotées de vastes attributions, généralement créées ponctuellement faire l'inventaire, à un moment donné et à l'échelle de l'économie dans son ensemble, des politiques ou des mesures publiques susceptibles de restreindre la concurrence, puis formuler à l'intention des pouvoirs publics des recommandations qui peuvent être prises en compte dans les futures décisions en matière d'action publique. Ces procédures ne sont pas intégrées dans le processus d'élaboration des politiques publiques essentiellement du fait de leur caractère ponctuel.

Étude de cas : Systèmes de remise en cause

Les systèmes de remise en cause font intervenir l'autorité de la concurrence, qui soit annule directement les décisions des pouvoirs publics, soit fait appel à un organisme indépendant, ou encore combine les deux approches. Généralement, la remise en cause elle-même est un dernier recours, qui sera traité probablement par une démarche informelle pour tenter de trouver une solution aux problèmes sans recourir à des méthodes formalistes et parfois antagonistes.

En Lituanie, l'autorité de la concurrence peut modifier ou annuler une politique qui restreint inutilement la concurrence. Il est possible de faire appel de ses décisions auprès d'un tribunal administratif et en dernier recours auprès de la cour administrative suprême de Lituanie. Ces actions ont lieu une fois que l'autorité a réalisé une évaluation initiale, et que des tentatives pour résoudre les problèmes ont eu lieu de façon informelle. Dans son étude de cas, la Lituanie décrit l'abrogation, par l'autorité de la concurrence, d'une loi autorisant les agents de police employés par l'État à fournir des services de sécurité privés. Il a été fait appel de la décision, mais la cour suprême a confirmé la décision initiale de l'autorité. La procédure a été initiée suite à une plainte d'une société de sécurité du secteur privé qui a déclenché l'ouverture d'une enquête approfondie. L'enquête a conclu que la loi conférant des pouvoirs à la police devait être modifiée et la procédure officielle a été enclenchée.

Au Mexique, l'autorité de la concurrence peut émettre sur des réglementations administratives des avis contraignants qui ne peuvent être invalidés que par le Président. Les avis sur des lois et réglementations d'ordre plus général ne sont pas contraignants et plus proches des procédures décrites dans le présent rapport comme étant des évaluations discrétionnaires.

En Italie, chaque année, l'autorité de la concurrence suggère au Parlement des modifications à apporter aux politiques et mesures publiques, qui font directement l'objet de débats. En outre, l'autorité peut remettre en cause des lois et réglementations dans des tribunaux administratifs.

Au Chili, l'autorité de la concurrence soumet une analyse de marché détaillée à un tribunal de la concurrence indépendant, qui peut utiliser ses prérogatives pour imposer une modification législative. Dans son étude de cas, le Chili décrit une enquête sur un abus de position dominante qui a conclu que la position dominante était due à des politiques restrictives de l'administration des douanes. Les politiques restrictives ont été modifiées suite à consultation sans recourir à des systèmes formels de remise en cause.

En Espagne, l'autorité de la concurrence peut remettre en cause devant des tribunaux administratifs des réglementations qui constituent des obstacles à une concurrence efficace. Dans son étude de cas, l'Espagne décrit des concessions régionales monopolistiques sur le transport routier de passagers qui restreignent indûment la concurrence. En réalisant une étude de marché et en menant ultérieurement des activités de défense de la concurrence, l'autorité de la concurrence a fait en sorte qu'une modification à l'échelle nationale limite les distorsions dues au système de concessions, même si les pouvoirs publics régionaux ont continué de proposer des concessions sur une longue durée de 25 ans, ce qui reste un problème. L'autorité de la concurrence a donc commencé à remettre en cause formellement, par voie juridique, les décisions régionales. En octobre 2013 la Haute Court de Valencia a accepté l'appel judiciaire intentée par l'autorité de la concurrence et a annulé le décret émis par le gouvernement régional local par ce que la loi européenne permet que les concessions sur le transport routier de passagers durent 10 ans maximum. D'autres révisions judiciaires sont toujours en cours.

4.1 *Analyse comparative de l'efficacité*

Bien que les commissions dotées de vastes attributions et les systèmes de remise en cause soient deux catégories de procédures en dehors du processus normal d'élaboration des politiques publiques, elles ont des mécanismes très différents. En outre, comme seulement deux répondants ont décrit des commissions dotées de vastes attributions, celles-ci sont examinées sous forme

d'étude de cas ultérieurement dans la présente section, les statistiques étant présentées pour référence dans les tableaux suivants.

La figure 20 montre les principaux chiffres de l'autoévaluation de l'efficacité et de l'efficacité des deux procédures.

Figure 20 : Autoévaluation de l'efficacité et de l'efficacité des procédures en dehors du processus d'élaboration des politiques publiques

	Efficacité		Personnel en moyenne (en équivalent plein temps (EPT)) par « cas »	Efficience	
	% de répondants convenant que la procédure a atteint ses objectifs	% de répondants convenant que la procédure a réduit les politiques inutilement restrictives		% de cas examinés qui posent d'éventuels problèmes en termes de politiques publiques	% de cas qui ont posé des problèmes et ont été résolus
Commissions dotées de vastes attributions	100 %	100 %	0.08	s.o.	s.o.
Systèmes de remise en cause	50 %	67 %	0.93	73 %	35 %

La taille de l'échantillon de ceux qui ont répondu à ces questions est 8 et donc très petite. En général, les systèmes de remise en cause sont jugés raisonnablement efficaces pour ce qui est d'atteindre les objectifs et de réduire le nombre de politiques et de mesures inutilement restrictives proposées.

Il est particulièrement intéressant de constater que les systèmes de remise en cause limitent le nombre de politiques et de mesures inutilement restrictives qui sont proposées car, comme il a été précisé pour leur catégorie, elles s'appliquent essentiellement aux politiques et aux mesures proposées et ne sont donc pas intégrées au processus d'élaboration des politiques publiques. Si les systèmes de remise en cause produisent cet effet, c'est très probablement parce que la possibilité d'une remise en cause future de politiques inutilement restrictives semble être envisagée lors de la proposition initiale de politiques et de mesures.

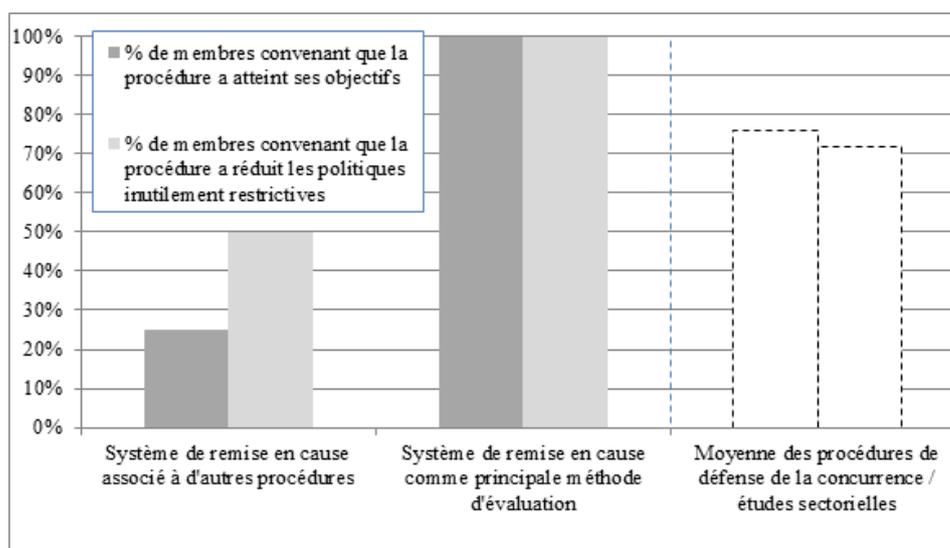
Dans l'ensemble, la Recommandation, de même que le Manuel, soulignent très insuffisamment l'importance, pour les artisans des politiques publiques, d'envisager l'éventualité d'une remise en cause ultérieure des politiques. Les études les plus récentes sur la défense de la concurrence (et par extension sur de nombreuses méthodes d'évaluation de la concurrence) se concentrent sur la nécessité de prendre en compte l'économie politique de l'influence exercée pour amener un changement. Or une meilleure compréhension des systèmes formels de remise en cause utilisés par les répondants peut aider à y parvenir.

