



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
26 avril 2013
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

**Commission du commerce et du développement
Groupe intergouvernemental d'experts du droit
et de la politique de la concurrence**

Treizième session

Genève, 8-12 juillet 2013

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

**Consultations et discussions au sujet des examens collégiaux
du droit et de la politique de la concurrence, examen
de la loi type sur la concurrence et études relatives
aux dispositions de l'Ensemble de principes et de règles**

**Hierarchisation des priorités et affectation des ressources
comme moyens d'accroître l'efficacité des organismes**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le bon fonctionnement et l'efficacité des organismes de la concurrence exigent l'établissement d'un ordre de priorité et une affectation rationnelle des maigres ressources des organismes pour leur permettre de s'acquitter de leur mission et de donner à leur action le maximum d'impact. Le présent rapport a pour objectif principal d'examiner la manière d'utiliser la hiérarchisation des priorités et l'affectation de ressources pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité des organismes.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. L'établissement d'un ordre de priorité et l'affectation des ressources sont des processus vitaux pour le travail des organismes.....	3
A. Concepts et définitions de l'établissement d'un ordre de priorité	4
B. Objectifs de l'établissement d'un ordre de priorité	5
C. Les pouvoirs des organismes de la concurrence et le processus d'établissement d'un ordre de priorité.....	5
D. Critères de l'établissement d'un ordre de priorité	6
II. La structure institutionnelle détermine la manière dont l'organisme de la concurrence établit un ordre de priorité.....	9
A. Critères de fonctionnement, d'établissement d'un ordre de priorité et d'affectation des ressources de l'organisme de la concurrence	9
1. Indépendance et établissement d'un ordre de priorité.....	9
2. Pouvoirs de répression et fixation d'un ordre de priorité.....	10
3. Obligation de rendre des comptes et établissement d'un ordre de priorité.....	11
4. Transparence et établissement d'un ordre de priorité.....	11
5. Portefeuille d'activités de l'organisme de la concurrence.....	11
B. Facteurs externes qui influencent la manière dont sont établis l'ordre de priorité et l'affectation des ressources.....	12
III. Utilisation efficace des ressources en fonction des priorités.....	12
A. Recrutement et rétention du personnel	12
B. Simplification des procédures en vue d'une meilleure utilisation des ressources	14
C. Apprentissage des leçons tirées des précédents et de la jurisprudence.....	14
D. Effet des ressources sur l'établissement d'un ordre de priorité	15
IV. L'ordre de priorité et l'affectation des ressources sont étroitement liés au cycle de vie de l'organisme.....	17
V. Pratiques recommandées pour l'établissement d'un ordre de priorité et l'affectation des ressources	18
VI. Thèmes de discussion.....	19
Bibliographie.....	20

Introduction

1. La question de la hiérarchisation des priorités et de l'affectation des ressources fait partie des travaux de la CNUCED sur l'efficacité des organismes de la concurrence. La présente note est rédigée conformément au paragraphe 6 b) des conclusions concertées adoptées par le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence à sa douzième session (9-11 juillet 2012), qui avait chargé la CNUCED d'élaborer un rapport sur «la hiérarchisation des priorités et l'allocation des ressources comme moyens d'accroître l'efficacité des organismes». Dans la suite du présent document, il sera question de l'établissement d'un ordre de priorité.

2. La note s'inspire des précédents travaux menés par la CNUCED, les organismes de la concurrence les plus expérimentés et d'autres organisations internationales et non gouvernementales. Elle est fondée sur les réponses de certains organismes à un questionnaire de la CNUCED¹. Le rapport recense les difficultés rencontrées par les organismes de création récente dans l'emploi de la hiérarchisation des priorités et de l'affectation des ressources en tant qu'instruments d'efficacité.

