

MANUEL POUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR LA CONCURRENCE

1 principes



LISTE DE RÉFÉRENCE POUR L'ÉVALUATION DE LA CONCURRENCE



Une évaluation approfondie de l'impact sur la concurrence est nécessaire quand une loi ou projet de réglementation :

A

Limite le nombre ou l'éventail des fournisseurs

Peut être le cas si la réglementation :

- A1** accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services ;
- A2** impose l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice de l'activité ;
- A3** restreint les possibilités de fourniture d'un bien ou service par certaines fournisseurs ;
- A4** augmente sensiblement les coûts d'entrée ou de sortie pour un fournisseur ;
- A5** crée un obstacle géographique empêchant une entreprise de fournir des biens et services, d'offrir de la main-d'œuvre ou d'effectuer des investissements.

B

Limite la capacité de concurrence des fournisseurs

Peut être le cas si la réglementation :

- B1** restreint la possibilité, pour les vendeurs, de fixer les prix des biens ou services ;
- B2** limite la liberté des fournisseurs de faire de la publicité pour leurs biens et services ou de les commercialiser ;
- B3** fixe des normes de qualité des produits qui confèrent un avantage à certains fournisseurs par rapport aux autres ou qui sont supérieures au niveau que choisiraient un grand nombre de clients bien informés ;
- B4** augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres (tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants).

C

Réduit l'incitation des fournisseurs à se livrer concurrence

Peut être le cas si la réglementation :

- C1** crée un régime d'autoréglementation ou de coréglementation ;
- C2** oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts ;
- C3** fait échapper l'activité d'un secteur ou d'une catégorie de fournisseurs au droit commun de la concurrence.

D

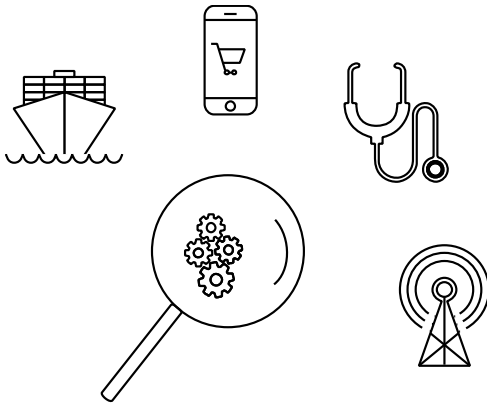
Limite les choix et l'information des clients

Peut être le cas si la réglementation :

- D1** limite pour les consommateurs la liberté de choix de leurs fournisseurs ;
- D2** freine la mobilité des clients des fournisseurs de biens ou services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur ;
- D3** modifie fondamentalement les informations dont ont besoin les acheteurs pour faire efficacement leur choix.

Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence

Volume 1
Principes



Merci de citer cet ouvrage comme suit : OCDE (2019), *Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence : Volume 1. Principes*, <https://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>

Version 4.0.

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 ou des pays de l'Union européenne.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien 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 2019



Avant-propos

Une plus vive concurrence peut améliorer la performance économique d'un pays, ouvrir des possibilités d'activité à ses citoyens et réduire le coût des biens et services dans l'ensemble de l'économie. Cela étant, un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires peuvent indument restreindre la concurrence sur le marché. Les pouvoirs publics peuvent limiter les restrictions qui ne sont pas indispensables en utilisant le « Manuel pour l'évaluation de l'impact de la concurrence » mis au point par l'OCDE. Le Manuel offre une méthodologie générale pour déceler les restrictions qui sont superflues et pour élaborer d'autres solutions moins restrictives ne sacrifiant pas pour autant les objectifs d'action. La « Liste de référence » est un élément essentiel du Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence. Grâce à une série de questions simples, elle permet de sélectionner les lois et règlements susceptibles de restreindre inutilement la concurrence. Grâce à ce filtrage, les ressources publiques, limitées, pourront être affectées là où l'évaluation d'impact sur la concurrence est la plus nécessaire.

Les pouvoirs publics peuvent utiliser le Manuel de trois manières :

- Pour évaluer des projets de loi ou de règlement (par exemple, dans le cadre des programmes d'analyse d'impact de la réglementation) ;
- Pour évaluer des lois et règlements en vigueur (dans l'ensemble de l'économie ou dans certains secteurs) ;
- Pour évaluer l'impact des réglementations sur la concurrence (évaluation réalisée soit par les instances publiques chargées de l'élaboration et de l'examen des politiques, soit par l'autorité de la concurrence).

Le Manuel est conçu pour une application décentralisée, aussi bien au niveau national qu'au niveau infranational. S'il est doté de cette flexibilité, c'est parce que les restrictions à la concurrence peuvent être le fait des différents niveaux d'administration et que l'évaluation d'impact sur la concurrence est utile à chacun de ces niveaux. De fait, l'un des exemples les

plus instructifs de réforme proconcurrentielle nous est offert par un système fédéral, celui de l’Australie, qui a mené à bien au milieu des années 90 de vastes réformes proconcurrentielles au niveau national et au niveau de ses États et Territoires. Depuis lors, l’Australie connaît de bons résultats économiques ; grâce à une croissance soutenue et régulière, elle n’est plus dans la moyenne des pays de l’OCDE, mais compte parmi les économies les plus performantes de la zone. Les bénéfices économiques suite à l’implémentation des changements recommandés lors d’une grande étude sur l’évaluation de l’impact sur la concurrence en 2013 s’élevaient à environ 5.2 milliards EUR (OCDE, 2014a). Dans une autre étude, les bénéfices ont été estimés à 2.5 % ou plus du PIB (Sims, R., 2013 et Productivity Commission, 2005). Bien que tous les projets n’aient pas des impacts aussi importants, les bénéfices de l’évaluation de l’impact sur la concurrence peuvent être substantiels.

Le Manuel peut être utilisé sans formation spécialisée en économie ou en politique de la concurrence. Les utilisateurs pourraient être des ministères, les parlements, les cabinets des dirigeants gouvernementaux, les responsables publics à tous les niveaux d’administration et les organismes extérieurs chargés de l’évaluation des politiques.

Le Manuel pour l’évaluation de l’impact sur la concurrence est disponible dans un grand nombre de langues afin de favoriser sa diffusion et son adoption. Il se compose de trois volumes : le Volume 1 - *Principes pour l’évaluation de l’impact sur la concurrence* – contient des exemples de retombées bénéfiques de la concurrence, présente la Liste de référence pour l’évaluation d’impact sur la concurrence et montre de quelles manières les pouvoirs publics évaluent, dans l’optique de la concurrence, les mesures qu’ils prennent ; le Volume 2 – *Guide pour l’évaluation de l’impact sur la concurrence* – détaille les points à examiner lors de l’évaluation d’impact sur la concurrence ; et le Volume 3 – *Manuel pratique pour l’évaluation de l’impact sur la concurrence* – donne des orientations, étape par étape, pour l’exécution de l’évaluation d’impact sur la concurrence. Tous les documents à ce sujet peuvent être consultés sur le site de l’OCDE en cliquant sur www.oecd.org/fr/concurrence/assessment_toolkit.htm.

Remerciements

Le Manuel pour l’évaluation de l’impact sur la concurrence a été mis au point par le Groupe de travail n° 2 du Comité de la concurrence, avec le concours des membres de nombreuses délégations des pays membres et non membres de l’OCDE et d’autres organes de l’OCDE ayant un intérêt dans

ces domaines, y compris le Comité des politiques de Réglementations et le Comité de la Politique des consommateurs.

Pour le Secrétariat de l'OCDE, Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal, Marta Troya-Martinez, Mark Ronayne, Cristiana Vitale et Sabine Zigelski, sous la supervision de Sean F. Ennis de la Division de la Concurrence, ont participé à sa rédaction. Des commentaires substantiels ont été faits par Peter Avery, António Gomes, Stéphane Jacobzone, Federica Maiorano, Ania Thiemann et de nombreux délégués des Comités de l'OCDE.

Le chapitre 1 a été préparé par Sean F. Ennis, en collaboration avec Rex Deighton-Smith et Vivek Ghosal. Les exemples fournis dans le chapitre 2 ont été préparés par John Davies, Vivek Ghosal et Cristiana Vitale.



Table des matières

Chapitre 1

L'évaluation d'impact sur la concurrence et la liste de référence..... 9

Chapitre 2

En quoi les consommateurs profitent-ils de la concurrence et en quoi la concurrence influence-t-elle positivement la productivité, la croissance, l'innovation et l'emploi ? 29

Chapitre 3

Inscrire l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'action des pouvoirs publics 41

Références 53

Annexe

Recommandation du conseil de l'ocde sur l'évaluation d'impact sur la concurrence..... 55



Chapitre 1

L'évaluation d'impact sur la concurrence et la liste de référence

Ce chapitre présente la Liste de référence pour l'évaluation d'impact de la concurrence et commente son rôle dans cette évaluation. Le lecteur déjà bien informé pourra passer directement au volume technique parallèle, le Guide pour l'évaluation d'impact de la concurrence.

Introduction

L'action des pouvoirs publics est souvent axée sur d'importants objectifs d'intérêt général, qu'elle vise à promouvoir et préserver. Il y a généralement de multiples solutions pour atteindre ces objectifs. Parce que dans la plupart des cas une plus vive concurrence est profitable aux consommateurs, il est très utile d'évaluer les effets que les différentes options peuvent avoir sur la concurrence¹. Il est préférable d'effectuer ces évaluations au début du processus de d'élaboration des politiques.

Ce Manuel montre comment réaliser cette évaluation. Il offre aux autorités réglementaires et législatives une méthode pratique qui leur permettra de recenser les restrictions importantes à la concurrence et, si possible, de les éviter. Le Conseil de l'OCDE recommande une telle évaluation d'impact de la concurrence (voir l'annexe A).

Cette méthode utilise dans un premier temps une série de questions-clés contenues dans une « Liste de référence pour l'évaluation d'impact de la concurrence », grâce auxquelles on pourra déterminer si un projet de loi ou de règlement est susceptible de nuire sensiblement à la concurrence.

¹ On trouvera au chapitre 2 une série d'exemples des effets bénéfiques de la concurrence.

Cette Liste de référence aidera les responsables à bien cerner les problèmes possibles de concurrence suffisamment tôt lors de l'élaboration des politiques.

Pour la majorité des réglementations, il ne devrait pas y avoir d'effets nocifs importants sur la concurrence, mais la procédure d'évaluation d'impact de la concurrence, dont la mise en œuvre de la Liste de référence constitue la première phase, offre le cadre d'analyse dont les autorités réglementaires et législatives ont besoin pour corriger d'éventuels problèmes de concurrence. Cette procédure les aide à déterminer les solutions possibles de nature à réduire ou éliminer les effets nocifs potentiels sur la concurrence tout en étant conformes aux objectifs recherchés.

On commentera maintenant les quatre catégories de questions de la Liste de référence et les premières mesures à prendre si la réponse à l'une ou l'autre de ces questions est « oui ». Cela nous permet de considérer des idées de politiques alternatives potentielles.

LISTE DE RÉFÉRENCE POUR L'ÉVALUATION DE LA CONCURRENCE



Il conviendrait de mener à bien une évaluation de la concurrence si une disposition légale produit l'un des effets suivants :

A

Limite le nombre ou l'éventail des fournisseurs

Peut être le cas si la réglementation :

- A1** accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services ;
- A2** impose l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice de l'activité ;
- A3** restreint les possibilités de fourniture d'un bien ou service par certains fournisseurs ;
- A4** augmente sensiblement les coûts d'entrée ou de sortie pour un fournisseur ;
- A5** crée un obstacle géographique empêchant une entreprise de fournir des biens et services, d'offrir de la main-d'œuvre ou d'effectuer des investissements.

B

Limite la capacité de concurrence des fournisseurs

Peut être le cas si la réglementation :

- B1** restreint la possibilité, pour les vendeurs, de fixer les prix des biens ou services ;
- B2** limite la liberté des fournisseurs de faire de la publicité pour leurs biens et services ou de les commercialiser ;
- B3** fixe des normes de qualité des produits qui confèrent un avantage à certains fournisseurs par rapport aux autres ou qui sont supérieures au niveau que choisiraient un grand nombre de clients bien informés ;
- B4** augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres (tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants).

C

Réduit l'incitation des fournisseurs à se livrer concurrence

Peut être le cas si la réglementation :

- C1** crée un régime d'autoréglementation ou de coréglementation ;
- C2** oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts ;
- C3** soustrait l'activité d'un secteur ou d'une catégorie de fournisseurs au droit commun de la concurrence.

D

Limite les choix et l'information des clients

Peut être le cas si la réglementation :

- D1** limite pour les consommateurs la liberté de choix de leurs fournisseurs ;
- D2** freine la mobilité des clients des fournisseurs de biens ou services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur ;
- D3** modifie fondamentalement les informations dont ont besoin les acheteurs pour faire efficacement leur choix.