Bien qu'ils agissent sur des politiques et mesures déjà mises en œuvre, les systèmes de remise en cause semblent produire un effet en amont, lors du processus d'élaboration des politiques publiques. Cela vient sans doute du fait que les artisans des politiques publiques tiennent compte de la possibilité d'une remise en cause ultérieure des politiques ou des mesures inutilement restrictives et qu'ils veillent par conséquent à ne pas en proposer. La Recommandation et le Manuel pourraient donner plus de précisions et d'instructions pour que les systèmes de remise en cause, en produisant cet effet, rendent plus efficaces d'autres méthodes d'évaluation de la concurrence.

4.1.1 Facteurs favorisant l'efficacité

Sur les six réponses décrivant des systèmes de remise en cause, quatre exposaient aussi d'autres méthodes formelles d'évaluation de la concurrence que soutenaient d'une certaine manière les systèmes de remise en cause. Les deux autres ne décrivaient que des systèmes de remise en cause qui semblaient être le principal moyen formel utilisé par l'autorité de la concurrence pour interagir avec le processus d'élaboration des politiques ou de prise de décision.

Figure 21 : Différence d'impact selon l'association ou non du système de remise en cause avec d'autres procédures



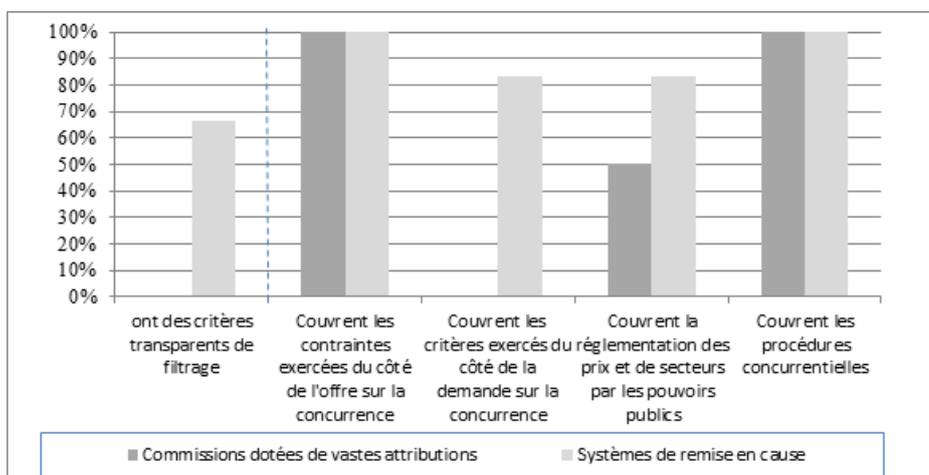
Ces procédures autonomes, qui couvrent les procédures utilisées en Lituanie, en Norvège et au Mexique, semblent aussi être jugées particulièrement efficaces, tous les répondants estimant qu'elles ont atteint leurs objectifs et réduit les politiques et mesures inutilement restrictives. En revanche, les systèmes de remise en cause associés à d'autres procédures ont été perçus comme nettement moins efficaces, leur degré d'efficacité autoévalué étant le plus bas de toutes les méthodes générales d'évaluation de la concurrence.

Les répondants suggèrent que les systèmes de remise en cause peuvent être des méthodes extrêmement efficaces pour discipliner les artisans et les responsables de l'action publique. Les répondants suggèrent également que ces systèmes peuvent parfois s'avérer relativement inefficaces. Dans les deux cas, les méthodes qu'ils emploient sont quelque peu différentes de celles recommandées par l'OCDE et présentées dans le Manuel. Cela incite à penser que d'autres études pourraient être nécessaires pour examiner les meilleures pratiques en matière de conception et de fonctionnement des systèmes de remise en cause.

4.2 Analyse comparative de la couverture des questions de fond

La figure 22 compare dans quelle mesure les différentes procédures couvrent les questions de fond dans l'analyse proposée par la Recommandation.

Figure 22 : Couverture des questions de fond dans l'analyse (procédures d'évaluation non intégrées)



Les systèmes de remise en cause tendent à couvrir les quatre principales sources de préoccupations. Manifestement, par rapport à toutes les autres méthodes générales d'évaluation de la concurrence, ce sont plutôt les systèmes de remise en cause qui couvrent les préoccupations suscitées du côté de la demande. Et la probabilité que ces systèmes aient des critères transparents de sélection est relativement élevée.

Étude de cas : Commissions de productivité au Chili et en Australie

Le Chili et l'Australie ont tous deux décrit des commissions de productivité dotées de vastes attributions.

La Commission chilienne de productivité a été constituée afin d'examiner ponctuellement, pour l'ensemble de l'économie, les politiques et les mesures publiques qui restreignent indûment la concurrence. Elle a fait intervenir 150 personnalités des milieux d'affaires, entrepreneurs et universitaires qui ont travaillé dans 10 sous-commissions. Ils ont repéré ensemble 300 restrictions à la concurrence et conçu 50 initiatives pour les rectifier. Le processus a été engagé en 2011 et, en mai 2012, 13 initiatives avaient déjà été mises en œuvre.

La Commission australienne de productivité, en revanche, est une instance autonome qui intervient en tant que principal conseiller des pouvoirs publics sur les questions microéconomiques et la réglementation. Dans son étude de cas concernant ses travaux, la Commission a mis en avant ses activités d'appui aux Politiques nationales en faveur de la concurrence (PNC) dans les années 1990. Les PNC étaient un vaste ensemble de politiques et de mesures appliquées à l'échelle de toute l'économie et destinées à exposer à la concurrence des activités auparavant protégées. La Commission de productivité a initié un certain nombre de rapports de suivi et d'études pour s'assurer de la mise en pratique des recommandations des PNC. En plus de l'appui apporté aux PNC et des examens ultérieurs réalisés à l'échelle de toute l'économie, la Commission australienne de productivité effectue des enquêtes sectorielles et d'autres enquêtes ponctuelles, tant à la demande des pouvoirs publics que d'office.

Les Commissions de productivité semblent être des moyens efficaces de stimuler et de continuer de soutenir des réformes à long terme favorables à la concurrence à l'échelle de l'économie toute entière. Bien que ces commissions adoptent une méthode quelque peu différente des autres procédures décrites par les répondants, comme l'évaluation de la concurrence, la Recommandation et le Manuel peuvent être étendus pour préciser quand se justifie la mise en place de telles Commissions et quelles sont les meilleures pratiques.

5. Procédures d'examen de l'action discrétionnaire des pouvoirs publics

La plupart des dispositions législatives et des politiques n'ont pas un caractère discrétionnaire car elles définissent des règles générales et s'appliquent de façon cohérente à travers toute l'économie. Certaines politiques et mesures s'appliquent cependant de manière discrétionnaire. Par exemple : les subventions directes et indirectes, les mesures ayant une incidence sur la planification, les décisions concernant les marchés publics et les décisions réglementaires ponctuelles prises par des instances de réglementation sectorielles.

Sur les 68 procédures décrites par les répondants, 10 cherchaient principalement à s'assurer que ces interventions discrétionnaires ne provoquent pas de distorsions ou ne restreignent pas indûment la concurrence.