3. La présente note s'organise comme suit: la section I explique pourquoi la hiérarchisation des priorités et l'affectation des ressources sont des instruments indispensables à l'efficacité des organismes. La section II définit la hiérarchisation des priorités, les critères appliqués par les organismes de la concurrence et l'expérience des organismes bien établis à partir d'une enquête du secrétariat. La section III examine la manière dont la structure institutionnelle détermine les priorités et l'affectation des ressources. La section IV porte sur la manière d'utiliser rationnellement les ressources en fonction des priorités et elle recense les bonnes pratiques, notamment le recrutement et la fidélisation du personnel, les procédures de simplification et les leçons à tirer de la jurisprudence et des précédents. La section V étudie le cycle de vie des organismes de la concurrence, l'évolution des priorités et le fonctionnement des organismes. La section VI définit les questions à soumettre à un examen plus poussé en associant la hiérarchisation des priorités à l'affectation des ressources et en faisant des recommandations sur les moyens de consolider cet aspect primordial du travail quotidien des organismes de la concurrence, en particulier à l'intention des petits organismes de création récente.

I. L'établissement d'un ordre de priorité et l'affectation des ressources sont des processus vitaux pour le travail des organismes

4. La hiérarchisation des priorités et l'affectation des ressources constituent un élément capital de l'efficacité interne d'un organisme de la concurrence². L'action menée peut être choisie de façon à privilégier des objectifs particuliers de l'institution ou de l'organisation mais elle est toujours entravée par les contraintes pratiques et budgétaires. C'est un type de difficulté pour laquelle les organismes récemment créés ne sont généralement pas bien

¹ Le secrétariat a reçu des réponses des pays suivants: Allemagne, Brésil, Costa Rica, Fédération de Russie, France, Inde, Indonésie, Maurice, République de Corée, Serbie, Turquie et Ukraine.

² En 2008, le Réseau international de la concurrence (RIC) a fait une enquête auprès de 20 organismes de la concurrence et de deux experts non gouvernementaux de 17 juridictions. En 2012, le secrétariat de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mené une enquête sur l'évaluation des activités de répression et des activités de sensibilisation des organismes de la concurrence des pays membres (voir OECD 2012). Une partie du questionnaire visait à étudier la manière dont les organismes fixaient leur ordre de priorité.

équipés pour trouver une solution rationnelle sans aide. Ces organismes ont tendance à suivre des méthodes heuristiques ou intuitives pour simplifier une matière complexe mais ce faisant ils négligent des informations importantes. En outre, ils peuvent être amenés à choisir tel ou tel genre d'intervention pour des motifs politiques. On voit donc qu'il est nécessaire d'envisager l'établissement des priorités de façon rationnelle et transparente.

5. La hiérarchisation se fait de façon différente dans les différents organismes, selon les fonctions et les pouvoirs qui leur sont dévolus par la loi et selon l'environnement dans lequel ils fonctionnent (voir sect. III). De ce fait, les petits organismes récemment créés peuvent avoir des difficultés supplémentaires à fixer des stratégies et des priorités car ils sont souvent dépourvus de ressources, de pouvoirs d'enquête et de soutien de la part des entreprises, des instances de réglementation et d'autres organismes publics.

6. Dans les dernières décennies, on a élaboré un certain nombre de méthodes d'approche pour établir les priorités, notamment les analyses de coût-efficacité et les analyses financières. Ces méthodes ne font intervenir qu'un seul critère, alors que dans leurs activités quotidiennes les organismes de la concurrence doivent faire des choix faisant intervenir plusieurs critères à la fois.

A. Concepts et définitions de l'établissement d'un ordre de priorité

7. L'établissement d'un ordre de priorité désigne le processus par lequel l'organisme de la concurrence détermine les tâches qui doivent bénéficier de la priorité absolue ou de la priorité la plus basse en fonction des ressources dont il dispose. L'affectation des ressources est subordonnée à cette hiérarchisation, à la présence de ressources humaines suffisantes, au statut contractuel du personnel et à la gestion des connaissances, entre autres choses.

8. L'établissement d'un ordre de priorité est un processus consistant à décider du type d'activités, d'action répressive, d'initiatives de sensibilisation ou, d'une manière générale, de politique de la concurrence qu'un organisme peut appliquer ou mener dans un laps de temps donné. Normalement, lorsqu'un plan stratégique est adopté, l'organisme de la concurrence le transpose en priorités opérationnelles, ce qui lui permet de constituer un portefeuille d'activités optimal et d'atteindre les objectifs fixés dans le plan.