Liste de référence A

Y a-t-il limitation du nombre ou de l'éventail des fournisseurs ?

Limiter le nombre de fournisseurs crée un risque de pouvoir de marché² et d'affaiblissement de la concurrence. Moins les fournisseurs sont nombreux, plus s'accroît la possibilité de diminution de la concurrence (ou de collusion) entre les fournisseurs qui subsistent, et les différents producteurs peuvent être davantage en mesure d'augmenter leurs prix. La perte corrélative de concurrence peut réduire l'incitation à satisfaire efficacement les demandes des consommateurs et peut freiner l'innovation et l'efficacité économique à long terme. Les gouvernants peuvent parfois, pour de bonnes raisons, vouloir limiter le nombre ou l'éventail des fournisseurs, comme on le verra ci-après, mais il faut alors mettre soigneusement en balance les effets bénéfiques que peuvent avoir les restrictions à l'entrée du point de vue des pouvoirs publics et le fait que, si de nouveaux fournisseurs avaient facilement accès au marché, cela pourrait contribuer à empêcher les fournisseurs en place d'exercer un pouvoir de marché ou à s'entendre.

A1

Attribution de droits exclusifs

L'attribution d'un droit exclusif de production d'un bien ou de prestation d'un service revient à créer un monopole privé. Dans le passé, un droit exclusif a souvent été attribué dans le contexte d'un « monopole naturel »³. L'attribution de droits exclusifs, en particulier pour une longue durée, a souvent été considérée comme un moyen d'encourager d'importants investissements en infrastructures, car sans l'incitation découlant d'un accès garanti au marché grâce à un droit exclusif, ces investissements n'auraient probablement pas été réalisés. Mais les droits exclusifs sont parfois utilisés dans des situations où l'argument du « monopole naturel » ne peut être valablement invoqué.

² Un fournisseur exerce un pouvoir de marché lorsqu'il est en mesure, dans des conditions de rentabilité, d'augmenter le prix, de diminuer la qualité ou de freiner l'innovation par rapport aux niveaux qui seraient observés sur un marché concurrentiel.

³ Il y a monopole lorsqu'un bien ou service ne peut être raisonnablement acheté qu'à un seul fournisseur. En cas de « monopole naturel », un seul fournisseur peut produire la production souhaitée plus efficacement et à un coût total moindre que plusieurs fournisseurs.

Un droit exclusif constitue à de nombreux égards la barrière suprême à l'entrée. Avec un droit exclusif, il faut s'attendre à la fixation de prix de monopole et à d'autres problèmes résultant de l'exercice d'un pouvoir de marché. La réglementation ne peut pas éviter totalement ces résultats parce que, souvent, l'autorité réglementaire ne parvient guère à empêcher l'exercice d'un pouvoir de marché et à protéger les consommateurs. C'est pourquoi il ne faut créer des droits de ce type que de façon limitée, et seulement après avoir soigneusement pris en compte les prix qui seront pratiqués, la durée des droits et les autres solutions possibles pour atteindre les mêmes objectifs.

Autres options politiques

S'il n'y a pas d'autres solutions, les autorités réglementaires devraient se demander s'il ne faudrait pas envisager la mise aux enchères du droit exclusif. Il faut demander l'avis des économistes de l'administration ou d'autres économistes sur le type d'enchères qui sera le plus approprié pour l'attribution des droits. En cas d'attribution d'un droit exclusif, il convient d'accorder une attention particulière à la conception de la réglementation. Il faut se demander, par exemple, s'il vaut mieux adopter une démarche de type « prix de revient majoré » ou une « réglementation du taux de rendement », ou encore une « réglementation par plafonnement du prix ». De plus, très souvent, le partage du droit exclusif entre deux ou trois parties permet de préserver partiellement la dynamique concurrentielle tout en procurant les avantages escomptés.

A2

Régime d'autorisation d'exercice

La nécessité d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice d'une activité limite nécessairement l'entrée sur le marché. Les obligations imposées en matière de qualification peuvent prendre la forme d'un niveau minimal de formation et/ou d'expérience et peuvent comporter des conditions de moralité. Par exemple, les critères « d'honorabilité et de compétence » sont courants dans le secteur financier pour les postes de dirigeant ou d'administrateur d'une société. Parfois, un critère d'« intérêt public » peut s'appliquer, les entrants potentiels devant démontrer la « nécessité » d'un service supplémentaire et, dans certains cas, devant même établir que leur entrée n'aurait aucun impact négatif sur les activités des entreprises en place dans le secteur considéré. À l'extrême, le nombre des autorisations peut même être plafonné.

Les régimes de licence ou de permis sont souvent plus stricts que nécessaire pour protéger les consommateurs et ils peuvent inutilement limiter leurs choix et créer une rareté artificielle qui fait monter les prix. Les régimes de licence ou de permis ont souvent des objectifs valables de protection des consommateurs, mais les obstacles qui en résultent ont fréquemment pour effet de protéger de la concurrence les producteurs en place. Il faut veiller à ce que les régimes de licence ou de permis n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs réglementaires recherchés.

Autres options politiques

Les normes de qualité des produits, par exemple, ne doivent pas être plus rigoureuses que nécessaire pour assurer la sécurité des consommateurs. De même, les limitations de la taille des fournisseurs (par exemple, pas plus d'une devanture par professionnel) ne doivent pas être fixées à un niveau tel qu'elles aient un impact anticoncurrentiel substantiel ou qu'elles soient inefficaces. De même, lorsqu'on analyse la nécessité d'une assurance obligatoire, d'un cautionnement, etc., il faut prêter attention à la nature et à l'étendue des dommages pouvant être causés au consommateur par une pratique incorrecte ou une défaillance d'un prestataire de services. Un facteur important est le degré auquel les consommateurs peuvent, plus ou moins aisément, s'informer sur les dommages potentiels et se protéger eux-mêmes en choisissant leur fournisseur en toute connaissance de cause, et il faut aussi se demander s'il n'y aurait pas d'autres solutions viables pour améliorer l'information du consommateur dans ce domaine.

A3

Limitation de la possibilité, pour certaines catégories de producteurs, de fournir un bien ou service

Parfois, les pouvoirs publics limitent la possibilité, pour d'autres catégories de fournisseurs de participer à certaines activités. Par exemple, dans certains pays, tous les agents immobiliers doivent fournir un ensemble de services imposé par les pouvoirs publics, ce qui limite ou empêche la prestation de services par des agents immobiliers à bas coûts n'assurant qu'un service limité. Ces restrictions sont souvent excessives parce qu'elles limitent indûment le nombre de fournisseurs, affaiblissent la concurrence entre fournisseurs et aboutissent à des prix plus élevés ou à des conditions contractuelles moins favorables pour les consommateurs.

Autres options politiques

Lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs de politique régionale ou d'encouragement des petites entreprises, des solutions moins nocives pour la concurrence sont possibles : les subventions directes et/ou les avantages fiscaux, des dispositions réglementaires plus favorables pour le petit fournisseur ou pour le fournisseur régional, ou le lancement de campagnes de publicité/de sensibilisation.

A4

Augmentation sensible des coûts d'entrée ou de sortie

Les réglementations qui augmentent les coûts d'entrée sur le marché ou de sortie du marché ont tendance à décourager certains entrants potentiels et à diminuer ainsi au fil du temps le nombre des participants au marché. Comme exemples de ce type de réglementations, on peut citer les obligations très strictes d'essai des produits et les exigences inutilement rigoureuses de formation ou de qualification technique. Dans le cas de l'économie numérique, l'obligation de justifier d'une présence physique ou d'atteindre une échelle minimale et les règles applicables aux inspections peuvent faire indument obstacle à l'entrée sur le marché.

Autres options politiques

Parfois, les pouvoirs publics s'efforcent de minimiser l'impact de ces réglementations sur la concurrence en accordant des dérogations bien ciblées. Par exemple, les constructeurs d'automobiles en petite série échappent souvent à certains éléments des réglementations concernant l'essai des véhicules ou doivent respecter des protocoles d'essai allégés. Dans certaines circonstances, on peut envisager des solutions de rechange comme la fourniture de plus d'informations ou des obligations de communication préalable de renseignements, afin que le consommateur puisse faire son choix en toute connaissance de cause. Dans d'autres cas, la réglementation peut être nécessaire même si elle accroît les coûts d'entrée et il s'agit alors avant tout de minimiser son impact anticoncurrentiel potentiel en veillant à ce que ses prescriptions soient fixées au minimum nécessaire pour assurer une protection convenable du consommateur.

A5

Limitation géographique de la circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre

Les réglementations restreignent parfois la circulation des biens, des services, des capitaux et/ou de la main-d'œuvre à l'intérieur du pays, souvent pour des motifs de politique régionale. Or, ces restrictions limitent artificiellement le champ géographique de la concurrence pour la fourniture d'un bien ou d'un service. Elles peuvent ainsi réduire le nombre de fournisseurs et leur permettre d'exercer un pouvoir de marché et d'augmenter leurs prix.

Pour évaluer les restrictions potentielles, il faut se demander :

- s'il existe un lien net entre les restrictions et la réalisation de certains objectifs des pouvoirs publics;
- si les restrictions représentent le minimum nécessaire pour atteindre l'objectif ;
- si une analyse bien fondée indique que l'objectif sera atteint au moyen de la restriction ; et
- si celle-ci ne vaut que pour une durée précise fixée expressément par des dispositions réglementaires.

Le risque est grand qu'une protection « temporaire » prenne un caractère quasi permanent sous la pression des fournisseurs qui bénéficient des restrictions.

Autres options politiques

Il y aura souvent de meilleures solutions pour atteindre l'objectif réglementaire, notamment l'attribution de subventions directes et la mise en place d'un traitement réglementaire de faveur. En général, les contextes dans lesquels de telles restrictions peuvent s'avérer bénéfiques sous l'angle du rapport coûts-avantages sont relativement rares. C'est pourquoi les autorités devraient adopter une attitude sceptique à l'égard des projets de réglementation prévoyant de telles restrictions.

Liste de référence B

Y a-t-il limitation de la capacité de concurrence des fournisseurs ?

Les réglementations peuvent influencer sur la capacité de concurrence des fournisseurs de différentes manières, par exemple par des restrictions visant la publicité et la commercialisation, par la fixation de normes de qualité des produits et des services et par des mesures de contrôle des prix auxquels les biens et services sont vendus. Ces restrictions peuvent réduire l'intensité et le champ de la concurrence, ce qui aboutit à des prix plus élevés et à un choix moins large pour les consommateurs.

B1

Contrôles des prix de vente des biens ou services

Souvent, les pouvoirs publics réglementent les prix des activités monopolistiques traditionnelles, notamment les services d'utilité collective. Ces contrôles des prix sont probablement bénéfiques pour les consommateurs et compensent l'absence de solutions de remplacement pour ces mêmes consommateurs. Mais un contrôle des prix s'applique parfois lorsqu'un grand nombre de fournisseurs potentiels pourraient desservir les consommateurs considérés. Lorsque des prix minimums sont fixés, les fournisseurs à faible coût ne peuvent pas conquérir des parts de marché en offrant aux consommateurs un meilleur rapport qualité/prix. De même, un régime de prix maximums peut sensiblement freiner l'incitation des fournisseurs à innover en offrant des produits nouveaux et/ou de haute qualité, les fournisseurs ayant en outre la possibilité de coordonner efficacement leurs prix autour du prix maximum.

Les réglementations fixant un prix minimum ont parfois pour but de réagir à une concurrence extrêmement vive sur les prix. Dans ce cas, elles sont généralement considérées comme un moyen de protéger les petits producteurs contre une concurrence « déloyale ». L'impact de ce type de réglementation des prix doit être soigneusement évalué, parce que le résultat probable est un prix plus élevé pour le consommateur ou une demande insatisfaite. Une réglementation fixant un prix maximum est souvent utilisée comme corollaire indispensable de restrictions à l'entrée. Une autre solution est de permettre une entrée plus libre sur le marché.

Autres options politiques

La réglementation des prix est rarement le moyen le plus efficace ou le plus efficient d'atteindre les objectifs visés. Par exemple, dans le cas du marché des taxis, il est plus judicieux pour protéger les consommateurs de remédier aux limitations de l'offre sur le marché. En ce qui concerne la crainte de « prix d'éviction », le droit commun de la concurrence constitue sans doute une solution de rechange plus satisfaisante. En conséquence, une réglementation qui se propose de contrôler les prix doit faire l'objet d'un examen particulièrement rigoureux.

