

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence
Résumé de recherche

Auteur : Daniel A. Crane

Titre : Rapport sur les pratiques exemplaires en matière de promotion de la concurrence

Aspects examinés :

- Études de marchés et de secteurs
- Structure de l'organe de réglementation
- Le gouvernement, un acteur du marché
- Examen réglementaire
- Pratiques exemplaires à l'étranger

Structure de la réglementation industrielle à l'échelle internationale – Le document de recherche révèle que la plupart des membres de l'OCDE réglementent d'une manière ou d'une autre les industries qui répondent aux besoins en infrastructure ou qui ont des caractéristiques économiques uniques (en particulier les services publics, la radiodiffusion et les télécommunications, et parfois les transports); cependant, la portée de la réglementation varie. Ce n'est généralement pas l'autorité responsable de la concurrence qui est chargée de réglementer les secteurs, mais elle jouit d'une autonomie totale dans l'application des lois antitrust. Certains États assurent l'application privée du droit de la concurrence au moyen de procédures civiles, mais l'application privée de la législation sur la concurrence est controversée. Certains avancent qu'elle agit comme un filet lorsque la réglementation est lacunaire, tandis que d'autres allèguent le manque de connaissances spécialisées des tribunaux civils et signalent qu'une action en justice privée risque de nuire à l'application d'une mesure de réglementation en instance. Les résultats de la recherche donnent à penser que si un organisme de réglementation exerce une compétence exclusive à l'égard d'un secteur [c'est-à-dire que si la loi interdit l'intervention des autorités responsables de la concurrence], l'organisme devrait alors, dans ses activités de réglementation, considérer la concurrence comme l'un de ses principaux objectifs et paramètres.

Les gouvernements et la promotion de la concurrence – On trouve peu de conclusions d'ordre général sur le rôle que jouent les gouvernements dans la promotion de la concurrence, mais cet aspect est devenu une priorité de plus en plus importante pour les membres de l'OCDE, désireux d'éviter de créer des obstacles à la concurrence sur le marché. À l'heure actuelle, de nombreux pays industrialisés examinent des projets de règlements pour en déterminer l'effet sur la concurrence, mais ils négligent de revoir les dispositions législatives qui sont en vigueur et dont les effets peuvent être tout aussi néfastes. L'Australie, pour sa

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

part, s'illustre en révisant les règlements existants ainsi qu'en analysant les règlements envisagés.

La Politique nationale en matière de concurrence de l'Australie (NCP — National Competition Policy) de 1994 est fondée sur le principe que les règlements ayant pour effet de réduire la concurrence ne devraient être acceptables que s'ils produisent des résultats qui servent l'intérêt public qui ne pourraient être produits d'aucune autre façon ayant moins d'incidence sur la concurrence; toutefois, la réforme n'a pas été institutionnalisée et on ne sait trop si elle a créé un changement autoporteur dans la culture de réglementation. Les solides résultats obtenus par l'Australie dès les premiers stades de son réexamen et de sa réforme donnent à penser qu'il lui a été facile d'atteindre les objectifs fixés pour le court terme, mais qu'il lui a été plus difficile de réaliser certains de ceux qu'elle s'était fixés à plus long terme en raison de certains obstacles gouvernementaux à la concurrence qui demeurent : le succès du Conseil national de la concurrence (NCC — National Competition Council) s'articulait sur la capacité du gouvernement fédéral d'accorder des incitatifs ou des sanctions d'ordre financier selon que les divers territoires australiens avaient réussi ou non à instituer des réformes favorables à la concurrence.

En contraste, dans sa réforme de la réglementation qu'il a engagée dès 2001, le Japon s'est largement attaché à supprimer les exemptions sectorielles prévues par sa Loi antimonopole (*Antimonopoly Act*) de 1947 et à parer à l'incapacité conséquente de rompre les cartels. Toutefois, le Japon et l'Irlande maintiennent tous deux des organes qui se consacrent à l'analyse de l'impact de la réglementation proposée, mais leur rôle juridique précis est vaguement défini, quoique cet aspect n'a pas vraiment nui à leurs activités de promotion de la concurrence. Seul le Royaume-Uni exige que tous les projets de législation ou de réglementation soient approuvés par les autorités de concurrence; il a fallu pour cela procéder à l'examen préliminaire des projets de règlement de manière à éviter que l'autorité britannique de concurrence ne soit pas accablée par la quantité de documents à examiner. L'autorité britannique responsable de la concurrence a le pouvoir d'intervenir directement dans le processus de réglementation, d'effectuer des études de marché indépendantes (lesquelles peuvent donner lieu à des projets de modification législative et à des mesures d'application de la loi) et de mener des campagnes de sensibilisation du consommateur. Il est donc possible de promouvoir la concurrence de divers moyens (des moyens qui seront énergiques ou timides selon l'État) : le pouvoir de mener des études de marché, le droit d'intervenir auprès des conseils et des tribunaux et l'aptitude à commenter les projets législatifs ou les lois en vigueur.