9. Du point de vue des résultats à obtenir, l'ordre de priorité vise à utiliser au mieux le temps, les compétences et les ressources disponibles. En ce sens, l'application d'un processus de hiérarchisation analytique pour déterminer le rang de priorité de différentes formes de ressources peut aider l'institution à optimiser l'usage de ressources limitées pour un projet ou une activité donné. Un projet peut être largement tributaire de différentes formes d'information et de ressources et des activités qui y sont associées, qu'il convient de manier avec soin pour optimiser aussi les résultats du projet. D'une manière générale, lorsque certaines de ces formes d'information ou de ressources doivent être produites et gérées par une technologie informatique perfectionnée, plus on est renseigné sur leur degré d'importance et mieux on pourra affecter des investissements au projet.

10. Les ressources limitées d'un organisme de la concurrence doivent privilégier les projets et les secteurs à fortes retombées ou d'une haute importance. L'impact et l'importance peuvent se traduire par différentes variables (par exemple, impact économique direct sur les consommateurs, effet dissuasif indirect, valeur de création de précédent) mais une hiérarchisation des priorités et une utilisation des ressources bien conçues sont de nature à majorer les résultats et l'efficacité de l'organisme de la concurrence. Cependant, la fixation d'un ordre de priorité ne veut pas dire qu'il faille négliger les secteurs ou les domaines qui ne bénéficient pas d'une haute priorité dans le plan de travail.

B. Objectifs de l'établissement d'un ordre de priorité

11. Le principal objectif de la hiérarchisation des priorités est d'éviter que les ressources ne soient trop dispersées, faute de quoi on viserait des objectifs nombreux mais n'ayant guère ou pas du tout d'impact. Dans leurs réponses au questionnaire du secrétariat, les organismes de la concurrence ont fait état des objectifs ci-après.

12. En Ukraine, un ordre de priorité permet de bien coordonner les travaux du secrétariat et des agences territoriales de la Commission antimonopole, ce qui permet d'atteindre les grands objectifs de la politique de la concurrence, d'améliorer l'efficacité de la Commission et d'affecter les ressources de façon optimale. En France, il permet à l'Autorité de la concurrence de se positionner avec précision dans l'économie et la société. Par exemple, elle obtient grâce à des enquêtes sectorielles une idée générale du jeu de la concurrence sur un marché et elle peut déceler les sources éventuelles de croissance ou d'innovation.

13. En Afrique du Sud, la hiérarchisation des priorités vise au premier chef les activités qui ont une forte incidence sur le bien-être de la population. En outre, on s'est aperçu qu'elle diminuait sensiblement les tensions internes et améliorait la productivité³. En conséquence, la hiérarchisation est considérée comme un bon outil pour utiliser au mieux des ressources limitées et protéger le régime de l'économie de marché. En Indonésie, elle est considérée comme un outil permettant la prestation aussi efficiente que possible d'un service public. À Maurice, la fixation des priorités est indispensable parce qu'elle contribue à éviter que les ressources de la Commission de la concurrence ne soient trop éparpillées, ce qui aurait pour conséquence la publication de rapports nombreux mais de moindre qualité. En Serbie, il importe que la Commission de la concurrence se fixe un ordre de priorité parce qu'elle dispose d'un personnel peu nombreux et qu'elle cherche à faire son travail avec le minimum de dépenses.

C. Les pouvoirs des organismes de la concurrence et le processus d'établissement d'un ordre de priorité

14. Le pouvoir qu'ont les organismes de la concurrence d'établir des priorités et d'affecter les ressources en conséquence varie selon le mandat qui leur est imparti par la législation sur la concurrence et le degré de cohérence et de prévisibilité, et ce pouvoir est influencé par les objectifs de la législation et le caractère plus ou moins explicite de celle-ci.