B2

Restrictions à la publicité et à la commercialisation

Les réglementations qui limitent la publicité ou la commercialisation de biens ou services ont souvent pour but de lutter contre la publicité fautive ou de nature à induire en erreur. Ces restrictions peuvent parfois être destinées à réduire la publicité pour certains biens ou services qui sont considérés comme ayant une valeur socialement négative ou comme faisant l'objet d'une consommation excessive. Dans d'autres cas, il s'agit de limiter la publicité visant certaines catégories « vulnérables », notamment les enfants. Les restrictions de cette nature, lorsqu'elles sont bien circonscrites, en veillant à ce qu'elles ne soient pas trop larges, peuvent avoir d'importants effets bénéfiques sur le plan social.

Mais, très souvent, les restrictions à la publicité et à la commercialisation sont trop larges et limitent indûment la concurrence. Ces restrictions sont généralement très lourdes pour les entrants potentiels, qui ne peuvent informer correctement leurs clients potentiels de leur présence sur le marché et de la nature et de la qualité des biens et services qu'ils peuvent leur offrir.

Autres options politiques

Les lois générales de protection des consommateurs comportent presque toujours une interdiction de la publicité fautive ou mensongère. Cette interdiction contribue à promouvoir l'efficacité des marchés et est en fait favorable à la concurrence, et elle évite généralement la nécessité d'autres restrictions à la publicité concernant certains produits ou services. Lorsqu'il est nécessaire de décourager une « surconsommation », on peut envisager des solutions autres que les restrictions à la publicité, notamment les campagnes d'information et les impôts sur la consommation. Il s'agit là de moyens plus directs et plus efficaces de régler le problème qui se pose aux pouvoirs publics.

B3***Fixation de normes de qualité des produits qui avantagent indûment certains fournisseurs par rapport aux autres ou qui sont supérieures au niveau que choisiraient un grand nombre de clients bien informés***

Les réglementations fixant des normes sont souvent bénéfiques pour les consommateurs et peuvent contribuer à promouvoir de nouveaux types de produits en assurant la compatibilité des nouveaux produits de différents fournisseurs. Mais la normalisation peut aussi avantager indûment certains fournisseurs par rapport aux autres. Un exemple courant est celui des réglementations environnementales qui limitent les émissions admissibles d'une substance peu toxique. Limiter les émissions est souvent indispensable pour protéger la santé publique, mais la réglementation peut être conçue de telle manière qu'elle avantage inéquitablement un petit nombre de fournisseurs, par exemple en imposant une technologie ou en fixant des normes trop strictes que les producteurs qui ont peu de moyens ne pourront pas respecter ou ne le pourront que difficilement. La normalisation peut également avoir un impact anticoncurrentiel sensible lorsqu'elle consiste à fixer des normes minimales de qualité pour certains types de produits. Une telle normalisation répond souvent à de justes préoccupations ; il s'agit en particulier de protéger les consommateurs contre les risques liés à l'utilisation du produit, mais lorsque certains consommateurs préfèrent un prix plus faible à un surcroît de sécurité, on peut se demander si une norme est bien nécessaire. Ces normes risquent de nuire au bien-être des consommateurs, qui ne peuvent pas acheter les produits moins chers et de moins bonne qualité qu'ils préféreraient, même s'ils étaient pleinement informés de tous les risques qu'ils présentent.

Autres options politiques

Il y a souvent des solutions autres qu'une réglementation imposant des normes strictes de produit. Par exemple, lorsqu'on veut qu'une norme minimale soit respectée pour protéger les consommateurs, il est possible, au lieu d'une telle norme, d'imposer la divulgation de certaines caractéristiques du produit. Lorsqu'une profonde modification des normes d'émission est envisagée, les pouvoirs publics peuvent s'efforcer de minimiser l'impact anticoncurrentiel en autorisant les échanges de droits d'émission ou en accordant une aide temporaire aux petits fournisseurs pour qu'ils puissent plus facilement se conformer aux nouvelles prescriptions.

B4***Augmentation des coûts de certains fournisseurs par rapport aux autres***

Parfois, la réglementation a l'effet d'augmenter les coûts de certains fournisseurs par rapport aux autres. Cette asymétrie des coûts peut être due à une réglementation qui impose inutilement l'utilisation d'une seule technologie de production. Elle peut avoir également pour origine un régime de droits acquis, les fournisseurs en place n'étant pas soumis à la réglementation, qui s'applique uniquement aux nouveaux entrants. D'autres sources sont les subventions ou le financement préférentiel accordé aux entreprises publiques. Le fait de soumettre des entreprises faisant appel aux technologies numériques à des réglementations qui ont été conçues à l'intention des fournisseurs classiques peut accroître leurs coûts. De tels dispositifs risquent très souvent de fausser la concurrence dans le secteur en influençant les coûts de certains fournisseurs bien plus que ceux des autres. Cela peut engendrer de l'inefficacité, empêcher l'entrée, freiner l'innovation menée par les entreprises et affaiblir les pressions concurrentielles sur le marché. Créer des différences de coût peut être nocif, mais les réglementations ne doivent pas pour autant rechercher positivement une uniformisation des coûts des fournisseurs.

Un régime de droits acquis est souvent appliqué pour les qualifications professionnelles, l'idée étant que l'expérience pratique de professionnels établis de longue date peut tout à fait remplacer un niveau plus élevé de formation officielle. Pour les technologies de production, on recourt souvent à un régime de droits acquis pour ménager un délai suffisant d'amortissement des investissements réalisés antérieurement.

Autres options politiques

On peut minimiser l'impact anticoncurrentiel d'un régime de droits acquis en veillant à ce qu'il soit limité dans le temps. La durée de l'exemption accordée devrait être strictement proportionnelle à la raison pour laquelle elle a été accordée au départ. Sur un plan plus général, on peut se montrer sceptique face aux arguments invoqués pour justifier un régime de droits acquis, car il protège souvent les intérêts en place de la concurrence potentielle.

Dans nombre de circonstances, les subventions peuvent procurer des avantages, mais elles altèrent fondamentalement les conditions de concurrence car, en conférant des avantages à des entreprises qui sont inefficaces, elles orientent l'activité vers des fournisseurs moins efficaces.

Les solutions autres que les subventions peuvent être notamment la restructuration afin d'éliminer les activités non rentables et d'accroître la productivité des entreprises, bien qu'à certains moments, des subventions spéciales puissent se révéler nécessaires pour accompagner la restructuration. Dans certains pays, les subventions sont limitées de façon à ce qu'elles ne prennent pas un caractère permanent, à ce qu'elles visent strictement à améliorer les performances d'entreprises viables, à ce qu'elles pallient des défaillances du marché, et enfin à ce que leurs effets négatifs sur la concurrence demeurent limités.

Liste de référence C

Les fournisseurs sont-ils moins incités à se livrer concurrence ?

Les réglementations peuvent influencer sur le comportement des fournisseurs non seulement en modifiant leur capacité de concurrence, mais aussi en modifiant leur incitation à se livrer à une vive concurrence, et ce essentiellement pour deux raisons : premièrement, certaines réglementations peuvent avoir pour effet de faciliter la coordination entre fournisseurs et, deuxièmement, elles peuvent aussi avoir pour conséquence que les clients seront moins disposés à changer de fournisseur, en auront moins la possibilité ou y seront moins incités.

Il peut aussi y avoir d'autres raisons à une plus faible concurrence entre fournisseurs, notamment une limitation des marges bénéficiaires ou des parts de marché qui fait que la concurrence est potentiellement moins rémunératrice. Les régimes d'autoréglementation ou de coréglementation créent plus facilement des comportements assimilables à une entente⁴ en développant l'échange d'informations sur la production et les prix des fournisseurs ou en faisant échapper un secteur ou une activité au droit de la concurrence.

⁴ Il y a entente lorsque des concurrents concluent un accord pour restreindre la concurrence, par exemple en fixant un prix, en limitant la production, en partageant les bénéfices ou en se concertant pour soumissionner à des marchés, ce qui augmentera collectivement leurs bénéfices.

Les ententes sont nocives parce qu'elles limitent la production et augmentent les prix, au détriment des consommateurs. Il faut mettre en balance les risques d'entente et les avantages potentiels de l'autoréglementation, par exemple une certification plus rapide de nouvelles technologies.

C1

Autoréglementation et coréglementation

Lorsqu'une association à l'échelle d'une branche d'activité ou d'une profession assume l'entière responsabilité de la réglementation des comportements de ses membres, sans appui législatif ou réglementaire (souvent à l'instigation des pouvoirs publics), on se trouve dans un cas d'« autoréglementation ». Mais lorsque les pouvoirs publics appuient par des dispositions législatives ou réglementaires des règles qui sont élaborées au moins en partie par une association à l'échelle d'une branche d'activité ou d'une profession, il y a « coréglementation ». Les dispositifs d'autoréglementation ou de coréglementation peuvent être très bénéfiques en faisant en sorte que les normes techniques appliquées soient adéquates et qu'elles progressent en fonction des évolutions technologiques.

Mais ces dispositifs d'autoréglementation et de coréglementation peuvent avoir un très net impact anticoncurrentiel. Les associations à l'échelle d'une branche d'activité ou d'une profession adoptent en effet souvent des règles — par exemple, des restrictions à la publicité ou l'interdiction de vente à très bas prix — qui font que les fournisseurs de biens ou services sont moins incités à se livrer une vive concurrence ou en ont moins la possibilité. De plus, des exigences trop strictes de qualification peuvent limiter l'entrée sur le marché.

Autres options politiques

Il faut que les autorités publiques conservent les pouvoirs nécessaires pour empêcher une association établie à l'échelle d'une branche d'activité ou d'une profession d'utiliser ses prérogatives réglementaires d'une façon anticoncurrentielle. À cet égard, on pourra faire en sorte que soit l'autoréglementation ou la coréglementation reste clairement soumise au droit de la concurrence, soit les autorités publiques compétentes aient le droit d'approuver ou de rejeter les règles d'une association et, le cas échéant, de les remplacer par celles qu'elles auront elles-mêmes fixées si l'association persiste à proposer des règles inacceptables.

C2***Obligation pour les fournisseurs de divulguer des informations concernant leurs prix, leur production ou leur chiffre d'affaires***

Les réglementations qui obligent les entreprises présentes sur le marché à publier des informations sur leurs prix ou leur niveau de production peuvent largement contribuer à la formation d'ententes, puisque l'une des conditions essentielles pour le fonctionnement d'une entente est que les parties à l'entente puissent efficacement contrôler les pratiques de leurs concurrents (coparticipants). Une entente et une coordination tacite sont plus probables lorsque les participants au marché sont peu nombreux, lorsque les barrières à l'entrée sont élevées, lorsque les produits des fournisseurs sont relativement homogènes et lorsque l'information sur les variations des prix ou de la production est disponible avant ou peu après la modification des prix ou de la production.

Les réglementations qui imposent la publication d'informations concernant en particulier les prix à la production peuvent obéir à un souci d'information des consommateurs et sont parfois de nature à améliorer l'efficacité des marchés. Mais si la constitution d'une entente est vraisemblable, la probabilité est d'autant plus grande que ces réglementations aient au total un impact négatif. Il y a des solutions autres que la publication de toutes les données recueillies.

Autres options politiques

Lorsque les informations sont principalement collectées aux fins de la formulation des politiques des pouvoirs publics, il n'est pas du tout nécessaire de les rendre publiques. Lorsqu'il s'agit d'aider les consommateurs ou de diffuser des statistiques générales, les statistiques agrégées favorisent moins la formation d'ententes que les statistiques ventilées par entreprise ; il en est de même des statistiques rétrospectives par rapport aux informations immédiates. Les statistiques agrégées n'aideront pas les membres d'une entente à déceler une violation de l'accord conclu, alors que des statistiques par entreprise vont manifestement désigner le fournisseur qui déroge aux conditions de l'entente sur les prix ou les quantités. Les statistiques rétrospectives donnent moins d'informations utiles pour des ententes parce que les membres de ces dernières doivent souvent partager des informations courantes pour décider comment répartir la production et fixer des objectifs de prix, ce que des informations rétrospectives ne permettent guère de faire.

C3***Dérogations au droit commun de la concurrence***

Dans de nombreux pays, certains fournisseurs ou certaines branches d'activité échappent au droit commun de la concurrence. Parfois, ils sont soumis à leur propre droit de la concurrence, spécifique à leur secteur. Dans d'autres cas, il n'y a pas de restrictions aux pratiques anticoncurrentielles dans le secteur considéré. En présence d'amples dérogations au droit commun de la concurrence, il y a clairement risque d'entente, d'abus sur les prix et de fusion anticoncurrentielle⁵.

Autres options politiques

Lorsqu'un motif particulier justifie le maintien d'une dérogation, il faut se demander comment on pourrait limiter la portée de cette dérogation. Par exemple, un monopole de source législative imposant à tous les producteurs de certains produits de les vendre à un intermédiaire agréé peut être une solution moins satisfaisante qu'un dispositif autorisant les producteurs à coopérer pour leurs ventes, mais sans les y obliger.