5.1 Analyse comparative de l'efficacité

Comme l'échantillon pour chaque procédure axée sur des actions discrétionnaires est relativement petit, les tableaux ci-après comparent l'évaluation de la concurrence axée sur des actions discrétionnaires à une moyenne des autres méthodes plus générales d'évaluation de la concurrence.

Figure 23 : Autoévaluation de l'efficacité et de l'efficacité des procédures axées sur des actions discrétionnaires

	Efficacité		Personnel en moyenne (en équivalent plein temps (EPT)) par « cas »	Efficience	
	% des répondants convenant que la procédure a atteint ses objectifs	% des répondants convenant que la procédure a réduit les politiques inutilement restrictives		% des affaires examinées qui posent d'éventuels problèmes en termes de politiques publiques	% des cas qui ont posé un problème et ont été résolues
Évaluation de l'impact des actions discrétionnaires sur la concurrence	90 %	70 %	0.93	45 %	45 %
Évaluation de l'impact des actions <u>non</u> discrétionnaires sur la concurrence	74 %	72 %	0.56	55 %	34 %

Il ne semble pas exister de grande différence, sur le plan de l'efficacité, entre l'évaluation de la concurrence axée sur des actions discrétionnaires spécifiques et une évaluation de la concurrence plus générale portant sur des actions non discrétionnaires. En tout état de cause, l'évaluation de la concurrence concernant des actions discrétionnaires spécifiques semble un peu plus efficace, même si le coût par cas en termes d'EPT semble supérieur¹⁹.

¹⁹ La taille de l'échantillon pour toutes les estimations des « EPT par cas » est très petite et il faudrait prendre garde à ne pas trop interpréter les écarts cumulés entre les procédures. Par exemple, il se peut que certains répondants aient inclus le coût du temps passé à identifier les aspects potentiellement problématiques dans leur estimation de l'EPT et que d'autres n'aient pris en

Il est possible de renforcer l'approche exposée dans la Recommandation et le Manuel concernant l'examen d'actions discrétionnaires. La Recommandation semble suggérer l'adoption de procédures générales couvrant l'ensemble de l'économie et tous les types de problèmes. Les répondants ont cependant décrit un certain nombre de méthodes efficaces qui avaient une application plus ciblée. La Recommandation met aussi en avant certains types d'actions discrétionnaires, et pas d'autres.

Par exemple, la Recommandation suggère que les évaluations examinent les procédures « concurrentielles », qui le plus souvent découlent d'actions discrétionnaires des pouvoirs publics pour permettre à des sociétés de livrer concurrence pour des droits monopolistiques *de facto* sur un marché. Il n'y a toutefois aucune raison de croire que les problèmes que peuvent soulever les procédures concurrentielles sont plus fréquents ou préoccupants que d'autres problèmes de concurrence dus à des actions discrétionnaires des pouvoirs publics. Comme le montre l'étude de cas de la section 5, les problèmes de « neutralité sur le plan de la concurrence » qui se posent lorsque des entités publiques font concurrence à des entreprises privées, et les « subventions directes ou indirectes » peuvent être des domaines de préoccupation majeurs.

La Recommandation et le Manuel pourraient mieux refléter les méthodes d'évaluation existantes qui se concentrent sur des actions discrétionnaires spécifiques des pouvoirs publics, et ce de deux manières : en mentionnant explicitement l'examen d'actions discrétionnaires des pouvoirs publics – comme les subventions – dans la Recommandation générale ; et/ou en consacrant une section du Manuel aux problèmes particuliers qui se posent lors de l'évaluation d'actions discrétionnaires.

Bien que la Recommandation n'exclue pas les politiques et les mesures discrétionnaires comme les subventions directes ou indirectes ou les questions de neutralité sur le plan de la concurrence, le Manuel est pour l'heure essentiellement axé sur des méthodes générales d'évaluation de la concurrence qui s'appliquent à la réglementation. Il pourrait être amélioré en incluant un examen explicite d'un plus large éventail d'interventions discrétionnaires des pouvoirs publics.

compte que le temps effectivement passé à réaliser des évaluations sur le fond de cas potentiels déjà identifiés. Dans un système reposant sur des notifications, comme le régime des aides d'État de l'Union européenne par exemple, on pourrait s'attendre à un EPT plus élevé par cas qui pose un problème, car beaucoup d'aides publiques exigent des notifications et une analyse ultérieure sans qu'elles ne soulèvent la moindre préoccupation.

6. Évaluation de la concurrence dans la pratique

Les répondants ont décrit en détail plus de 50 cas différents de mise en œuvre concrète, sous différentes formes, de l'évaluation de la concurrence. Les secteurs suscitant le plus de préoccupations qui ont été mentionnés sont résumés dans la figure 24.

Figure 24 : Secteurs ayant fréquemment fait l'objet d'une étude de cas décrivant une évaluation réussie de la concurrence

Secteur	Nombre de cas examinés
Soins médicaux	7
Finance	6
Électricité	5
Transport	5
Téléphonie	4
Aéroports	3
Construction	3
Marchés publics	3
Professions libérales	2
Commerce alimentaire de gros	2
Eau	1
Entreposage	1
Économie dans son ensemble	1
Véhicules électriques	1
Télévision câblée	1
Import / Export	1
Élimination des déchets	1
Sécurité	1
Production d'acier	1
Assurance automobile	1
Commerce de détail de produits alimentaires	1
Ports	1
Services postaux	1

La présente section examine trois aspects qui suscitent des préoccupations : le secteur des soins médicaux, les restrictions du nombre d'intervenants sur le marché dans une grande diversité de secteurs et les

domaines d'une grande complexité. On trouvera dans la section 2 des précisions sur les études de cas qui concernent les questions de neutralité sur le plan de la concurrence.

6.1 Cas du secteur médical

Sept répondants ont précisé comment ils procédaient à une évaluation de la concurrence dans le secteur médical. Trois ont traité des restrictions s'appliquant à l'emplacement des pharmacies et à leurs propriétaires, deux ont évoqué les restrictions concernant la possibilité d'exercer le métier de médecin généraliste, et deux ont décrit les restrictions imposées sur le commerce de gros et la distribution de médicaments. Les cas particuliers sont présentés dans la figure 25.

Figure 25 : Exemples d'interventions sur le marché médical

Pays	Préoccupations	Procédures
Pharmacies		
Roumanie	Le ministère de la Santé a proposé une ordonnance qui limitait la détention des pharmacies aux pharmaciens et restreignait le nombre de pharmacies pouvant ouvrir dans les zones urbaines.	L'autorité de la concurrence a identifié les problèmes par une procédure d'évaluation de la concurrence. Après son intervention, les deux éléments restrictifs de la politique publique ont été supprimés.
Estonie	En 2005 a été promulguée une nouvelle disposition restreignant la possibilité d'ouvrir de nouvelles pharmacies dans les zones urbaines. Le but était de favoriser l'ouverture de nouvelles pharmacies en zones rurales. Ce n'est pas ce qui s'est produit. En outre, le marché urbain était fortement concentré et se caractérisait par une intégration verticale. L'impossibilité d'implanter de nouvelles pharmacies sur le marché urbain entravait la concurrence non seulement entre les pharmacies, mais aussi dans la distribution de médicaments.	L'autorité de la concurrence a repéré et analysé le problème par une procédure de défense de la concurrence. Malgré des éléments assez solides plaidant contre elle, la restriction est encore en vigueur.
Ukraine	Le ministère de la Santé a proposé que toutes les pharmacies stockent 50 % de leurs médicaments prescriptibles et puissent avoir accès à un entrepôt de 500 m ² . Ce système indûment coûteux empêche les pharmacies de petite taille ou innovante d'entrer sur le marché.	L'autorité de la concurrence a repéré le problème par une procédure de défense de la concurrence.