Même s'il n'est pas de moyen universel d'assurer la fusion ou la séparation appropriée des fonctions d'application des règles de la concurrence et de promotion de la concurrence dans les États qui ont fait l'objet des études, les expériences mises au jour dans les études de cas révèlent que les États devraient intégrer un critère spécifique à la concurrence dans leurs principes de réglementation et examens de la réglementation. Ces fonctions sont à l'heure actuelle assumées d'une manière ponctuelle au Canada et ne sont pas prévues

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

dans la législation. Le rapport de recherche fait valoir qu'il faut se doter d'ensembles de compétences très variés pour remplir efficacement les fonctions relatives à l'application de la loi et à la promotion de la concurrence et que, pour ce faire, ces fonctions doivent être remplies par des organes distincts. Pour appuyer l'examen de la réglementation ayant des effets sur la concurrence, les autorités devraient également soumettre les projets de règlement à un triage qui garantirait l'examen sérieux et opportun des règlements pouvant avoir une incidence sur la concurrence. En outre, les résultats de la recherche plaident fortement en faveur de l'adoption d'une méthode par laquelle seraient systématiquement examinés les lois et règlements en vigueur en vue d'en déterminer les effets sur la concurrence; la recherche fait fortement valoir que l'autorité responsable de promouvoir la concurrence devrait être entièrement indépendante des autres organes gouvernementaux.

Le fédéralisme et la promotion de la concurrence – Le fédéralisme est un facteur de complexité qui se trouve le plus souvent dans les pays anglo-saxons de l'OCDE et plus particulièrement aux États-Unis, au Canada et en Australie. Le fédéralisme est un obstacle à l'examen de l'effet concurrentiel de lois en vigueur et projetées parce que l'organe chargé de l'examen n'a peut-être pas compétence pour imposer un changement. L'Australie a surmonté cette difficulté en usant de ses pouvoirs financiers, tandis que les États-Unis s'appuient sur la doctrine juridique émanant de l'affaire *Parker c. Brown* pour faire observer la législation sur la concurrence des instances inférieures.

La promotion de la concurrence au Canada – Le rapport de recherche souligne que le Canada s'est doté d'un régime de concurrence efficace : il ne prévoit que quelques exceptions à la *Loi sur la concurrence*, les organismes de réglementation et l'autorité responsable de la concurrence entretiennent une relation de collaboration lorsque leurs fonctions de réglementation se chevauchent, et le commissaire de la concurrence joue un rôle proactif dans la promotion de la concurrence (spécialement auprès des comités parlementaires permanents). Quoi qu'il en soit, au Canada comme dans d'autres systèmes fédéraux, il est difficile d'examiner l'effet sur la concurrence qu'ont les lois en vigueur et les projets de loi parce que l'organisme d'examen n'est peut-être pas habilité à imposer un changement. En outre, le Bureau de la concurrence est dépourvu d'un outil de promotion de la concurrence de première importance en ce sens qu'il ne peut intervenir dans les poursuites judiciaires se rapportant à la politique de la concurrence. Les interventions de l'autorité responsable de la concurrence dans les poursuites judiciaires sont nombreuses aux États-Unis et elles sont maintenant permises dans l'UE (l'Irlande envisage d'élargir ce pouvoir), mais elles sont pratiquement négligeables dans d'autres pays, ce qui permet de conclure que le Canada n'est pas le seul dans cette situation, mais aussi qu'il ne se conforme pas aux meilleures pratiques internationales.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Tous les États qui ont fait l'objet de l'étude, hormis le Canada, accordent à leurs autorités responsables de la concurrence le pouvoir d'effectuer des études de marché; toutefois, la liberté d'instaurer des mesures varie de l'un à l'autre. Les résultats de la recherche portent à croire que ces mesures pourraient constituer d'importants outils pour mesurer les effets des règlements sur la concurrence. Les auteurs du rapport de recherche font valoir que le Canada devrait accorder à un organisme le pouvoir explicite de mener des études de marché et signalent que l'OCDE a recommandé en 2005 d'accorder ce rôle au Bureau de la concurrence en raison de son expertise en la matière.

Conclusion

L'expérience de plusieurs des États ayant fait l'objet de l'étude révèle que les autorités canadiennes responsables de la concurrence pourraient mieux veiller à empêcher le gouvernement d'être un obstacle à la concurrence efficace dans le pays en dépit du fait que le régime de concurrence canadien soutient bien la comparaison avec ceux d'autres pays. Les auteurs du rapport de recherche soutiennent que le Canada devrait être plus proactif dans sa recherche et son adoption des meilleures pratiques internationales afin de maintenir sa position d'État favorable à la concurrence. Ils font aussi ressortir que la promotion de la concurrence à l'étranger est délibérée et appuyée par la législation et par des organes qui s'y consacrent, tandis qu'au Canada, elle est ponctuelle et minée du fait que les défenseurs de la concurrence ne disposent pas d'un mandat précis.