Liste de référence D**Limite-t-on les choix et l'information des clients ?****D1*****Limitation du pouvoir des consommateurs de décider à qui ils achèteront les biens ou services***

Les réglementations limitent parfois le choix des consommateurs. Par exemple, une réglementation pourra limiter le choix du patient en l'obligeant à se procurer sur place les services médicaux dont il a besoin. Une telle réglementation pourrait limiter la qualité des soins et empêcher les consommateurs qui le souhaitent de se procurer ailleurs les services médicaux (par exemple, en se rendant dans un établissement de soins dont la liste d'attente est plus courte ou qui bénéficie d'une meilleure réputation).

Limiter le choix des consommateurs peut avoir des effets nocifs, parce que les fournisseurs ainsi avantagés peuvent être moins incités à satisfaire le consommateur en lui fournissant des produits de la qualité et du prix souhaités.

⁵ Il y a fusion lorsque deux entreprises (ou plus) précédemment indépendantes se regroupent pour constituer une entreprise de plus grande dimension.

Autres options politiques

La solution peut-être la plus naturelle est une meilleure information. Mais, souvent, l'existence d'une restriction signifie qu'informer n'est pas suffisant. Dans le cas de la prescription de lentilles de contact par exemple, les règles ont été modifiées de façon que les prescripteurs de lentilles sous marque propre soient tenus de fournir suffisamment d'informations afin que les opticiens puissent identifier les proches substituts commercialisés sur le marché et les substituer le cas échéant aux produits sous marque propre. (Pour plus de détails, voir Chapitre 4, section 4.1 du Guide pour l'évaluation d'impact sur la concurrence, volume II du Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence).

D2

Moindre mobilité des clients en augmentant le coût d'un changement de fournisseur

Les réglementations peuvent avoir pour effet que les consommateurs seront plus ou moins disposés à changer de fournisseur, en influant sur les « coûts de changement », c'est-à-dire les coûts explicites et implicites que doit supporter le consommateur lorsqu'il veut changer de fournisseur. Les coûts de changement peuvent avoir diverses origines, notamment les contrats de trop longue durée ou le fait que le produit ou service est lié au fournisseur de telle manière que le changement est malcommode (par exemple, le numéro de téléphone est lié à l'opérateur). Lorsque le changement est très coûteux pour les consommateurs, les fournisseurs peuvent pratiquer des prix plus élevés pour leurs biens et services. C'est pourquoi ils font souvent en sorte que le changement soit coûteux, parfois en s'employant à obtenir des mesures qui ont cet effet.

Autres options politiques

L'impact proconcurrentiel d'une réduction ou d'une élimination des coûts de changement de fournisseur pouvant être très sensible, l'autorité réglementaire devrait avoir le souci d'éviter les mesures qui augmentent ces coûts pour les consommateurs. Lorsque, manifestement, des coûts de changement risquent d'être imposés aux consommateurs, il peut être judicieux de prévoir dans le régime réglementaire des dispositions qui limiteront ou interdiront ces coûts. Il faudra néanmoins veiller à prendre en compte les coûts légitimes qu'entraîne le changement de fournisseur par le consommateur. Même lorsque le fournisseur doit supporter des coûts importants à cause du processus de changement de fournisseur, il se peut que la réduction ou la suppression des coûts de changement de contrat aient

un effet proconcurrentiel suffisamment important pour que le régulateur veuille empêcher les fournisseurs de récupérer ces coûts auprès des consommateurs. La concurrence entre les entreprises avant la décision d'achat d'un client peut aider à réduire les impacts négatifs des coûts de changement.

D3

Modification fondamentale des informations dont ont besoin les consommateurs pour effectuer efficacement leurs achats

Lorsque les pouvoirs publics dérèglementent et créent ainsi des marchés nouveaux, les consommateurs ont à choisir entre des produits qu'ils n'avaient jamais achetés auparavant. On peut prendre pour exemple la distribution d'électricité. Lorsqu'on accorde aux consommateurs le droit de choisir leur fournisseur sur de nouveaux marchés, il peut être plus difficile pour eux d'évaluer les offres et de distinguer les « bonnes » et les « mauvaises » entreprises. Dans une telle situation, faute d'obligation d'information en raison de la « nouvelle » nature du produit, le risque est que les pouvoirs publics reviennent sur les réformes à cause des plaintes des consommateurs visant les entreprises qui profitent de leur inexpérience.

Autres options politiques

Pour que la déréglementation ne soit pas un échec, il vaut mieux sans doute que l'ouverture de nouveaux choix se double d'une obligation d'information qui donnera aux consommateurs un point de référence pour la comparaison des offres.

Il y a d'autres solutions qu'une telle obligation d'information, notamment la mise en place par les pouvoirs publics de programmes d'information et de sensibilisation. La distribution de brochures ou une campagne publicitaire à la télévision sous l'égide des pouvoirs publics pourront aider les consommateurs à faire les choix que leur ouvre la déréglementation.

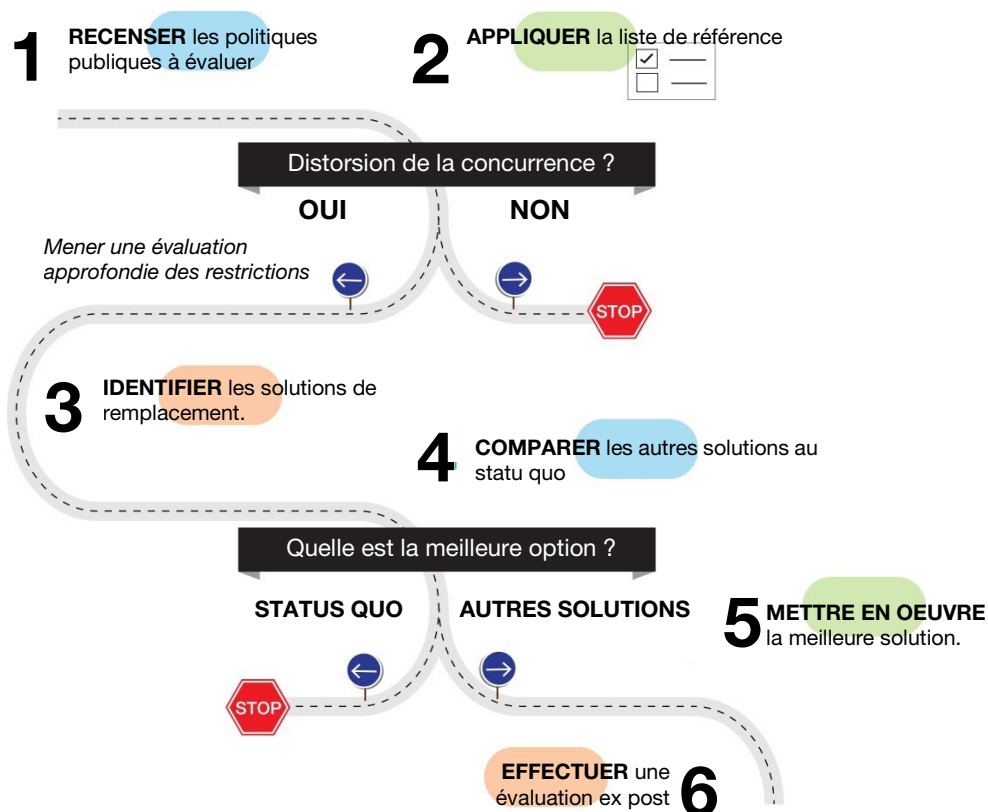
Lorsque la réponse est « oui »

Déterminer quelles sont les réglementations qui peuvent restreindre indûment la concurrence est la première étape essentielle pour améliorer la qualité de la réglementation. Les questions qui sont posées dans la Liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence offrent un solide point de départ pour déterminer quelles sont les réglementations susceptibles d'avoir un impact anticoncurrentiel. Les rubriques qui figurent sous chaque question indiquent les principaux effets (sachant que d'autres sont possibles)

que les réglementations peuvent avoir en termes de restriction excessive de la concurrence sur les marchés.

En application de la Liste de référence, il est probable qu'une minorité seulement de réglementations se révéleront de nature à limiter indûment l'activité sur les marchés. Mais lorsque la Liste de référence montre qu'il pourrait y avoir une limitation excessive de l'activité sur les marchés, une évaluation plus complète de l'impact sur la concurrence doit être envisagée. Le chapitre 3 examine comment inscrire l'évaluation d'impact de la concurrence dans l'action des pouvoirs publics et le Manuel pratique décrit comment procéder à cette évaluation.

Figure 1. Étapes de l'évaluation d'impact sur la concurrence





Chapitre 2

En quoi les consommateurs profitent-ils de la concurrence et en quoi la concurrence influence-t-elle positivement la productivité, la croissance, l'innovation et l'emploi ?

Ce chapitre, basé sur OCDE (2014b) illustre par des exemples comment la concurrence est très bénéfique pour les consommateurs. Il résume également les effets bénéfiques principaux sur les résultats macroéconomiques, comme la productivité, la croissance, l'innovation, l'emploi et les inégalités.

1. Avantages pour le consommateur

Si les pouvoirs publics entreprennent de réformer les marchés, c'est en particulier parce qu'ils sont clairement conscients des effets bénéfiques de la concurrence¹. Le Manuel pour l'évaluation de l'impact de la concurrence vise essentiellement à fournir aux pouvoirs publics des outils pratiques pour limiter les restrictions excessives à la concurrence. Avant que ces outils

¹ Dans bon nombre de secteurs déréglementés (télécommunications, électricité et transport aérien, par exemple), la concurrence était censée permettre à terme de réduire la capacité excédentaire qui s'était développée à la faveur de la réglementation, de manière à améliorer l'efficacité de la production et à faire baisser les prix payés par les consommateurs. Selon Muris (2002), la privatisation ou la libéralisation de nombreux secteurs dans le monde montre que les pouvoirs publics reconnaissent clairement les bienfaits de la concurrence.

soient utilisés, il est intéressant de se demander pourquoi une plus vive concurrence entre les entreprises est un objectif qui mérite d'être poursuivi.

La concurrence entre entreprises peut améliorer l'efficacité de la production et apporter aux consommateurs des produits nouveaux et de meilleure qualité grâce à l'innovation, ce qui se traduira par une plus forte croissance économique et un plus grand bien-être pour les consommateurs. D'une façon générale, la concurrence entre producteurs fait généralement baisser les prix et élargit les choix des consommateurs. Une des meilleures façons de bien comprendre ces effets bénéfiques qui affectent directement les consommateurs est de les illustrer par des exemples. On pourra se reporter à cet égard aux exemples ci-après. Ces exemples visent à illustrer les bienfaits globaux de la concurrence, sans qu'ils soient nécessairement axés sur les restrictions d'ordre réglementaire.

1.1. Exemples de bienfaits de la concurrence pour les consommateurs



Ports maritimes

L'Argentine a commencé de privatiser certains services portuaires dans les années 70. Cette phase de privatisation n'a guère eu de succès sur le plan de la productivité. Les investissements publics dans les infrastructures sont restés faibles, le système était surréglementé et les institutions étaient inadéquates dans ce secteur. Au cours des années 90, les entreprises privées ont été autorisées à gérer les ports publics et à construire de nouveaux ports ou à investir dans leurs infrastructures. Dans le cas du port de Buenos Aires, ses six terminaux ont été concédés à cinq entreprises privées, l'Autorité portuaire conservant la propriété des infrastructures. Grâce aux réformes, le tonnage traité a augmenté de 50 % entre 1990 et 1995, la productivité du travail s'est améliorée de 275 % et les ports argentins sont devenus les moins coûteux en Amérique latine. En 1997, le tonnage traité par Puerto Nuevo a dépassé celui de Santos (Brésil), le plus grand port d'Amérique du Sud. Des entreprises étrangères ont participé à la construction des nouveaux ports, notamment pour le terminal de Zarate.

Sources : Serebrisky, T. et L. Trujillo (2004), « An assessment of port reform in Argentina: Outcomes and challenges ahead », <http://dx.doi.org/10.1080/03088830500136659> ; <http://dx.doi.org/10.1080/03088830500136659> ; OMC (2004) « L'infrastructure dans le commerce et le développement économique ».



Édition

En vertu d'un accord en vigueur avant 1997, les libraires du Royaume-Uni et d'Irlande ne pouvaient pas vendre les livres au-dessous du prix fixé par l'éditeur. Après la suppression de cet accord, on a pu observer un rabais moyen de 28 % pour un panier de livres comptant parmi les meilleures ventes. Immédiatement après la suppression de l'accord, 41 % des livres étaient vendus avec rabais. Six années plus tard, en 2006, cette proportion était de 52 %. Parmi les autres effets bénéfiques, on peut citer, par exemple : (a) la proportion des nouveaux titres est passée d'une moyenne de 3 % par an à plus de 4 % ; (b) le choix s'est élargi dans les librairies et le service à la clientèle a été amélioré.