Médecins généralistes		
Irlande	La méthode permettant aux médecins généralistes de recevoir des fonds publics pour pratiquer des soins financés par l'État n'était pas claire et privilégiait les cabinets de médecins généralistes déjà établis par rapport aux nouveaux.	L'autorité de la concurrence a réalisé une étude de marché et identifié un certain nombre de modifications à apporter aux politiques publiques pour promouvoir la concurrence entre les médecins généralistes proposant des soins financés par l'État. En mai 2012, les propositions ont été présentées devant le Parlement.
Ukraine	De nouvelles propositions de réforme des services de santé réduisaient considérablement – sans justification – le nombre de personnes pouvant exercer le métier de médecins généralistes	L'autorité de la concurrence a décelé le problème par une procédure d'évaluation de la concurrence.
Distribution de médicaments		
Bulgarie	Le ministère de la Santé a exigé des entreprises pharmaceutiques qu'elles désignent leurs grossistes au moment où les médicaments obtiennent leur autorisation de mise sur le marché. Ces autorisations étant accordées pour de longue durée, une telle initiative réduisait considérablement la concurrence sur le marché de la distribution.	Les problèmes ont été repérés, analysés et résolus par une méthode de défense de la concurrence. L'autorité a évoqué ses préoccupations auprès du ministre compétent qui, après une période de consultation, a renoncé à l'exigence de distribuer les médicaments uniquement par l'intermédiaire de grossistes désignés au préalable.
Lettonie	Diverses préoccupations portant notamment sur la facilité d'ouverture de nouvelles pharmacies, l'utilisation de noms de marque dans les prescriptions au lieu d'alternatives renfermant le principe actif et un système interdisant les marges grossistes minimales.	Les problèmes ont été repérés et analysés par une étude sectorielle.

Les cas survenant dans le secteur médical semblent être relativement standards. Ils portent surtout sur des restrictions concernant les personnes qui peuvent exercer une activité et le lieu où elles peuvent l'exercer. Les répondants ont eu recours à diverses méthodes pour identifier et tenter d'éliminer ces restrictions. Les procédures d'analyse d'impact semblent avoir été assez efficaces pour empêcher l'application de restrictions préjudiciables. Les méthodes d'évaluation discrétionnaire ne sont apparemment pas parvenu aussi bien à éliminer les restrictions anticoncurrentielles déjà mises en œuvre.

Dans chacun des cas exposés, l'organisme public compétent a estimé qu'une réglementation excessive avait été mise en place au nom de la protection des consommateurs, alors que la réglementation ne faisait en réalité qu'entraver la concurrence et par conséquent empêcher les consommateurs de bénéficier de produits et de services médicaux de qualité à un prix raisonnable. L'évaluation sur le fond de la concurrence était rarement très compliquée.

6.2 Cas de restrictions inutiles concernant le nombre d'intervenants sur le marché

Sur les 53 études de cas analysées, près d'un tiers portait sur la restriction inutile du nombre d'intervenants sur le marché. Ce type de restriction de la concurrence était, de loin, le plus courant auquel les répondants se sont attaqués en utilisant des procédures d'évaluation de la concurrence.

La figure 26 présente une synthèse de 11 des cas qui ont été exposés en détail.

Figure 26 : Exemple de préoccupations face aux restrictions du nombre d'intervenants sur le marché

Pays	Marché	Préoccupation
Bulgarie	Distribution de médicaments	Possibilité d'être distributeur uniquement en figurant dans une liste agréée
Estonie	Pharmacies	Restriction de l'ouverture de nouvelles pharmacies dans les zones urbaines
Irlande	Médecins généralistes	Restriction des médecins généralistes pouvant accorder des soins publics
Roumanie	Pharmacies	Restriction concernant les propriétaires et les emplacements des pharmacies
Norvège	Taxis	Restriction du nombre de licences de taxis
Espagne	Cars	Restriction concernant les prestataires de services de transport en car
Roumanie	Taxis	Restriction du nombre de licences de taxis
Roumanie	Notaires	Restrictions du nombre de notaires
Chili	Entreposage	Restrictions concernant les prestataires de services d'entreposage de fret aérien
Danemark	Aéroports	Restrictions de la concurrence entre exploitants de terminaux
Taipei, Chine	Télévision câblée	Restrictions des opérateurs régionaux

Comme dans les exemples médicaux examinés précédemment, les restrictions de la concurrence mentionnées ci-dessus sont toutes relativement simples. Le Manuel et la Recommandation ne doivent pas forcément se concentrer sur des domaines particulièrement complexes d'analyse pour couvrir la majorité des problèmes identifiés par les répondants.

6.3 *Préoccupations complexes en matière de concurrence*

Bien que la majorité des cas décrits par les répondants concernent des contraintes relativement simples s'exerçant sur la concurrence, un certain nombre d'études de cas présentées traitent de problèmes plus complexes de marché. Ces problèmes plus complexes sont surtout survenus sur des marchés de réseau qui connaissent souvent des situations de monopoles.

La figure 27 met en évidence trois des problèmes les plus complexes soulevés par les répondants lorsqu'ils ont effectué des évaluations de la concurrence dans les industries de réseau.

Figure 27 : Exemples de problèmes concurrentiels complexes

Problème	Exemples
Réglementation ou non des prix	Le Chili a présenté des cas où l'autorité de la concurrence est intervenue, d'une part, sur les marchés de l'électricité pour suggérer de renforcer la réglementation des prix et, d'autre part, sur les marchés de la téléphonie pour éliminer une réglementation des prix inutile.
Concentration excessive	L'Union européenne et la Pologne ont présenté chacune une étude de cas traitant des préoccupations de concentration et de verrouillage vertical dans les secteurs de la production et de la distribution d'électricité. Les deux études de cas décrivent les enquêtes relativement complexes réalisées sur ces marchés, pour comprendre les raisons et les conséquences d'une concentration dans le secteur et envisager des interventions appropriées.
Degré de transparence	Au Chili, l'autorité de la concurrence est intervenue dans le secteur de l'eau pour améliorer la transparence concernant la propriété des droits relatifs à l'eau afin de favoriser un fonctionnement efficace du marché. En Lettonie, bien qu'il n'y ait pas de monopole naturel sur le marché de l'assurance automobile, l'autorité de la concurrence est intervenue sur ce marché pour éviter un échange d'informations encouragé par l'État entre assureurs à propos du niveau des primes.

Ces trois problèmes – la réglementation ou non des prix, la définition du degré inacceptable de concentration et le degré satisfaisant de transparence sur le marché – sont compliqués, nuancés et spécifiques au marché concerné.

Bien que, dans la majorité des cas, les analyses de la concurrence effectuées soient relativement simples, il pourrait être utile de prévoir, dans le Manuel, des conseils plus précis sur la réalisation d'évaluations de la concurrence dans les industries de réseau et les marchés où des monopoles ont tendance à exister. Le Manuel pourrait, en particulier, couvrir des aspects comme la nécessité ou non de réglementer les prix, la détection et la résolution d'une concentration excessive et les moyens de déterminer si le marché est trop transparent ou pas assez.

7. Conclusion

Un certain nombre de conclusions empiriques se dégagent nettement de l'analyse des informations communiquées par les répondants. Elles soulèvent à leur tour d'éventuelles questions, qui pourraient éventuellement être soumises à un examen, sur l'évolution future de la Recommandation et du Manuel associé.