15. La fixation d'un ordre de priorité peut être une obligation prévue par la loi; c'est le cas en Inde, en Indonésie, en Malaisie, en Mongolie, en Serbie, en Turquie et en Ukraine, entre autres pays⁴. Elle peut aussi s'inscrire officiellement dans la planification stratégique de l'organisme, comme c'est le cas de la Commission fédérale du commerce des États-Unis d'Amérique (FTC) et du Bureau de la concurrence du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (OFT).

16. Aux États-Unis, la FTC a indiqué qu'outre la planification interne, une planification stratégique à un certain niveau était exigée par l'obligation faite à tous les organes de l'administration de rendre compte de leurs objectifs et des résultats de leur action, en vertu de la loi dite *Government Performance and Results Act*. La FTC traite les problèmes qu'elle a observés sur le marché par un ensemble de mesures visant à faire respecter la loi et à

³ OECD (2013). Competition and poverty reduction. Contribution de l'Afrique du Sud au Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE. DAF/COMP/GF/WD(2013)23. Paris, 22 janvier.

⁴ Réponses des organismes de la concurrence au questionnaire envoyé par la CNUCED au cours de l'enquête menée entre décembre 2012 et février 2013.

encourager la concurrence et par des études sectorielles ou générales, selon le cas. Ces dernières font partie d'un effort plus large de recherche-développement sur la politique de la concurrence qui vise à s'informer elle-même et à informer les parties concernées quant au bon fonctionnement des marchés et aux obstacles à la concurrence.

17. Le Brésil, la Colombie, le Costa Rica et l'Espagne, entre autres, ont indiqué que l'ordre de priorité était décidé et défini de façon informelle puis communiqué à l'ensemble de l'organisme de la concurrence chaque année. Ils ont précisé que l'action de ce dernier correspondait à ce qu'on pouvait attendre d'une instance à ressources limitées et soumise à des demandes d'intervention illimitées (en théorie)⁵. En Colombie, la fixation des priorités s'inscrit dans un plan stratégique car l'organisme de la concurrence a un mandat plus large. Au Costa Rica, où l'organisme était logé dans un ministère mais était responsable à la fois devant le ministère et la Commission de la concurrence, la fixation d'un ordre de priorité était une tâche plus ardue qui pouvait être subordonnée à des objectifs contradictoires dictés par les deux instances.

18. Dans certains organismes de la concurrence, les priorités étaient fixées par la direction (le directeur et/ou le conseil d'administration). Dans certains autres organismes, comme l'OFT, c'est la direction qui prenait la décision finale, mais après des discussions approfondies avec le personnel. Au Brésil (la Secretaría de Direito Económico), en Espagne, aux États-Unis d'Amérique (Ministère de la justice), au Mexique et au Pérou, la fixation d'un ordre de priorité se fait avec la participation directe du personnel. L'enquête de la CNUCED montre qu'en général elle n'est jamais le fait d'une personne seule; toutes les réponses ont indiqué qu'il y avait une consultation ou une prise de décision collective sous une forme ou sous une autre.

19. Le processus conduisant à décider d'accorder ou non la priorité à tel ou tel projet ou activité varie d'un organisme à l'autre. Un certain nombre de facteurs entrent en ligne de compte dans la décision⁶:

- a) Quels sont les facteurs qui régissent le processus de fixation des priorités?
- b) Quelle est l'étendue du processus? Doit-il comporter une planification pour chaque division du secrétariat ou s'agit-il d'un exercice englobant tout l'organisme?
- c) La fixation des priorités doit-elle être centralisée au sein de l'organisme? Par exemple, doit-il exister un groupe ou un conseil de recherche chargé de diriger le processus?
- d) Doit-on mettre en place des procédures précises pour formuler des critères d'établissement des priorités? Ou bien l'opération peut-elle se faire de façon plus informelle? Par exemple, la division de l'économie doit-elle prendre la tête des opérations pour définir les questions à traiter, et des groupes spéciaux doivent-ils se réunir dans chacune des autres divisions afin de traiter ces questions puis s'adresser finalement au directeur de l'organisme sans faire de proposition?