Source: Davies, S. et al (2004), « The benefits from competition: Some illustrative UK cases. »



Commerce de détail

Plusieurs études ont mis en évidence les effets d'une concurrence accrue dans le secteur du commerce de détail de produits alimentaires et d'autres produits. En ce qui concerne le marché des États-Unis, Hausman et Liebttag notent que lorsque Wal-Mart entre sur un marché, ses prix sont de 10 à 25 % inférieurs, pour les mêmes produits, à ceux pratiqués par de grandes chaînes de distribution comme Kroger, Publix et Target. Après l'ouverture d'un magasin Wal-Mart près d'un magasin Kroger à Houston, les ventes de ce dernier ont diminué de 10 %, bien qu'il ait baissé ses prix après l'arrivée du nouveau concurrent. Cela montre que les consommateurs ont bénéficié de l'entrée de Wal-Mart sur le marché. Le développement des grandes surfaces de distribution alimentaire a eu d'autres effets bénéfiques sur la concurrence : (a) les magasins ont offert de nouveaux produits et un plus large éventail d'articles ; (b) ils ont été rénovés, avec élargissement des allées, amélioration de l'éclairage et présentation plus commode des produits ; (c) ils ont augmenté le nombre de caisses. Une réglementation qui empêcherait l'ouverture de ces grandes surfaces empêcherait les consommateurs de bénéficier des avantages de prix.

Sources : Hausman, J. et E. Liebttag (2005), « Consumer benefits from increased competition in shopping outlets: Measuring the effect of Wal-Mart », <http://econ-www.mit.edu/files/1765> ; Yan Q. Mui (2005), « Wal-Mart throws an undercut at Target », <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>



Chemins de fer

Lalive et Schmutzler (2007) ont étudié les effets de l'introduction de la concurrence sur le marché des transports locaux de voyageurs en Allemagne, dans le Land de Bade-Wurtemberg (l'un des plus grands Länder allemands) sur la période 1994-2004. Selon eux, bien que DB Regio reste l'opérateur dominant dix ans après les réformes ses concurrents, les opérateurs NE ont élargi leur part de marché, de 3 % au début des réformes à 13.2 % en 2004. La fréquence des services en Bade-Wurtemberg a nettement augmenté entre 1994 et 2004 et cette fréquence a été davantage améliorée sur les lignes qui ont fait l'objet d'un appel à la concurrence que sur celles qui n'en ont pas fait l'objet. Selon ces auteurs : (1) les transports totaux de voyageurs ont augmenté de 29 % ; (2) la hausse a été plus forte sur le segment concurrentiel (45 %, contre 22 % pour le groupe témoin) ; (3) le nombre des lignes exploitées au moins en partie par les concurrents de DB Regio est passé de 19 à 39. Au total, on peut conclure qu'introduire plus de concurrence s'est traduit par un plus gros volume (fréquence des dessertes) et par une plus grande commodité pour les consommateurs du fait que cette fréquence s'améliorait.

Source : Lalive, R. et A. Schmutzler (2007), « Exploring the effects of competition for railway markets », <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>



Transports routiers

En France, une étude a été menée sur les effets sur l'emploi d'une réforme de la réglementation du transport routier de marchandises. Le gouvernement a alors supprimé l'obligation d'obtenir une licence délivrée par les pouvoirs publics pour le transport de marchandises sur une distance supérieure à 150 km. Après cette réforme, les prix du transport routier ont diminué et les marges se sont contractées, ce qui donne à penser qu'il y avait eu de fortes rentes dans ce secteur

Sur le plan de l'emploi dans le transport routier, la croissance était de 1 à 1.5 % par an avant la réforme. Durant les années qui ont suivi la réforme, la croissance de l'emploi a été de 5 % par an et elle est maintenant de 4 %. Il y a eu des grèves (1992, 1995) à cause de la réforme et de ses modalités d'application. Mais selon Cahuc et Kamarz (2005), l'effet net a été la création d'emplois.

Sources : OCDE (2007b), « Summary of the discussion of the roundtable on competitive restrictions in legal professions », www.oecd.org/regreform/sectors/40080343.pdf (voir les commentaires de Francis Kamarz, p. 379) ; Cahuc, P. et F. Kamarz (2005) « De la précarité à la mobilité : Vers une sécurité sociale professionnelle », <https://www.vie-publique.fr/rapport/27046-de-la-precarite-la-mobilite-vers-une-securite-sociale-professionnelle>



Pièces automobiles

Warren-Boulton et Daniel Haar (2007) donnent des estimations des effets économiques bénéfiques que peut avoir pour les consommateurs la concurrence sur le marché des pièces de carrosserie automobile. Ils montrent que les consommateurs tirent un double avantage lorsque Keystone (ou un autre vendeur compétitif de pièces automobiles) entre sur le marché avec une offre concurrentielle par rapport à celle de l'équipementier d'origine. Ils examinent deux effets : (a) le prix de Keystone sera généralement inférieur à celui de l'équipementier d'origine ; et (b) l'entrée de Keystone et la concurrence qu'il exerce feront généralement baisser le prix de l'équipementier d'origine. Les calculs des auteurs montrent qu'en moyenne : (a) les prix des pièces automobiles vendues par Keystone sont inférieurs d'environ 26 % aux prix des pièces des équipementiers d'origine auxquels il livre concurrence ; (b) les prix des pièces des équipementiers d'origine ont diminué d'environ 8 % grâce à cette concurrence. Les réglementations qui imposent l'utilisation de pièces des équipementiers d'origine peuvent être nocives pour les consommateurs.

Source : Warren-Boulton, F.R. and D.E. Haar (2007), « Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts ».



Logement

Atterhög (2005) a examiné les effets qu'a eus sur les loyers et sur la qualité des services de logement la privatisation d'appartements situés en dehors des grandes zones urbaines suédoises qui étaient la propriété des sociétés communales de logement. Selon lui : (a) sur plusieurs marchés, une plus vive concurrence a fait baisser les loyers, à hauteur de 2 à 5 % ; (b) en moyenne, il n'y a pas eu de modification sensible de la qualité des services de logement du fait de la privatisation. Les résultats pour la qualité des appartements étaient variables en fonction du propriétaire.

Source : Atterhög, M. (2005) « Increased competition in the Swedish housing market and its effect on rents and quality of housing services for households », www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003



Bourse

En Australie, l'opérateur boursier en situation de monopole, « Australian Securities Exchange » a commencé d'offrir des réductions de commissions aux courtiers sous la menace de la concurrence que lui livraient deux entreprises étrangères — Liquidnet et AXE – qui envisageaient de s'implanter en Australie. Liquidnet est cotée en bourse aux États-Unis et AXE ECN a pour actionnaires le New Zealand Exchange et de grands établissements de courtage comme Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, Macquarie et Merrill Lynch. AXE et Liquidnet sont des promoteurs de systèmes alternatifs de négociation pour le croisement des ordres ou pour les transactions hors marché entre gestionnaires de fonds, qui représentent environ 30 % des transactions sur actions.

Source : « Exchange cuts fees as competitors lurk », The West Australian, 25 août 2007.



Télécommunications

L'organisation française des consommateurs UFC Que Choisir a déclaré que les offres de cartes SIM les moins chères sur le marché français, offertes par les marques Internet à bas prix des opérateurs historiques, avant l'entrée de Free Mobile, se situaient entre 46.6 et 54.7 USD par mois (34 EUR et 39.90 EUR), avec 2 heures d'appel ou appels illimités et 1 à 2 Go de données. Après son entrée sur le marché, Free Mobile a offert des appels illimités et 3 Go de données pour 27.4 USD (19.99 EUR) par mois. Il convient également de noter que ces marques à bas prix avaient commencé en prévision de l'arrivée de Free.

Source : OCDE (2014 d), « Wireless market structures and network sharing », <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt46dzl9r2-en>



Transport aérien

Avant les années 90, le marché du transport aérien dans l'Union européenne était très réglementé en ce qui concerne l'accès des compagnies aériennes aux itinéraires aériens et les tarifs. Des accords entre les États membres limitaient l'accès aux marchés et, souvent, n'autorisaient qu'une compagnie à exploiter un service sur un nombre limité de liaisons. Au cours des années 90, les marchés intérieurs ont été ouverts et la concurrence de tous les transporteurs licenciés dans l'UE a pu s'exercer. On a vu apparaître en conséquence des compagnies à bas coût tirant parti des nouvelles possibilités de concurrence. La concurrence a eu d'importants résultats sur plusieurs points : (a) les transporteurs traditionnels ont commencé à offrir des services comme la réservation en ligne et des tarifs simples pour concurrencer les compagnies à bas coût. La structure simplifiée des tarifs a fait baisser ces derniers, a accru la flexibilité et a élargi les choix des consommateurs. Par exemple, les restrictions concernant l'obligation d'achat à l'avance ou de séjour la nuit du samedi ont été supprimées ; (b) les prix ont très fortement baissé. Les tarifs minimums les plus faibles des transporteurs de l'UE (hors tarifs bradés) ont baissé de 75 % en termes nominaux ; (c) la fréquence des vols européens s'est accrue de 78 %. Au cours de cette période, la fréquence des vols intérieurs a plus que doublé ; (d) le service a gagné en variété. Le nombre moyen de compagnies aériennes opérant sur les principales liaisons est passé de 3 à 4 entre 1992 et 1997 et il était encore en hausse en 2003.

Source : Davies, S. et al (2004), « The benefits from competition: some illustrative UK cases ».



Location de véhicules par des particuliers

Les services de taxi sont très réglementés dans de nombreux pays. La stabilité de la structure du marché n'a pas souvent été menacée jusqu'à l'apparition des services de VTC et de covoiturage. L'autorité espagnole de la concurrence (CNMC) a mené à bien une étude visant à évaluer l'impact de la réglementation restreignant la concurrence sur le marché de la location de véhicules par des particuliers. La perte de bien-être des consommateurs résultant des restrictions réglementaires applicables aux services de location de véhicules par des particuliers a été estimée à 324 millions EUR par an au minimum. Les réglementations restrictives prévoient une limite quantitative pour les services de location de véhicules par des particuliers, la pré-réservation obligatoire, l'interdiction de pratiquer la « maraude » ou de se faire héler dans la rue par le passager, l'obligation de louer l'intégralité du véhicule ; elles imposent des restrictions géographiques, des critères de taille minimum et des exigences concernant les caractéristiques des véhicules.

Source : CNMC (2016), « Informe económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el real decreto 1057/2015 y en la orden fom/2799/2015, en materia de vehículos de alquiler con conductor – um/085/15 y acumulados », <https://www.cnmc.es/file/107176/download>

2. Les effets positifs sur les résultats macroéconomiques

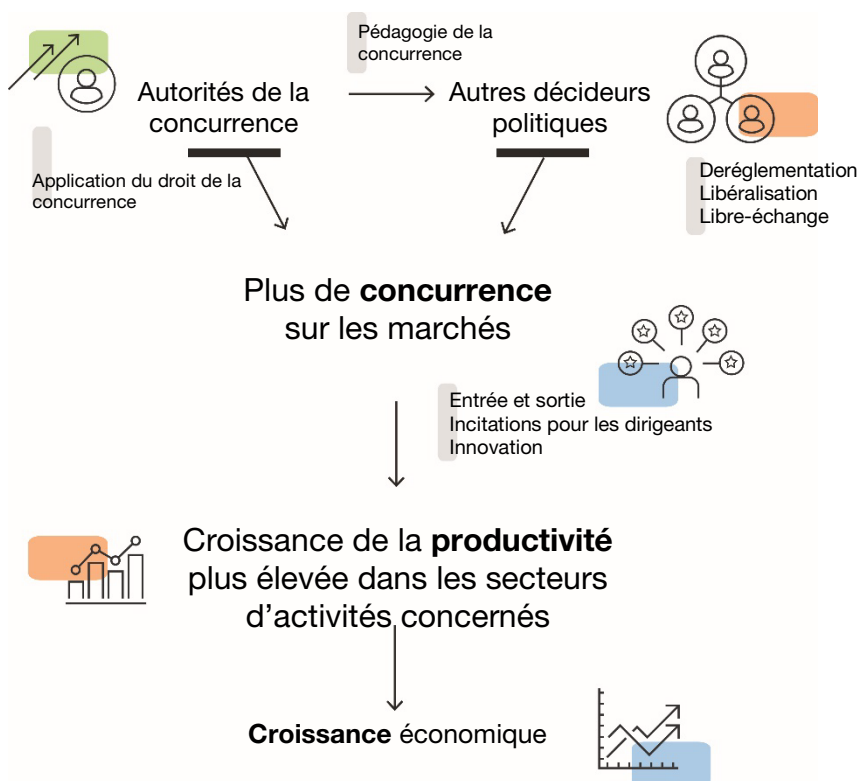
Lorsque le consommateur a la possibilité de choisir entre plusieurs fournisseurs, il en tire avantage, et avec lui l'économie dans son ensemble. Cette possibilité qui lui est offerte oblige les entreprises à entrer en concurrence les unes avec les autres. Le choix donné au consommateur est une bonne chose en soi, mais la concurrence entre entreprises entraîne pour sa part une augmentation de la productivité et de la croissance économique².