Certaines conclusions sont précises et ne nécessitent pas un examen plus approfondi. Ce sont notamment les suivantes :

- Le Manuel pour l'évaluation de la concurrence a été jugé utile pour l'application de la majorité des méthodes d'évaluation de la concurrence – même celles qui à l'origine ont été mise en œuvre avant l'introduction de la Recommandation et du Manuel.
- L'introduction de la Recommandation et du Manuel paraît particulièrement opportune, car elle coïncide avec une nette augmentation du nombre de procédures d'évaluation de la concurrence mises en place – et la favorise peut-être.
- La grande majorité des répondants ont eu l'impression que les personnes qui avaient réalisé des évaluations de la concurrence avaient les compétences techniques nécessaires pour le faire avec efficacité et efficience.
- La grande majorité des répondants ont eu l'impression que leurs procédures d'évaluation de la concurrence avaient atteint leurs objectifs et étaient parvenu à réduire le nombre de politiques inutilement restrictives proposées.

Globalement, les répondants ont semblé satisfaits des procédures d'évaluation de la concurrence mises en place et étaient favorables à la Recommandation et au Manuel de l'OCDE. Il y a eu quelques suggestions de révision de la Recommandation. Il y a eu également des suggestions pour des développements du Manuel, et le Secrétariat élaborera des propositions pour considération au sein du Groupe de travail 2 et du Comité.

ANNEXE I

EXEMPLAIRE DU QUESTIONNAIRE

PREMIÈRE PARTIE : VUE D'ENSEMBLE DES MÉCANISMES D'ÉVALUATION DE LA CONCURRENCE

La première partie du questionnaire a pour but d'obtenir un bref aperçu des principaux mécanismes d'évaluation des politiques et des mesures publiques, tant existantes qu'envisagées, pour déterminer leur impact probable sur la concurrence.

L'évaluation de la concurrence est souvent effectuée par plusieurs instances indépendantes (de l'administration publique locale ou centrale). Si différentes instances se chargent de l'évaluation de la concurrence, ces instances ainsi que les mécanismes qu'elles utilisent respectivement doivent être énumérés ci-après. Même dans le cas où une seule instance, par exemple l'autorité de la concurrence, réalise une évaluation de la concurrence, elle peut avoir recours à plusieurs mécanismes, notamment au titre de différents mandats statutaires. Si tel est le cas, ces mécanismes doivent être aussi énumérés séparément ci-après.

Il se peut qu'il existe à la fois un mécanisme très formel pour examiner l'impact sur la concurrence des nouvelles politiques proposées (par exemple, une composante d'évaluation d'impact sur la concurrence au sein d'une procédure plus générale d'analyse de l'impact de la réglementation) et une approche plus informelle pour modifier la législation existante (par exemple à travers des activités de défense de la concurrence). Ces deux mécanismes peuvent s'appuyer ou non sur les mêmes fondements juridiques et ne pas être pilotés par le même ensemble de personnes, bien qu'ils se déroulent au sein de

la même autorité. Si ces mécanismes sont sensiblement différents, comme dans le cas évoqué, les deux mécanismes doivent être énumérés séparément ci-après.

La deuxième partie du questionnaire ne doit être remplie que pour les types de mécanismes d'évaluation portant essentiellement sur le fond. Il serait utile, cependant, que le plus de mécanismes d'évaluation applicables soient mentionnés ici (10 au maximum).

A : Veuillez décrire les principaux moyens (mécanismes) permettant d'évaluer l'impact des politiques publiques existantes et envisagées sur la concurrence.		
Nom ou brève description du mécanisme d'évaluation	Principal service / organisme responsable	Si la Partie II du questionnaire a été complétée pour le mécanisme en question, veuillez préciser le nom de fichier du document correspondant.
[par ex. évaluation formelle de l'impact des politiques proposées sur la concurrence]	[par ex. services élaborant les politiques, supervisés par l'autorité de la concurrence]	[par ex. « Partie II-1 (évaluation formelle).DOC »]
[par ex. défense informelle de la concurrence pour suggérer des modifications des politiques existantes]	[par ex. service des affaires externes de l'autorité de la concurrence]	[par ex. « Partie II-2 (défense de la concurrence).DOC »]
[par ex. obligation légale d'examiner les modifications apportées aux réglementations des organismes professionnels]	[par ex. médiateur pour les services professionnels]	[par ex. « Partie II-3 (médiateur juridique).DOC »]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]
[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]	[insérez la réponse en cas échéant]

DEUXIÈME PARTIE : PRÉCISIONS SUR LES MÉCANISMES D'ÉVALUATION DE LA CONCURRENCE ÉNUMÉRÉS DANS LA PREMIÈRE PARTIE

Cette deuxième partie du questionnaire a pour but d'obtenir des informations plus détaillées sur les mécanismes d'évaluation de la concurrence énumérés dans la première partie. Elle doit être complétée pour chaque mécanisme s'intéressant aux questions de fond. Le mécanisme couvert par cette deuxième partie du questionnaire doit correspondre au nom de fichier et au nom et numéro qui lui ont été donnés dans la première partie.

La section A de la deuxième partie pose des questions à choix multiple sur le mécanisme. La section B de la deuxième partie demande une description succincte du mécanisme et de son contexte institutionnel. La section C de la deuxième partie pose plusieurs questions quantitatives sur l'envergure et l'impact du mécanisme, ainsi que plusieurs questions qualitatives. La section D de la deuxième partie demande une description succincte d'un cas d'évaluation particulièrement réussi en appliquant ce mécanisme.

A : Veuillez répondre aux questions suivantes concernant la mise en œuvre et le champ d'application de la procédure d'évaluation de la concurrence.		
Question	Réponse	Commentaire ou remarque
En quelle année le mécanisme a-t-il été introduit pour la première fois ?	[l'année]	[commentaires]
En quelle année le mécanisme a-t-il fait l'objet d'une importante actualisation ?	[l'année]	[commentaires]
Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer l'impact d'une politique envisagée sur la concurrence ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer l'impact d'une politique existante sur la concurrence ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]

Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer l'impact de politiques sur d'autres aspects que la concurrence ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer des politiques qui limitent l'éventail des participants au marché , ou ont des répercussions sur leurs actions et les incitations les concernant ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer des politiques qui limitent les informations à la disposition des consommateurs ou leur capacité à faire des choix ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer des politiques de réglementation qui instaurent ou révisent un organisme de réglementation, créent un dispositif de réglementation des prix ou de l'entrée, ou restructurent des monopoles existants ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Le mécanisme s'applique-t-il à toutes les politiques et mesures publiques ou existe-t-il des exceptions?	[cliquer pour sélectionner]	[énumérer les exceptions, le cas échéant]
Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer les « procédures concurrentielles » ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure le mécanisme exige-t-il une participation de l'autorité de la concurrence à l'analyse ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Existe-t-il des critères spécifiques , par exemple ceux définis dans le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence, qui servent à évaluer l'impact sur la concurrence ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
<i>Le cas échéant</i> , les critères utilisés pour évaluer l'impact sur la concurrence sont-ils à la disposition du public ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure l'analyse et l'examen actuels de l'impact des politiques et des mesures sur la concurrence sont-ils rendus publics ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]

Dans quelle mesure le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence a-t-il été utile pour mettre au point le mécanisme ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
Dans quelle mesure le Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence a-t-il été utile pour mettre en œuvre le mécanisme ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
D'autres manuels d'instructions qui n'émanent pas de l'OCDE , ont-ils servi à réaliser l'évaluation ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
<i>Le cas échéant, qui a produit</i> ces manuels ?	[origine des instructions]	[commentaires]
Les personnes se chargeant d'appliquer <i>les manuels de l'OCDE ou n'émanant pas de l'OCDE</i> ont-elles reçu une formation ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]
<i>Le cas échéant, qui a fourni</i> cette formation ?	[origine de la formation]	[commentaires]

B : Veuillez décrire brièvement le mécanisme. Si possible, précisez :

L'objectif du mécanisme

Les modalités de mise en œuvre du mécanisme (en expliquant qui met en œuvre le mécanisme, quelles politiques sont choisies ou mises à disposition pour examen et comment sont négociées ou mises en œuvre les révisions des politiques, y compris les procédures possibles de règlement des conflits)

Le mandat statutaire sur lequel se fonde le mécanisme et les pouvoirs juridiques qu'il confère (à la fois en termes de capacité et de prérogatives pour l'examen des politiques, en précisant en outre la procédure utilisée pour obtenir une révision des politiques)

Le caractère automatique de la mise en œuvre du mécanisme ou son caractère discrétionnaire (et, le cas échéant, les conditions de mise en œuvre ; pour les sélections préliminaires, veuillez indiquer à quelle étape s'effectue l'évaluation)

Le champ d'application du mécanisme en termes de secteurs et de types de couverture des politiques (y compris toute exclusion, toute exception ou tout domaine soumis à un traitement spécial)

L'attention portée, dans le cadre du mécanisme, aux facteurs non concurrentiels (comme les considérations de politiques industrielles).