D. Critères de l'établissement d'un ordre de priorité

20. Dans la pratique, la manière de fixer les priorités varie selon les juridictions. Certains organismes choisissent un domaine sur lequel ils vont concentrer leur action pendant une période donnée (qui peut aller d'un an à cinq ans), alors que d'autres fixent

⁵ Réponses du Brésil, de la Colombie et du Costa Rica à l'enquête de la CNUCED.

⁶ ICN (2010). Strategic planning and prioritization. In: *Agency Effectiveness Handbook*. ICN. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf> (consulté le 22 avril 2013).

leurs priorités sous forme d'objectifs précis et plus faciles à mesurer ou sous forme de mesures précises à prendre. Sur les 40 organismes qui se fixent un ordre de priorité, 29 le publient dans leur rapport annuel ou dans d'autres publications ou le font connaître par des discours et des exposés.

21. Un critère qui est utilisé par un certain nombre d'organismes consiste à choisir les questions et les réclamations qui ont une importance économique ou qui pourraient créer un précédent intéressant. L'organisme doit faire preuve d'un certain esprit critique. Ainsi, la Commission de la concurrence de Maurice a indiqué qu'elle examinait systématiquement toutes les plaintes reçues pour évaluer si les faits incriminés pouvaient constituer une infraction. Si toutes les allégations étaient reconnues comme étant fondées, l'organisme se procurait un complément d'information avant de prendre une décision sur la manière de procéder.

22. Néanmoins, la marge d'appréciation de l'organisme peut être limitée par la loi. Ainsi, en Inde, en vertu de la loi sur la concurrence, la Commission de la concurrence doit examiner toutes les plaintes mais n'est pas habilitée à fixer un ordre de priorité⁷. De même, en Indonésie, l'organisme antimonopole Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) s'intéresse essentiellement à quatre secteurs qui ont un gros impact: a) les secteurs étroitement liés au mode de vie de la société; b) les industries à forte concentration; c) les marchés où les prix sont extrêmement sensibles; d) l'infrastructure et les services publics. Les facteurs déterminants sont fonction de l'importance du marché pour l'ensemble de l'économie et de la présence au KPPU de capacités humaines permettant de mener une enquête.

23. Dans la République de Corée, la priorité est donnée à l'élimination des ententes. Dans cet esprit, la Commission de la concurrence (KFTC) est chargée parmi ses fonctions principales de prendre des sanctions contre l'abus de position dominante et les pratiques commerciales déloyales qui nuisent à la population dans la vie quotidienne. En outre, la Commission s'attache à promouvoir un environnement commercial favorable aux entreprises et aux consommateurs.

24. En Allemagne, le mot d'ordre de la Bundeskartellamt dans la fixation des priorités et la gestion des ressources est la spécialisation. La hiérarchisation stratégique des priorités est assurée par la direction de l'organisme, et le mode opératoire relève de ses diverses divisions.

25. La Commission de la concurrence de l'Afrique du Sud consacre ses ressources, dans le cadre d'un plan pluriannuel, aux secteurs fournisseurs des produits et des services qui constituent une bonne part des dépenses des ménages pauvres et aussi aux secteurs qui ont été désignés par le Gouvernement comme étant importants pour la création d'emplois et d'infrastructures. L'impératif de lutte contre la pauvreté se reflète dans le régime de contrôle des fusions; celui-ci comprend des dispositions portant sur l'intérêt public qui appellent l'attention de la Commission sur les questions ayant une influence sur la pauvreté et le développement, par exemple l'emploi et les petites entreprises.