Il peut s'avérer difficile de mesurer directement l'incidence, entre autres, du droit de la concurrence sur la croissance économique. Mais des preuves solides attestent de chacune des relations décrites ci-après. Voir OCDE (2014b) pour une vue d'ensemble détaillée de la littérature et des études prouvant ce point.

Notamment, il est évident que les industries exposées à une concurrence plus forte connaissent une croissance plus rapide de leur productivité. De nombreuses études empiriques, réalisées secteur par secteur, voire même entreprise par entreprise, l'ont d'ailleurs confirmé. Ce constat ne se limite pas aux économies « occidentales », mais ressort aussi de l'étude des expériences du Japon et de la Corée du Sud, ainsi que de pays en développement.

² À moins d'être précisé, le terme « productivité » se réfère à la productivité totale des facteurs.

Graphique 2. Effets positifs de la concurrence



Source : OCDE (2014b).

L'incidence d'une plus grande concurrence peut se faire sentir dans d'autres secteurs que ceux dans lesquels elle s'exerce. En particulier, une concurrence vive dans les secteurs en amont peut se répercuter en « cascade » sur la productivité et l'emploi dans les secteurs en aval, et plus généralement sur toute l'économie.

La principale raison semble en être que la concurrence conduit à une amélioration de l'efficacité allocative en permettant à des entreprises plus performantes d'entrer sur le marché et d'y gagner des parts, au détriment d'entreprises moins performantes. Les réglementations ou les comportements anticoncurrentiels qui créent des barrières à l'entrée ou à l'expansion peuvent dès lors s'avérer particulièrement préjudiciables à la croissance économique. Il semble également que la concurrence améliore l'efficacité productive, alors que les entreprises exposées à la concurrence

sont mieux gérées. Ce constat peut même s'appliquer aux secteurs qui obtiennent de bons résultats sur le plan social et économique : de plus en plus d'éléments tendent ainsi à montrer que la concurrence dans le domaine de la prestation de services de santé peut améliorer la qualité des services.

Il semble également que les interventions visant à promouvoir la concurrence renforcent l'innovation. Les entreprises qui subissent la concurrence d'entreprises rivales innovent plus que les entreprises monopolistiques. Cette relation n'est pas simple : il se peut que les marchés modérément concurrentiels soient les plus innovants, et que les marchés monopolistiques et les marchés très concurrentiels montrent un niveau d'innovation plus faible. Toutefois, l'objet principal de la politique de la concurrence n'étant pas de faire d'un marché modérément concurrentiel un marché très concurrentiel, mais plutôt d'introduire ou de renforcer la concurrence sur les marchés où elle ne s'exerce pas bien, on peut penser que la plupart des politiques de la concurrence continueront malgré tout à promouvoir l'innovation.

Tout comme une plus grande compétitivité des marchés accroît la productivité, les mesures qui incitent les marchés à fonctionner de manière plus compétitive – comme l'application du droit de la concurrence et la suppression des réglementations qui entravent la concurrence – entraînent une croissance économique plus rapide.

Les bases de données actuelles sur la déréglementation des marchés de produits sont encore plus claires, dans le sens où les cas de déréglementation ont été nombreux, et ont ainsi permis d'établir des comparaisons dans le temps, entre différents secteurs d'activités et différents pays. Par ailleurs, les politiques de réglementation visant spécifiquement à instaurer et à promouvoir la concurrence – notamment dans les industries de réseaux – se sont aussi traduites par des gains de productivité.

La croissance du PIB n'est pas le seul objectif, et l'OCDE a vivement plaidé en faveur d'une évaluation plus rigoureuse d'autres objectifs, et de leur prise en compte dans l'élaboration de la politique. L'effet de la concurrence sur les inégalités a été peu étudié, mais on le considère souvent comme pernicieux du fait que la concurrence produit des gagnants et des perdants. En tout état de cause, les restrictions à la concurrence seront préjudiciables au plus grand nombre, et ne profiteront le plus souvent qu'à quelques-uns. Les plus démunis dans la société sont souvent les plus sévèrement touchés par les prix élevés, ou par la perte de qualité ou de choix, imputables aux restrictions à la concurrence.

De la même façon, le décalage entre la réalité et les perceptions est souvent grand lorsque les inquiétudes liées à l'emploi sont fortes. Il est vrai que les gains de productivité générés par la concurrence peuvent entraîner des licenciements, mais ils ne sont pas plus susceptibles d'accroître le chômage global que d'autres formes de progrès technique. En outre, il a été prouvé que les restrictions à la concurrence faisaient baisser la production et l'emploi. Par conséquent, il est essentiel d'assurer l'investissement dans des moyens nouveaux et alternatifs d'emploi productif.

L'introduction de plus de concurrence et l'ouverture des marchés à la concurrence à travers une évaluation approfondie de l'impact sur la concurrence des lois et réglementations nouvelles ou existantes contribueront ainsi à la croissance économique, à une productivité accrue et à un meilleur bien-être général.



Chapitre 3

Inscrire l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'action des pouvoirs publics

Ce chapitre abordera comment inscrire efficacement l'évaluation d'impact de la concurrence dans l'action des pouvoirs publics.

1. Introduction

Comme on l'a vu, l'évaluation d'impact de la concurrence est le processus qui consiste à évaluer les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour (1) identifier celles qui risquent de faire inutilement obstacle à la concurrence et (2) modifier les dispositions ainsi identifiées afin que la concurrence ne soit pas indûment entravée. Inscrire de façon efficace et réaliste ce processus dans l'action des pouvoirs publics suppose d'examiner les cinq questions suivantes :

- Quelles sont les mesures de réglementation qui justifient une évaluation d'impact sur la concurrence ?
- À quel stade du processus d'élaboration des réglementations faut-il réaliser une évaluation d'impact sur la concurrence ?
- Qui doit être chargé de la rédaction et de l'examen des évaluations d'impact sur la concurrence ?
- Comment les responsables publics qui n'ont pas en charge les questions de qualité de la réglementation ou les

questions de concurrence peuvent-ils être incités à réaliser une évaluation appropriée ?

- Quelles sont les ressources nécessaires pour l'évaluation d'impact sur la concurrence?

Comme on le verra ci-après, il n'y a pas de recette miracle pour le cadre institutionnel de mise en œuvre de l'évaluation d'impact sur la concurrence. Les solutions envisageables peuvent être très variables d'un pays à l'autre étant donné les différences entre pays sur des plans tels que le degré de fédéralisme, les effectifs des autorités concernées ou encore l'environnement politique. Le présent Manuel s'appuie sur l'expérience acquise jusqu'à présent pour identifier différentes options, mais il ne prétend aucunement à l'exhaustivité. Comme indiqué dans le rapport de 2014 sur la mise en œuvre de la recommandation de 2009 (Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'évaluation d'impact sur la concurrence), la mise en œuvre du manuel d'évaluation a été jugée extrêmement utile dans un nombre d'examen très différentes – l'intégration de l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'analyse d'impact de la réglementation, l'évaluation discrétionnaire qui peut être classée comme la promotion de la concurrence, et les enquêtes de marché et sectorielles aussi.

2. Quelles sont les mesures de réglementation qui justifient une évaluation d'impact sur la concurrence ?

L'approfondissement de l'évaluation d'impact de la concurrence doit être proportionnel à l'ampleur des effets négatifs qu'une mesure peut avoir sur la concurrence. La Liste de référence pour l'évaluation d'impact de la concurrence permet de passer rapidement au crible les différentes mesures de manière à identifier, en vue d'une évaluation plus approfondie, celles qui risquent de faire indûment obstacle à la concurrence. La plupart des lois ou règlements ne présentent pas ce risque. Par conséquent, la plupart des lois ou règlements n'exigeront pas une évaluation détaillée d'impact sur la concurrence.

Lois, règlements et règles d'application. Les mesures susceptibles de faire l'objet d'une évaluation d'impact sur la concurrence sont les lois et règlements ainsi que leurs règles d'application. Certains pays et organismes publics indépendants (autorités nationales de la concurrence, cours des comptes, etc.) ont choisi d'examiner l'impact sur la concurrence de subventions ou de traitements préférentiels dont bénéficient des entreprises publiques. Dans certains pays, les lois ne sont pas considérées comme

pouvant faire l'objet d'une évaluation d'impact sur la concurrence, mais on notera que les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière d'évaluation d'impact de la concurrence sont ceux qui l'ont appliquée aux lois (voir chapitre 2 section 1.1).

Mesures de réglementation nouvelles ou déjà en vigueur. Certains gouvernements ont adopté une approche de l'évaluation d'impact de la concurrence consistant à examiner aussi bien les nouvelles mesures que celles déjà en vigueur. C'est le moyen le plus efficace d'améliorer globalement les conditions de concurrence, mais il faut pour cela une ferme volonté politique. D'autres gouvernements ont opté pour une forme d'évaluation d'impact sur la concurrence exclusivement axée sur les nouvelles mesures de réglementation.

Échelon national, régional et local. De solides arguments économiques militent en faveur d'une évaluation d'impact de la concurrence au niveau national, régional et local. L'évaluation d'impact de la concurrence concerne toutes les mesures susceptibles d'entraver indûment la concurrence. Des mesures créant de tels obstacles à la concurrence sont parfois appliquées au plan national, mais elles peuvent aussi avoir une origine régionale ou locale. Par exemple, les mesures empêchant la concurrence dans les services de taxi sont souvent prises au niveau local et c'est souvent au niveau régional que sont imposées les réglementations de certaines professions qui ont des effets négatifs sur les consommateurs.

Axe sectoriel et transversal. Pour couvrir une très large palette de restrictions qui peuvent être imposées par des lois différentes, il est essentiel de veiller à ce que l'éventail des réglementations examinées soit suffisamment large. Une évaluation complète d'impact sur la concurrence devrait couvrir, plutôt que les effets d'une réglementation sectorielle en tant que telle, les effets de toutes les réglementations applicables à la fourniture d'un service, indépendamment du fait que celles-ci aient une portée sectorielle ou qu'il s'agisse de lois ou de réglementations de portée horizontale ayant un impact sur les exigences visant les produits. Ce point est particulièrement important pour les évaluations conduites à l'heure de la transformation numérique. La vente en ligne de meubles d'occasion par des ménages par exemple peut tomber en grande partie sous le coup des règles de protection des consommateurs de portée générale applicables à tout détaillant ainsi que des règles applicables aux détaillants en matière de garantie.

Encadré 1. Réformes liées à la politique nationale de la concurrence en Australie

À la suite du rapport de 1993 de la Commission Hilmer qui a préconisé une plus grande ouverture microéconomique en mettant l'accent sur les réformes destinées à favoriser la concurrence, les autorités australiennes au niveau fédéral et au niveau des États et Territoires ont adopté en 1995 un programme de réexamen et de modification des réglementations qui restreignaient la concurrence et ne servaient pas l'intérêt général. Ce programme de réformes a abouti au recensement de 1 700 textes devant être réexaminés. La législation a été réexaminée au niveau national et au niveau des États et Territoires, et la plupart des réexamens ont été achevés en 2001. Le gouvernement fédéral a offert aux États et Territoires des financements pour faire face aux coûts d'ajustement pouvant résulter de la révision des textes concernés. Ce programme a constitué une initiative notable à un double titre, parce qu'il a permis de recenser systématiquement les lois et règlements en vigueur qui méritaient d'être réexaminés, et parce que pendant la mise en œuvre du programme, la croissance du PIB australien s'est améliorée par rapport aux autres pays de l'OCDE.

3. À quel stade du processus d'élaboration des réglementations faut-il réaliser une évaluation d'impact sur la concurrence ?

Nouvelles mesures de réglementation. L'évaluation d'impact sur la concurrence peut utilement contribuer à la conception des nouvelles mesures de réglementation et l'idéal est de la faire intervenir à un stade **précoce** du processus d'élaboration de ces instruments, avant qu'une approche précise ait été adoptée face à un problème donné. Lorsqu'une mesure envisagée est susceptible de restreindre la concurrence, il est utile que les pouvoirs publics consultent leurs experts de la concurrence suffisamment tôt au cours du processus d'élaboration des politiques pour déterminer s'il n'y aurait pas d'autres solutions permettant d'atteindre les mêmes objectifs réglementaires tout en ayant des effets moins nocifs sur la concurrence.