Prévoyez de ne pas écrire plus de 1000 mots pour votre réponse à chacun des points précédents. Si vous souhaitez joindre des diagrammes, documents ou liens Internet pour mieux illustrer votre réponse, veuillez communiquer les noms des fichiers (et, le cas échéant, préciser le numéro de page) en dessous de votre réponse.

[par ex.

C : Veuillez répondre aux questions suivantes sur l'envergure du mécanisme d'évaluation et son impact			
Question	Réponse	Commentaire ou remarque	
Environ combien d'effectifs en équivalent temps plein travaillent à l'évaluation de la concurrence (veuillez tenir compte du personnel travaillant sur des aspects qui ne sont pas liés à la concurrence)	[insérer le nombre]	[commentaires]	
Environ combien de « politiques ou mesures » sont analysées sur le fond dans le cadre de ce mécanisme chaque année ?	[insérer le nombre]	[commentaires]	
Environ quel pourcentage de cas d'évaluation a-t-il suscité de profondes inquiétudes en matière de concurrence ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
Environ quel pourcentage de cas d'évaluation ayant suscité de profondes inquiétudes en termes de concurrence a-t-il fait l'objet d'un débat sur les questions de fond avec les artisans des politiques publiques en vue d'une éventuelle révision ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
Environ quel pourcentage de cas d'évaluation ayant suscité des inquiétudes en termes de concurrence a-t-il fait l'objet d'une révision après l'évaluation ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
En moyenne, dans quelle mesure les révisions apaisent-elles les inquiétudes exprimées ?	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
Les réponses aux questions d'attitude suivantes seront maintenues confidentielles et utilisées dans le rapport sous forme agrégée. Veuillez préciser dans quelle mesure vous êtes d'accord ou pas d'accord avec les affirmations suivantes :			
L'ensemble actuel des dispositions législatives et réglementaires auquel s'applique ce mécanisme restreint inutilement la concurrence	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
Les personnes qui élaborent les politiques auxquelles s'applique ce mécanisme ont déjà une notion claire de ce qui peut restreindre inutilement la concurrence	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
L'existence des évaluations de la concurrence a réduit le nombre de politiques inutilement restrictives proposées	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
Le mécanisme particulier d'évaluation de la concurrence dont il est question ici parvient à atteindre ses objectifs	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	
Les personnes qui mettent en œuvre les évaluations de la concurrence dans le cadre de ce mécanisme ont des compétences techniques suffisantes pour faire leur travail de façon efficace et efficiente	[cliquer pour sélectionner]	[commentaires]	

D) Cas d'évaluation réussie

En gardant à l'esprit le cas d'évaluation de la concurrence la plus réussie récemment, veuillez préciser :

- La politique ou la mesure proposée initialement, en donnant des informations sur les marchés qui auraient été affectés et, si possible, sur le volume approximatif des échanges
 - Comment vous avez pris connaissance de la politique ou la mesure
 - Pourquoi la politique ou la mesure était une source de préoccupation
 - Comment s'est déroulé l'examen de toute éventuelle révision de la politique ou de la mesure
- Quels outils analytiques ont été utilisés et comment
- Quel a été le résultat de la procédure

Votre réponse ne doit pas dépasser 500 mots. Si vous ne pouvez identifier un cas d'évaluation de la concurrence réussie, veuillez utiliser l'espace disponible pour préciser pour quelle raison, à votre avis, aucun cas n'a été réussi.

[par ex.]

ANNEXE II

TABLEAUX DE DONNÉES ET MÉTHODE D'ANALYSE

La présente section du rapport présente des tableaux de données détaillées sur toutes les questions posées dans le Questionnaire et donne d'autres précisions sur la méthode de catégorisation utilisée.

1. Aspects couverts par la Recommandation

Les données de mise en œuvre dans la figure 4 ont été calculées en utilisant la méthode suivante qui per

met de déterminer dans quelle mesure la Recommandation décrit les procédures exposées en détail par les répondants.

- *Couvre les actions proposées.* Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer l'impact d'une politique envisagée sur la concurrence », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Couvre les actions proposées*.
- *Couvre les actions existantes.* Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer l'impact d'une politique existante sur la concurrence », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Couvre les actions existantes*.
- *A un mécanisme spécifique de révision.* Après l'analyse de l'ensemble de la deuxième partie du questionnaire, il a été attribué une valeur positive à la procédure lorsque la méthode avait son propre système de révision de la politique ou bien était étroitement liée au processus normal d'élaboration des politiques, les préoccupations sur le plan de

la concurrence bénéficiant ainsi d'une attention toute particulière. Il a été attribué une valeur nulle à la procédure lorsque la méthode n'était pas étroitement liée au processus normal d'élaboration des politiques et n'avait pas son système spécifique pour apporter des modifications.

- *A des critères transparents de sélection.* Si à la question « Les critères utilisés pour évaluer l'impact sur la concurrence sont-ils à la disposition du public ? », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *A des critères transparents de sélection*.
- *Couvre les contraintes exercées du côté de l'offre.* Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer des politiques qui limitent l'éventail des participants au marché, ou ont des répercussions sur leurs actions et les incitations les concernant ? », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Couvre les contraintes exercées du côté de l'offre*.
- *Couvre les contraintes exercées du côté de la demande.* Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer des politiques qui limitent les informations à la disposition des consommateurs ou leur capacité à faire des choix », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Couvre les contraintes exercées du côté de la demande*.
- *Couvre la réglementation publique des prix et des secteurs.* Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer des politiques de réglementation qui instaurent ou révisent un organisme de réglementation, créent un dispositif de réglementation des prix ou de l'entrée, ou restructurent des monopoles existants », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Couvre la réglementation publique des prix et des secteurs*.
- *Couvre les procédures concurrentielles.* Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme est-il utilisé pour évaluer les procédures concurrentielles », la réponse était « modérément », « exclusivement »

ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Couvre les procédures concurrentielles*.

- *Exige une participation importante de l'autorité de la concurrence*. Si à la question « Dans quelle mesure le mécanisme exige-t-il une participation de l'autorité de la concurrence à l'analyse », la réponse était « modérément », « exclusivement » ou « beaucoup », la méthode correspondante a été associée à *Exige une participation importante de l'autorité de la concurrence*.
- *Est généralement « intégrée » au processus*. Après l'analyse de l'ensemble de la deuxième partie du questionnaire, il a été attribué une valeur positive à la procédure lorsque la méthode était automatiquement mise en œuvre d'une manière ou d'une autre. Il a été attribué une valeur nulle à la procédure lorsque la méthode était mise en œuvre à la discrétion de l'instance appliquant la méthode et lorsqu'elle n'était pas liée d'une autre manière au processus d'élaboration des politiques.