26. En Turquie, l'organisme compétent est tenu par la loi de donner suite à toutes les plaintes et à toutes les notifications. L'Autorité turque de la concurrence (TCA) ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans les affaires consécutives à une plainte et la plupart de

⁷ En Inde, la loi sur la concurrence de 2002 est assez claire quant aux attributions et aux objectifs de la Commission de la concurrence. La hiérarchisation des priorités est régie par le mandat officiel de la Commission. Toutefois, dans le cas des enquêtes menées d'office (*suo moto*), la Commission peut décider elle-même de l'ordre de priorité. Elle s'est occupée surtout des affaires concernant des ententes dans des secteurs centraux de l'économie ainsi que des affaires qui touchent le plus lesimple particulier.

ses procédures sont déclenchées par une plainte. Par conséquent, en ce qui concerne l'action répressive, l'Autorité n'a guère de latitude pour établir un ordre de priorité. En revanche, dans le domaine de la sensibilisation, elle peut fixer des objectifs et établir une hiérarchie plus librement. Dans l'ensemble, la TCA fixe ses priorités d'après un plan stratégique et un plan annuel de travail qui sont établis par le Département de la stratégie, de la réglementation et du budget créé récemment et avalisés par la direction et le Conseil de la concurrence.

27. La hiérarchisation des priorités répond généralement à trois critères: premièrement, le projet/l'activité en cause pourrait avoir une incidence sur le bien-être du consommateur ou sur l'économie; deuxièmement, le projet/l'activité constitue un secteur clef de l'économie; troisièmement, elle est fonction de facteurs liés à des considérations administratives ou à des considérations de procédure.

28. Au Pérou, l'Institut national de défense de la concurrence et de la protection de propriété intellectuelle privilégie les enquêtes d'office s'il existe une probabilité de financement et selon les incidences que l'affaire pourrait avoir sur l'économie. En Ukraine, la Commission de la concurrence tient compte de trois grands critères: premièrement, la nécessité de renforcer certains secteurs de l'activité de la Commission en matière de répression; deuxièmement, la détection de problèmes fonctionnels sur le marché d'un certain produit; troisièmement, les ordres donnés par les dirigeants politiques.

29. Aux États-Unis, le Ministère de la justice tient compte, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, de la probabilité de constater une violation et de l'importance éventuelle de l'affaire. Pour déterminer si l'affaire est importante, il procède dans chaque cas à une analyse souple portant sur un certain nombre de facteurs: volume du commerce affecté, zone géographique touchée, impact de l'enquête, question de savoir si la conduite incriminée affecte le Gouvernement fédéral et, pour les affaires relevant de la justice pénale, degré de culpabilité des délinquants et effet dissuasif de l'enquête.

30. Au Royaume-Uni, l'OFT⁸ fixe son ordre de priorité en fonction des éléments suivants: effets direct et indirect sur le bien-être du consommateur sur le marché ou dans le secteur concerné; importance stratégique des travaux; risques (probabilité de succès); incidences d'une action de répression ou de sensibilisation sur les ressources de l'organisme.

31. En France, les grands critères entrant en ligne de compte sont: premièrement, le résultat probable d'une intervention pour l'Autorité de la concurrence, les consommateurs, les entreprises, l'Union européenne et la communauté internationale; deuxièmement, l'équilibre entre les coûts et les avantages, y compris l'impact commercial (inciter au respect de la réglementation par une action dissuasive de répression ou par une action de sensibilisation); et l'impact non commercial (effet d'entraînement, communication); troisièmement, l'importance stratégique du secteur en cause pour l'économie française ou européenne; quatrièmement, la concordance avec l'ensemble mandat plus large des initiatives de l'Autorité de la concurrence et des résultats enregistrés dans le passé; cinquièmement, l'information recueillie par le biais de plaintes officielles ou officieuses; sixièmement, les attentes du public (Parlement, gouvernement, consommateurs et autres parties prenantes, dont les responsables de la réglementation sectorielle).

32. À Maurice, l'ordre de priorité est fixé de manière informelle et non systématique au cours de réunions mensuelles de la direction où l'on décide des affaires à traiter.

33. Dans l'ensemble, l'application de critères pour l'établissement d'un ordre de priorité présente les avantages suivants:

⁸ Voir le site Web de l'OFT, www.oft.gov.uk.

- a) Les avantages de la politique de la concurrence donnent des raisons objectives de justifier un ordre de priorité pour tel ou tel projet;
- b) La hiérarchisation des priorités contribue à légitimer les activités de l'organisme en fournissant un cadre clair et explicite, par opposition à des règles empiriques, pour la prise des décisions;
- c) Les critères paraissent particulièrement utiles pour les petits organismes de la concurrence pour l'affectation de leurs ressources.