Mesures de réglementation en vigueur. La plupart des mesures en vigueur n'ont pas fait l'objet d'une évaluation d'impact sur la concurrence. L'enjeu essentiel est alors d'établir des priorités pour cette évaluation, car il est quasiment inévitable que certaines de ces mesures soient plus susceptibles que d'autres d'avoir inutilement un effet négatif sur la concurrence. Par exemple, en Australie, à l'époque des examens nationaux de la concurrence, plusieurs centaines de réglementations en vigueur ont été considérées comme restreignant la concurrence. Le réexamen de ces

réglementations a été jugé prioritaire. Lorsque des problèmes ont été constatés, il y a eu révision dans la plupart des cas.

4. Qui doit être chargé de la rédaction et de l'examen des évaluations d'impact sur la concurrence ?

Afin que les effets sur la concurrence soient dûment pris en compte, c'est l'organisme public chargé de l'élaboration de la réglementation en question qui devrait évaluer son impact sur la concurrence. Ainsi, ce seront les responsables les mieux placés qui poseront au bon moment les questions pertinentes nécessaires pour élaborer rapidement et efficacement les mesures qui prendront dûment en compte les effets sur la concurrence.

Mais les responsables situés en « première ligne » pourront ne pas prendre au sérieux le processus d'évaluation d'impact sur la concurrence à moins qu'une tierce partie ne contrôle leur travail. Cet examen pourra être effectué par l'autorité de contrôle de la réglementation et/ou par des fonctionnaires possédant une connaissance approfondie des problèmes de concurrence, comme les membres du personnel des autorités de la concurrence.

Au Royaume-Uni, le responsable de la réglementation, le Better Regulation Executive (BRE), est chargé d'examiner l'impact des nouvelles propositions de réglementation. Selon les directives publiées par le Department of Business en mars 2015, les réglementations censées avoir un effet positif sur la concurrence peuvent être considérées comme ayant un coût net nul et sont donc accélérées tout au long du processus d'évaluation d'impact. Les décideurs ont également toute latitude pour déterminer si leur proposition aura ou non un impact négatif sur la concurrence. Les ministères peuvent demander l'avis de l'autorité de la concurrence et des marchés (le CMA, Competition and Markets Authority) si leurs propositions soulèvent des problèmes de concurrence pouvant nécessiter une analyse plus approfondie. Le CMA a également le pouvoir de faire des recommandations aux ministres si elle s'inquiète des répercussions possibles sur la concurrence des propositions de loi.

La réalisation d'une évaluation d'impact sur la concurrence plus complète que celle qu'exige la Liste de référence fera généralement intervenir certaines compétences pour la définition du marché et l'analyse de la concurrence. C'est pourquoi, dans certains pays, les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'avoir un impact économique sont examinées par les autorités de la concurrence avant leur adoption.

Au Mexique, par exemple, l'autorité de la concurrence est tenue d'examiner les nouveaux textes à valeur réglementaire pouvant avoir des effets sur la concurrence. En Corée, l'autorité de la concurrence est tenue d'examiner certaines nouvelles réglementations. En Hongrie, l'autorité de la concurrence doit soumettre ses commentaires sur les nouvelles réglementations.

De nombreux autres pays procèdent à des consultations horizontales avant l'adoption de nouvelles réglementations. Ces consultations donnent de meilleurs résultats lorsque les responsables de l'examen sous l'angle de la concurrence peuvent participer au processus à un stade précoce et n'ont pas l'obligation de donner leur avis sur tous les instruments de réglementation, mais peuvent intervenir dans les cas où ils considèrent qu'un problème important pourrait se poser.

Le degré d'indépendance de l'organisme examinateur joue également un grand rôle. En Australie, par exemple, un nouvel organisme a été créé en 1995 pour superviser, dans le cadre de la Politique nationale de la concurrence, les examens des lois et règlements adoptés au niveau fédéral et au niveau des États et Territoires. Cet organisme, le National Competition Council, a été créé en tant qu'organisme indépendant à la fois de l'autorité de contrôle réglementaire chargé d'examiner les nouvelles réglementations et de l'autorité de la concurrence. Le succès obtenu par l'Australie dans ce domaine démontre tous les bienfaits de l'indépendance des organismes chargés d'examiner les lois et règlements.

Certaines autorités nationales de concurrence, comme l'ancienne Comisión Nacional de la Competencia espagnole, ont fait des examens de régimes de subventions et ont publié des rapports annuels sur ces subventions.

Un certain nombre d'évaluations de l'impact sur la concurrence ont été, ou sont actuellement, conduites par l'OCDE en lien avec les pays examinés. Lorsqu'elles sont achevées, les rapports correspondants sont mis à la disposition de tous, ce qui peut être utile pour les intervenants conduisant des évaluations dans des secteurs comparables. Citons à titres d'exemples de secteurs examinés le bâtiment, la transformation des aliments, le gaz et le GPL, la viande, les professions libérales, les produits pharmaceutiques, le tourisme et le transport et la logistique.

La participation de l'autorité de la concurrence ou d'un autre organisme public au processus d'évaluation d'impact sur la concurrence ne saurait empêcher les pouvoirs publics d'intenter ultérieurement une action en justice

en vertu du droit de la concurrence. Par définition, l'évaluation d'impact de la concurrence repose sur des prévisions et, dans la réalité, il arrive souvent qu'elles sous-estiment les atteintes portées à la concurrence ou surestiment les avantages découlant de la concurrence.

5. Comment les responsables publics qui n'ont pas en charge les questions de qualité de la réglementation ou les questions de concurrence peuvent-ils être incités à réaliser une évaluation appropriée ?

Les responsables de l'élaboration de nouvelles réglementations peuvent être tentés de minimiser les problèmes potentiels de concurrence qu'elles risquent de poser. Ils peuvent avoir le sentiment que l'identification de ce type de problème ou la consultation d'une instance extérieure, notamment un organisme de contrôle de la réglementation ou une autorité de la concurrence, ne fera que leur imposer un surcroît de travail sans qu'ils en retirent un avantage substantiel. Il est donc essentiel de bien faire valoir à ces responsables que l'évaluation d'impact sur la concurrence améliore leur produit, la mesure qu'ils élaborent.

Il y a divers moyens de renforcer l'incitation et l'aptitude des décideurs publics à engager et exécuter correctement une évaluation d'impact sur la concurrence. On peut citer à cet égard les solutions suivantes :

- l'intégration de l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ;
- les aides financières ; et
- la formation aux meilleures pratiques.

5.1. Intégration de l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'AIR

L'analyse d'impact de la réglementation est un processus formalisé d'examen des nouvelles mesures de réglementation destiné à garantir leur conformité aux objectifs de l'action publique. L'AIR vise en général à vérifier que les avantages d'un instrument de réglementation l'emportent sur ses coûts. L'AIR est plus efficace lorsque l'évaluation d'impact sur la concurrence en fait partie intégrante. En effet, les considérations dynamiques axées sur le marché qui sont inhérentes à l'évaluation d'impact sur la concurrence sont importantes lorsqu'on cherche à déterminer si les avantages d'une réglementation l'emportent sur ses coûts. En 2009 plus de 30 membres avaient déjà mis en place le processus d'AIR, et l'élément de

l'évaluation relatif à la concurrence était formellement nommé « l'Évaluation de l'impact sur la concurrence ». L'intégration de l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une tendance qui se poursuit. Au Royaume-Uni, l'évaluation de l'impact sur la concurrence a été introduit dans l'AIR en 2002. Au sein de la Commission européenne, l'évaluation d'impact sur la concurrence est un élément de l'AIR depuis 2005. Aux États-Unis, les documents décrivant les lignes directrices sur l'AIR exigent explicitement la prise en considération des impacts sur le marché (voir US Office of Management and Budget, 2003). Aux États-Unis, les lignes directrices concernant l'AIR imposent expressément la prise en considération de l'impact sur les marchés. En 2008, l'Indonésie a mis en place l'évaluation de l'impact sur la concurrence. En 2013, le Mexique a inclus l'évaluation de l'impact sur la concurrence dans le processus d'examen d'AIR par son organisme de contrôle, COFEMER. En 2017, la Chine a adopté le Système d'évaluation pour une concurrence équitable et le Japon et l'Inde des lignes directrices sur l'évaluation de l'impact sur la concurrence. Si l'on accorde à l'autorité de la concurrence un certain rôle dans ce domaine, les organismes chargés de l'élaboration et de l'application de la réglementation ou de son contrôle auront moins d'efforts à consentir pour recycler leur personnel¹.

C'est surtout l'attention portée à l'efficacité² dynamique du marché qui confère à l'évaluation d'impact sur la concurrence son utilité en tant qu'élément de l'évaluation globale de la réglementation. Cet élément peut en effet contribuer à éviter des réglementations restreignant excessivement l'activité du marché. Autre avantage accessoire de l'évaluation d'impact sur la concurrence, elle aide à identifier toutes les parties susceptibles d'être concernées par un projet de réglementation, en particulier celles qui vont être indirectement touchées. On pourra ainsi faire en sorte que la consultation entreprise dans le cadre de l'AIR soit suffisamment inclusive, et donc plus efficace.

La première étape pour la réalisation d'une évaluation complète d'impact sur la concurrence dans le cadre d'une AIR consiste à déterminer, dans le contexte du processus plus large d'AIR, l'objectif fondamental de la

¹ Pour plus de détails sur la façon d'intégrer l'évaluation de l'impact sur la concurrence dans l'AIR, voir OCDE (2007a).

² L'efficacité dynamique s'intéresse à l'évolution de l'efficacité dans le temps, cette évolution pouvant résulter de l'innovation, du changement technologique, de la capacité des entreprises à réagir à de nouvelles conditions sur le marché et de l'expansion de fournisseurs talentueux.

nouvelle réglementation. Il faut ensuite identifier et analyser les restrictions à la concurrence qui sont en place. Puis il faut se demander quels sont les effets anticoncurrentiels du projet de réglementation et quelle est l'ampleur de ces effets. Dans certains cas, il pourra être utile d'examiner l'intensité actuelle des pressions concurrentielles, par exemple en définissant le marché pertinent, mais sans que cet examen ait un caractère formel ou approfondi. La définition du marché est un outil qui peut être utile, mais ce n'est pas une obligation. Ce qu'il faut surtout, c'est s'assurer que l'évaluateur prend en compte de façon réaliste la concurrence actuelle et la concurrence possible. Enfin, il faudra évaluer et comparer les effets que d'autres solutions peuvent avoir sur la concurrence.

La plupart des projets de réglementation n'auront pas un impact sensible sur la concurrence. Néanmoins, lorsque l'évaluation d'impact sur la concurrence fait apparaître un risque d'affaiblissement sensible de la concurrence dans la branche d'activité concernée ou dans des branches connexes, il faudra réexaminer les éléments essentiels de la conception de la réglementation dans le cadre d'une comparaison qui permettra de déterminer et d'évaluer les solutions de rechange restreignant moins la concurrence pour atteindre l'objectif réglementaire.

Lorsqu'on ne parvient pas à trouver de telles solutions de rechange, il faut procéder à une comparaison rigoureuse et systématique des avantages et des coûts du projet de réglementation. Le projet de réglementation ne devra être adopté que si cette comparaison montre que, compte tenu du coût de l'impact anticoncurrentiel identifié lors de l'évaluation, cette adoption procure des avantages nets.

5.2. Aides financières

L'Australie étant à structure fédérale, l'accord des États et des Territoires était indispensable à la mise en œuvre de la Politique nationale de la concurrence au niveau infranational. L'État fédéral australien a versé d'importantes aides aux États et Territoires, sous la forme de paiements par habitant, calculés en fonction des progrès accomplis pour l'examen et la révision de la législation. « Les paiements au titre de la Politique nationale de la concurrence sont un moyen de répartir les gains résultant de la réforme entre tous les membres de la collectivité. Ces paiements se justifient par le fait que, bien que les États et les Territoires soient responsables de composantes importantes de la Politique nationale de la concurrence, une grande partie de ces retombées financières directes bénéficient à

l'administration fédérale australienne grâce à l'augmentation des recettes fiscales découlant du renforcement de l'activité économique »³.

Les paiements versés aux États et Territoires ont représenté de très fortes sommes. Le tableau 1 indique le montant des paiements effectués au titre de la Politique nationale de la concurrence depuis son entrée en vigueur.