2. Efficacité

La figure 28 donne d'autres précisions sur l'évaluation par les répondants de l'efficacité de différentes procédures.

Figure 28 : Autoévaluation de l'efficacité de la procédure d'évaluation de la concurrence

Échantillon	La procédure a atteint ses objectifs				L'existence de la procédure a réduit le nombre de politiques inutilement restrictives proposées				
	Pas de réponse	En désaccord	Ni d'accord, ni en désaccord	D'accord	Pas de réponse	En désaccord	Ni d'accord, ni en désaccord	D'accord	
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques									
Analyse d'impact	27	11 %	11 %	11 %	67 %	15 %	7 %	15 %	63 %
Évaluation discrétionnaire	13	8 %	8 %	0 %	85 %	8 %	8 %	8 %	77 %
Enquête sur les marchés / secteurs	10	0 %	0 %	10 %	90 %	0 %	0 %	10 %	90 %
Total	50	8 %	8 %	8 %	76 %	10 %	6 %	12 %	72 %
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques									
Commissions dotées de vastes attributions	2	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Systèmes de remise en cause	6	17 %	0 %	33 %	50 %	17 %	0 %	17 %	67 %
Total	8	13 %	0 %	25 %	63 %	13 %	0 %	13 %	75 %
Procédures axées sur des actions discrétionnaires									
Examen de la réglementation sectorielle	4	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Examen des subventions	3	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	33 %	67 %
Surveillance des marchés publics	2	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %	50 %	0 %	50 %
Zonage et planification	1	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %	0 %
Total	10	0 %	0 %	10 %	90 %	0 %	10 %	20 %	70 %

3. Efficacité

La figure 29 donne davantage de précisions sur les calculs d'EPT effectués. On notera la taille relativement petite de l'échantillon de répondants qui ont fourni suffisamment de détail concernant ces calculs.

La moyenne des EPT nécessaires pour examiner chaque cas est calculée en divisant le nombre d'EPT signalés par le nombre de cas examinés chaque année.

Lorsque les répondants ont signalé exactement le même nombre de cas et d'EPT pour de multiples méthodes, les nombres sont pris en compte au pro rata.

Par exemple, si un pays déclare 10 EPT et 200 cas pour deux méthodes différentes, cinq EPT et 100 cas sont signalés pour chaque méthode.

Figure 29 : Autoévaluation de l'efficacité de la procédure d'évaluation de la concurrence

	Échantillon	Minimum d'EPT par cas	Moyenne d'EPT par cas	Maximum d'EPT par cas
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques				
Analyse d'impact	11	0.004	0.17	0.83
Évaluation discrétionnaire	2	0.04	0.77	1.50
Enquête sur les marchés / secteurs	6	0.29	1.10	2.40
<i>Total</i>	<i>19</i>	<i>0.10</i>	<i>0.52</i>	<i>1.40</i>
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques				
Commissions dotées de vastes attributions	1	0.08	0.08	0.08
Systèmes de remise en cause	3	0.11	0.93	2.50
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>0.11</i>	<i>0.72</i>	<i>1.90</i>
Procédures axées sur des actions discrétionnaires				
Examen de la réglementation sectorielle	1	1.00	1.00	1.00
Examen des subventions	3	0.03	0.17	0.43
Surveillance des marchés publics	2	0.51	2.26	4.00
Zonage et planification	1	0.50	0.50	0.50
Total	7	0.37	0.93	1.54

4. Impact

La figure 30 donne davantage de précisions sur le degré de succès obtenu par les différentes procédures pour modifier les politiques publiques.

Les pourcentages sont calculés en prenant les valeurs médianes des fourchettes communiquées par les répondants, puis en les agrégeant pour chaque procédure :

Figure 30 : Degré de succès obtenu par les différentes procédures pour modifier les politiques publiques

Réponse donnée par les répondants	Pourcentage utilisé pour le calcul
<10 %	5 %
11 %-40 %	25 %
41 %-60 %	50 %
61 %-90 %	75 %
>91 %	95 %

Relativement peu de pays ont été en mesure de communiquer avec précision les statistiques.

Figure 31 : Autoévaluation de l'impact des procédures d'évaluation de la concurrence

	Échantillon	Moyenne (en %) des cas qui ont suscité des préoccupations	Moyenne (en %) des cas qui ont suscité des préoccupations et ont été révisés
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques			
Analyse d'impact	14	38 %	27 %
Évaluation discrétionnaire	6	58 %	42 %
Enquête sur les marchés / secteurs	7	77 %	50 %
Total	27	53 %	36 %
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques			
Commissions dotées de vastes attributions	0	sans objet	sans objet
Systèmes de remise en cause	3	73 %	35 %
Total	3	55 %	26 %
Procédures axées sur des actions discrétionnaires			
Examen de la réglementation sectorielle	1	95 %	95 %
Examen des subventions	2	15 %	60 %
Surveillance des marchés publics	1	95 %	5 %
Zonage et planification	1	5 %	5 %
Total	5	48 %	41 %

5. Ampleur des restrictions sur la concurrence imposée par la législation actuelle

Il a également été demandé aux répondants dans quelle mesure la législation actuelle à laquelle s'applique le mécanisme a restreint la concurrence et dans quelle mesure ils ont eu l'impression que les artisans de la législation actuelle avaient une notion claire des répercussions sur la concurrence de leurs propositions.

Figure 32 : Évaluation de l'état de la législation actuelle

Échantillon	L'ensemble actuel des dispositions législatives restreint inutilement la concurrence				Les personnes qui élaborent les politiques ont déjà une notion claire de ce qui restreint la concurrence				
	Pas de réponse	En désaccord	Ni d'accord, ni en désaccord	D'accord	Pas de réponse	D'accord	Ni d'accord, ni en désaccord	D'accord	
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques									
Analyse d'impact	27	15 %	19 %	44 %	22 %	11 %	11 %	11 %	67 %
Évaluation discrétionnaire	13	8 %	15 %	62 %	15 %	8 %	8 %	0 %	85 %
Enquête sur les marchés / secteurs	10	10 %	20 %	60 %	10 %	0 %	0 %	10 %	90 %
Total	50	12 %	18 %	52 %	18 %	8 %	8 %	8 %	76 %
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques									
Commissions dotées de vastes attributions	2	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Systèmes de remise en cause	6	17 %	17 %	33 %	33 %	17 %	0 %	33 %	50 %
Total	8	13 %	13 %	25 %	50 %	13 %	0 %	25 %	63 %
Procédures axées sur des actions discrétionnaires									
Examen de la réglementation sectorielle	4	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Examen des subventions	3	0 %	0 %	67 %	33 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Surveillance des marchés publics	2	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	50 %	50 %
Zonage et planification	1	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Total	10	0 %	20 %	30 %	50 %	0 %	0 %	10 %	90 %

6. Compétences techniques

La figure 33 donne davantage de précisions sur les compétences techniques signalées des personnes réalisant les évaluations de la concurrence.