Tableau 1. Paiements annuels versés aux États et Territoires au titre de la politique nationale de la concurrence (en millions AUD)

États et Territoires	1997-98 (a)	1998-99 (a)	1999--00 (a)	2000-01 (a)	2001-02 (a)	2002-03 (a)	2003-04 (a) (b)	2004-05 (a) (b)	2005-06 (b) (c)
Nouvelle-Galles du Sud	126,5	138,7	148,6	155,9	242,5	251,8	203,5	233,6	292,5
Victoria	92,8	102	109,2	114,7	179,6	182,4	178,7	201,6	197,9
Queensland	74,2	81,6	81,5	73	147,9	138,9	87,9	143,3	178,7
Australie occidentale	38,4	42,4	43,2	45,5	71,1	72	33,6	53,5	71
Australie méridionale	34,3	38,4	34,5	35,9	55,7	57,1	40,7	50,4	54,3
Tasmanie	12,6	13,9	10,8	11,2	17,4	17,7	17,2	19,8	19
Territoire de la capitale australienne	6,2	7	7,2	7,5	11,6	12,4	11	13,6	12,7
Territoire du Nord	11,2	13	4,5	4,5	7,6	7,5	5,9	8,4	8
Total	396,2	436,9	439,5	448	733,3	739,9	578,5	724,2	834,1

Source : National Competition Council (NCC, Conseil national de la concurrence).

D'après les documents présentant les résultats budgétaires définitifs (Final Budget Outcome). (b) Les paiements versés aux différents États et Territoires tiennent compte des pénalités appliquées sous forme de déductions permanentes et de suspensions. (c) Costello, the Hon. P. Les chiffres couvrant jusqu'à 1999-2000 inclus tiennent compte des aides financières accordées.

Ces paiements peuvent paraître élevés, mais le gouvernement australien a estimé à 2.5 % du PIB, soit 20 milliards AUD, les avantages annuels retirés par l'économie des gains de productivité et du rééquilibrage des prix observés dans une multitude de secteurs où ont été mises en œuvre des

³ Voir <http://ncc.ncc.gov.au/pages/about>.

réformes liées, directement ou non, à la Politique nationale de la concurrence⁴.

5.3. Formation aux meilleures pratiques

Pour le succès de l'évaluation d'impact sur la concurrence, il est crucial que les responsables de l'action publique chargés d'exécuter ou de contrôler cette tâche soient formés aux meilleures pratiques. De nombreux responsables de l'élaboration de la réglementation sont spécialisés dans un domaine sans rapport avec les mécanismes de la concurrence ou avec le fonctionnement de l'économie. On ne peut attendre de ces responsables qu'ils sachent traiter correctement les problèmes de concurrence sans y avoir été formés. À cet égard, les autorités de la concurrence, les organismes de contrôle de la réglementation ou l'OCDE peuvent prêter leur concours.

6. Quelles sont les ressources nécessaires pour l'évaluation d'impact sur la concurrence?

Les ressources qu'exige un dispositif efficace d'évaluation d'impact sur la concurrence peuvent être assez faibles. Ainsi, lorsque le Royaume-Uni a mis en place son dispositif d'évaluation d'impact sur la concurrence, deux membres du personnel de l'OFT ont joué un rôle extrêmement actif, et seule une faible proportion des quelque 400 textes considérés chaque année ont donné lieu à un examen approfondi. Les autres ont été évalués au moyen d'un « filtre », semblable à la Liste de référence commentée au chapitre 1, permettant aux fonctionnaires de déterminer rapidement s'il existait une forte probabilité que des problèmes de concurrence apparaissent du fait de leur application.

Bien entendu, tout dispositif d'évaluation d'impact de la concurrence pourra également bénéficier d'un volume élevé de ressources. L'Australie offre l'exemple d'une approche ambitieuse qui a mobilisé d'importantes ressources et qui a coïncidé avec une très bonne performance économique.

Quel que soit le niveau des ressources, c'est au stade initial que les besoins en ressources sont les plus importants. Un programme approfondi de formation aux meilleures pratiques, par exemple, exigera le plus souvent au départ la mobilisation ponctuelle d'un volume important de ressources. Mais les formations dispensées les années suivantes n'auront pas à être

⁴ Voir Productivity Commission (2005). Les auteurs du rapport soulignent cependant qu'il est difficile d'établir de façon empirique l'existence de liens de causalité directe. De plus, mesurer les impacts nets dans ce domaine est particulièrement complexe.

d'une telle ampleur, puisque le système sera mieux rodé et que les responsables concernés auront pu nouer des relations personnelles. Néanmoins, compte tenu de la rotation des effectifs, il faudra généralement un effort permanent de formation après la phase initiale.

7. Conclusion

Inscrire l'évaluation d'impact sur la concurrence dans les processus de prise de décisions réglementaires peut procurer des avantages économiques considérables. Cela permet de repérer les marchés sur lesquels l'activité est indûment entravée et de proposer d'autres solutions aux pouvoirs publics, toujours conformes aux objectifs de l'action publique et en même temps de nature à promouvoir autant que possible la concurrence. La structure institutionnelle, juridique et politico-administrative étant très différente d'un pays à l'autre de l'OCDE, la meilleure façon d'inscrire l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'action des pouvoirs publics sera sans doute variable d'un pays à l'autre. On peut néanmoins mettre en évidence quelques points. Premièrement, les organismes de contrôle de la réglementation sont bien placés pour effectuer l'évaluation d'impact sur la concurrence, surtout lorsqu'elle est réalisée dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Deuxièmement, les autorités de la concurrence sont idéalement placées pour donner leur avis sur les évaluations d'impact sur la concurrence, pour dispenser les formations nécessaires et pour procéder à des évaluations sélectives d'impact sur la concurrence. Enfin, s'il est vrai qu'inscrire un dispositif efficace d'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'action réglementaire des pouvoirs publics a un coût, ce coût en vaut véritablement la peine.



Références

- Atterhög, M. (2005), « Increased Competition in the Swedish Housing Market and its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households », *Housing, Theory and Society*, vol. 22, n° 1, pp. 32-49,
<https://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/000001/art00003>
- Hausman, J. et E. Leibtag (2005), « Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart »,
<http://econ-www.mit.edu/files/1765>
- Cahuc, P. et F. Kramarz (2005), « De la précarité à la mobilité: Vers une sécurité sociale professionnelle », Rapport au Ministre de l'Economie et au Ministre du Travail, La Documentation Française, Paris, <https://www.vie-publique.fr/rapport/27046-de-la-precarite-la-mobilite-vers-une-securite-sociale-professionnelle>
- Davies, S. et al (2004), « The Benefits from Competition: some Illustrative UK cases », *DTI Economics paper*, n° 9, Centre for Competition Policy, University of East Anglia,
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609011503/http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>
- Serebrisky, T. et L. Trujillo (2004), « An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead »,
<http://dx.doi.org/10.1080/03088830500136659>
- Lalive R. et A. Schmutzler (2007), « Exploring the Effects of Competition for Railway Markets », *International Journal of Industrial Organisation*, n° 26, Université de Zurich, <http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>
- Muris, T. J. (2002), « Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy », International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italie.
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'évaluation d'impact sur la concurrence », OCDE, Paris,
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0455>
- OCDE (2014a), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*. OCDE, Paris,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264206090-en>

- OCDE (2014b), *La politique de la concurrence et ses effets macroéconomiques : une fiche d'information*. OCDE, Paris, <http://oe.cd/comp-factsheet-macroeconomics>
- OCDE (2014c), « Experiences with Competition Assessment », OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/daf/competition/Comp-Assessment-ImplementationReport2014.pdf>
- OCDE (2014d), « Wireless Market Structures and Network Sharing », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 243, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt46dzl9r2-en>
- OCDE (2007a), « L'intégration de l'évaluation d'impact sur la concurrence dans l'analyse d'impact de la réglementation », OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2007\)8/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2007)8/fr/pdf)
- OCDE (2007b), « Summary of the Discussion of the Roundtable on Competitive Restrictions in Legal Professions », Groupe de travail n°2 sur la concurrence et la réglementation, octobre, www.oecd.org/regreform/sectors/40080343.pdf
- OMC (2004), « L'infrastructure dans le commerce et le développement économique », Rapport sur le commerce mondial, Organisation mondiale du commerce, https://www.wto.org/french/res_f/books_p_f/anrep_f/world_trade_report04_f.pdf
- Productivity Commission (2005), « Review of National Competition Policy Reforms », *Inquiry Report*, n° 33, Commonwealth of Australia, Canberra, www.pc.gov.au/inquiries/completed/national-competition-policy/report/ncp.pdf
- Sims, R. (2013), « Driving Prosperity Through Effective Competition », Discours, www.acc.gov.au/speech/driving-prosperity-through-effective-competition
- The West Australian (2007), « Exchange Cuts Fees as Competitors Lurk », The West Australian, 25 août 2007.
- US Office of Management and Budget (2003), Circulaire A-4, Sept. 17, 2003, www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf
- Warren-Boulton, F. R. et D. E. Haar. (2007), « Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts ». Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc.
- Ylan Q. Mui (2005), « Wal-Mart Throws an Undercut at Target ». *The Washington Post*, 16 décembre, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html



Annexe

Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'évaluation d'impact sur la concurrence

Le 11 décembre 2019, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation sur l'évaluation d'impact sur la concurrence. Elle remplace une première version de la Recommandation adoptée en 2009. Le texte suivant de la Recommandation a été extrait de la base de données de l'OCDE sur les instruments juridiques, où des informations supplémentaires et toute mise à jour future peuvent être trouvées : <http://acts.oecd.org/Default.aspx>.

LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date 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 Recommandations du Conseil sur la politique de concurrence et les secteurs exemptés ou réglementés [OECD/LEGAL/0181] et sur l'évaluation d'impact sur la concurrence [OECD/LEGAL/0376], que cette Recommandation remplace ;

VU la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires [C(2012)37], qui appelle les gouvernements à réexaminer les propositions de nouvelles réglementations, ainsi que les réglementations existantes, en ce qui concerne la concurrence ;

CONSIDÉRANT 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 ;

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

CONSIDÉRANT 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 ;

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

CONSIDÉRANT 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 ;

CONSIDÉRANT 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 ;

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

CONSIDÉRANT 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. CONVIENT qu'aux fins de la présente Recommandation, les définitions suivantes soient utilisées :

- « **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.
- « **procédures concurrentielles** » désigne les procédures d'appel d'offres organisées par les gouvernements 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. RECOMMANDE ce qui suit aux Membres et aux non-Membres ayant adhéré à la Recommandation (ci-après les « Adhérents ») :

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 gouvernements devraient s'assurer que les exceptions au droit de la concurrence ne sont pas plus larges que nécessaire pour atteindre leur objectif d'intérêt public, et qu'elles donnent lieu à une interprétation étroite. Les exceptions ne devraient s'appliquer qu'aux activités commerciales qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif déclaré. Ce principe signifie également que toute nouvelle exception devrait être adoptée pour une période de temps limitée, généralement en prévoyant une date butoir, afin que l'exception ne soit pas maintenue plus longtemps que nécessaire pour atteindre l'objectif de politique publique identifié.

4. 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).
- v) lorsqu'elles établissent une exception au droit de la concurrence dans un but spécifié (l'évaluation peut, par exemple, s'assurer que toute exception est absolument nécessaire pour atteindre les objectifs déclarés).

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.

III. INVITE le Secrétaire général et les Adhérents à diffuser la présente Recommandation, notamment auprès des acteurs de la concurrence et d'autres communautés d'action concernées ;

IV. INVITE les non-Adhérents à tenir dûment compte de la présente Recommandation et à y adhérer.

V. CHARGE le Comité de la concurrence de/d' :

- a) de servir de lieu de rencontre pour des échanges d'expériences concernant cette Recommandation ;
- b) de faire rapport au Conseil dans les cinq ans suivant son adoption et au moins tous les dix ans par la suite.

À propos du Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE

Le Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE est une méthodologie conçue pour aider les gouvernements à éliminer les obstacles à la concurrence. Il se compose de trois volumes: Principes, Guide et Manuel pratique. Pour plus amples informations, n'hésitez pas à accéder à la page oe.cd/cat.



Principes

Le premier volume illustre les effets bénéfiques de la concurrence, présente la Liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence et montre comment les pouvoirs publics peuvent évaluer leurs décisions dans l'optique de la concurrence.



Guide

Le deuxième volume donne des indications techniques détaillées sur les principaux points à examiner lorsqu'on procède à une évaluation d'impact sur la concurrence.



Manuel pratique

Le troisième volume donne des orientations, étape par étape, pour l'exécution de l'évaluation d'impact sur la concurrence.

Le Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence de l'OCDE est une méthodologie conçue pour aider les gouvernements à éliminer les obstacles à la concurrence. Il se compose de trois volumes.

Le premier volume illustre les effets bénéfiques de la concurrence, présente la Liste de référence pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence et montre comment les pouvoirs publics peuvent évaluer leurs décisions dans l'optique de la concurrence.

Le Manuel est disponible pour téléchargement en plusieurs langues sur la page: www.oecd.org/competition/toolkit.