Figure 33 : Répondants (en %) estimant que les personnes réalisant les évaluations de la concurrence ont les compétences techniques nécessaires, filtrés selon qu'ils ont reçu ou non une formation

	Pas de formation	Pas de réponse	Formation	Total
Procédures intervenant directement dans l'élaboration des politiques publiques				
Analyse d'impact	70 %	25 %	77 %	67 %
Évaluation discrétionnaire	83 %	100 %	100 %	92 %
Enquête sur les marchés / secteurs	100 %	100 %	67 %	90 %
Total	79 %	60 %	81 %	78 %
Procédures en dehors de l'élaboration des politiques publiques				
Commissions dotées de vastes attributions	100 %			100 %
Systèmes de remise en cause	67 %	100 %	100 %	83 %
Total	75 %	75 %	75 %	88 %
Procédures axées sur des actions discrétionnaires				
Examen de la réglementation sectorielle	100 %		100 %	100 %
Examen des subventions	0 %	100 %	100 %	67 %
Surveillance des marchés publics	100 %		0 %	50 %
Zonage et planification		100 %		100 %
Total	60 %	40 %	70 %	80 %

ANNEXE III**RECOMMANDATION DU CONSEIL SUR L'ÉVALUATION D'IMPACT
SUR LA CONCURRENCE**22 octobre 2009 - [C\(2009\)130](#)**LE CONSEIL,**

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

VU la convergence de vues qui s'est dégagée lors de la Réunion de 1997 du Conseil au niveau des ministres selon laquelle les restrictions à la concurrence sont souvent coûteuses et inefficaces pour promouvoir l'intérêt public et doivent être évitées [[C/MIN\(97\)10](#)] ;

VU les Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation [[C\(2005\)52](#)], qui appellent les gouvernements à réexaminer les propositions de nouvelles réglementations, ainsi que les réglementations existantes, en ce qui concerne la concurrence ;

CONSIDERANT que la concurrence favorise l'efficacité, contribuant à faire en sorte que les biens et services offerts aux consommateurs correspondent mieux à leurs préférences, tout en comportant des avantages tels que des prix plus bas, une amélioration de la qualité, un renforcement de l'innovation et une productivité plus élevée ;

CONSIDERANT que l'augmentation de la productivité est essentielle pour la croissance économique et l'amélioration de l'emploi ;

CONSIDERANT que les politiques publiques répondent à divers objectifs dans plusieurs domaines, notamment le commerce, la protection sociale, la santé, la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement ;

CONSIDERANT que, parfois, les politiques publiques restreignent indûment la concurrence ;

CONSIDERANT que ces restrictions injustifiées peuvent être involontaires, alors même que les politiques publiques en question ne sont pas ciblées sur la réglementation économique et n'ont pas du tout pour objet d'influer sur la concurrence ;

CONSIDERANT que les politiques publiques qui restreignent indûment la concurrence peuvent souvent être réformées d'une manière qui favorise la concurrence sur le marché tout en permettant d'atteindre les objectifs de ces politiques ;

CONSIDERANT que la régulation et la réforme des secteurs réglementés nécessitent généralement une évaluation détaillée des effets probables sur la concurrence ;

CONSIDERANT que, toutes choses égales par ailleurs, les politiques publiques les moins dommageables pour la concurrence doivent être préférées à celles qui le sont davantage, sous réserve qu'elles permettent d'atteindre les objectifs identifiés ;

NOTANT qu'un certain nombre de pays réalisent déjà des évaluations d'impact sur la concurrence; et

NOTANT que l'OCDE et un certain nombre de pays Membres de l'OCDE ont développé des manuels pour l'évaluation d'impact sur la concurrence ;

I. RECOMMANDE aux gouvernements des pays Membres :

A. Identification des politiques publiques existantes ou envisagées qui restreignent indûment la concurrence

1. Les gouvernements devraient instaurer une procédure appropriée permettant l'identification des politiques publiques existantes ou envisagées qui restreignent indûment la concurrence et élaborer des critères spécifiques et transparents pour l'évaluation d'impact sur la concurrence, notamment en ce qui concerne la mise au point de dispositifs de sélection.

2. En réalisant une évaluation d'impact sur la concurrence, les gouvernements devraient accorder une attention particulière aux politiques qui limitent :
 - i) le nombre ou l'éventail des participants au marché ;
 - ii) les actions que peuvent engager les participants au marché ;
 - iii) l'incitation des participants au marché à adopter un comportement concurrentiel ;
 - iv) les choix et les informations à la disposition des consommateurs.

3. Les politiques publiques devraient être soumises à une évaluation d'impact sur la concurrence même lorsqu'elles poursuivent l'objectif de promouvoir des résultats conformes aux règles de la concurrence et en particulier dans les cas suivants :
 - i) lorsqu'elles instaurent ou révisent un nouvel organisme ou régime de réglementation (l'évaluation peut, par exemple, vérifier, entre autres, que le nouvel organisme réglementaire est suffisamment indépendant du secteur soumis à la réglementation) ;
 - ii) lorsqu'elles instaurent un dispositif de réglementation des prix ou de l'entrée (l'évaluation peut, par exemple, s'assurer qu'il n'existe pas de modes d'intervention raisonnables qui soient moins anticoncurrentiels) ;
 - iii) lorsqu'elles restructurent des monopoles existants (l'évaluation peut, par exemple, s'assurer que les mesures de restructuration atteignent réellement leurs objectifs proconcurrentiels) ;
 - iv) lorsqu'elles instaurent des procédures concurrentielles (l'évaluation peut, par exemple, s'assurer que la procédure d'appel d'offres crée des incitations à opérer efficacement dans l'intérêt des consommateurs).

B. Révision des politiques publiques qui restreignent indûment la concurrence

1. Les gouvernements devraient mettre en place un processus approprié pour la révision des politiques publiques existantes ou envisagées qui restreignent indûment la concurrence et élaborer des critères spécifiques et transparents pour l'évaluation de politiques de rechange adéquates.
2. Les gouvernements devraient adopter l'alternative la plus favorable à la concurrence compatible avec les objectifs d'intérêt public poursuivis, tout en tenant compte des coûts et avantages de la mise en œuvre.

C. Dispositif institutionnel

1. L'évaluation d'impact sur la concurrence devrait être intégrée dans l'examen des politiques publiques de la manière la plus efficiente et efficace possible, compte tenu des contraintes tenant aux institutions et aux ressources disponibles.
2. Les organismes ou les agents responsables de la concurrence disposant d'une expertise en concurrence devraient être associés au processus d'évaluation d'impact sur la concurrence.
3. L'évaluation d'impact des politiques publiques envisagées sur la concurrence devrait être intégrée dans le processus de décision publique à un stade précoce.

D. Définitions

Aux fins de la présente Recommandation :

« politiques publiques » désigne les réglementations, règles ou législations;

« restreint indûment la concurrence » signifie que les restrictions à la concurrence sont plus fortes que celles qui seraient nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt public, compte tenu des autres solutions possibles et de leur coût ;

« participants au marché » désigne les entreprises, les particuliers ou les entreprises publiques qui fournissent ou achètent des biens ou des services ;

« organismes responsables de la concurrence » désigne des institutions publiques, y compris une autorité nationale de la concurrence, chargées de favoriser, de promouvoir et de renforcer la concurrence sur le marché et dont le rôle en la matière ne se limite pas à un secteur particulier ;

« procédures concurrentielles » désigne les procédures d'appel d'offres organisées par l'Etat pour l'attribution du droit d'approvisionner un marché déterminé ou pour l'utilisation d'une ressource publique limitée pendant un laps de temps donné ;

« évaluation d'impact sur la concurrence » désigne l'examen des effets des politiques publiques sur la concurrence, y compris l'analyse de politiques de rechange ayant moins d'effets anticoncurrentiels. Les principes de l'évaluation d'impact sur la concurrence sont applicables à tous les niveaux d'administration.

II. INVITE les économies non Membres à s'associer à cette Recommandation et à la mettre en oeuvre.

III. CHARGE le Comité de la concurrence :

de servir de lieu de rencontre pour des échanges d'expériences concernant cette Recommandation par les pays Membres et les économies non Membres qui s'y sont associées ;

de promouvoir cette Recommandation auprès des autres Comités et organes compétents de l'OCDE ;

de faire rapport au Conseil dans un délai de trois ans sur la mise en oeuvre de cette Recommandation