II. La structure institutionnelle détermine la manière dont l'organisme de la concurrence établit un ordre de priorité

34. Le cycle de vie d'un organisme type de la concurrence (voir ci-après) est complexe. Un certain nombre de facteurs externes ainsi que la structure de l'institution déterminent la manière dont elle s'y prend pour fixer ses priorités et affecter ses ressources au cours du cycle.

35. La structure institutionnelle de l'organisme est un important facteur externe. À cet égard, il existe au moins trois modèles possibles⁹:

- a) Un modèle intégré dans lequel l'organisme est doté de fonctions d'enquête et de décision, avec possibilité de faire appel auprès d'organes d'appel généraux ou spécialisés;
- b) Un modèle judiciaire dans lequel l'organisme est habilité à enquêter et doit saisir des tribunaux de droit commun;
- c) Un modèle spécialisé dans lequel l'organisme est habilité seulement à enquêter et doit saisir des organes décisionnels spécialisés dans les affaires de concurrence.

36. La structure institutionnelle, les pouvoirs et le fonctionnement des organismes de la concurrence et la manière dont ils sont agencés déterminent le degré de liberté d'un organisme et la faculté qu'il a de fixer un ordre de priorité et d'utiliser ses ressources pour atteindre ses objectifs. Cinq caractéristiques extrêmement importantes de la structure institutionnelle ont une incidence sur la conception des stratégies, y compris les priorités et les procédures: indépendance, pouvoirs de répression, obligation de rendre des comptes, transparence et portefeuille d'activités de l'organisme (coopération avec d'autres organismes pour élaborer un portefeuille).

A. Critères de fonctionnement, d'établissement d'un ordre de priorité et d'affectation des ressources de l'organisme de la concurrence

1. Indépendance et établissement d'un ordre de priorité

37. L'indépendance d'un organisme de la concurrence est un problème crucial car elle garantit que la fixation d'un ordre de priorité et toute décision prise par lui sont exemptes de pression du pouvoir politique ou des milieux d'affaires. L'indépendance peut être divisée en trois catégories: a) indépendance dans la prise des décisions; b) indépendance budgétaire; c) hiérarchisation des priorités et affectation des ressources. Il ressort de

⁹ Voir Fox EM and Trebilcock MJ (2013). *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms. Local Choices*. Law and Global Governance Series. Oxford University Press. Oxford. Voir aussi UNCTAD (différentes années), *Loi type sur la concurrence*. Publication des Nations Unies. TD/RBP/CONF.7/8 et versions plus récentes de certains chapitres. New York et Genève.

l'enquête de la CNUCED que de plus en plus d'organismes sont libres de toute influence des hommes politiques et des entreprises dans tous les aspects de leur travail, mais que cette indépendance est une notion toute relative. Ainsi, l'organisme de Maurice a indiqué qu'il ne tenait pas compte des autres politiques gouvernementales pour fixer ses priorités, alors que la KPPU de l'Indonésie a indiqué qu'elle devait tenir compte des grandes orientations de l'action du Gouvernement afin que la politique de la concurrence soit appliquée en harmonie avec d'autres politiques publiques. Il en va de même en Ukraine: la Commission antimonopole est un organisme gouvernemental doté d'un statut spécial et elle relève du pouvoir exécutif; c'est pourquoi la manière dont la Commission fixe ses priorités est très influencée par la politique gouvernementale de l'entrepreneuriat, la réglementation antitrust, le développement de la concurrence et la structure des marchés.

38. On voit donc que l'indépendance et l'autonomie sont des notions relatives. Les organismes de la concurrence sont soumis à la surveillance du gouvernement et leurs décisions peuvent être examinées par les tribunaux. Dans ces conditions, l'indépendance signifie que l'organisme dispose d'une certaine autonomie pour dresser des plans, c'est-à-dire entre autres pour fixer des priorités et prendre des décisions dans les affaires de pratiques anticoncurrentielles, mais qu'il est appelé à rendre compte de son action, de l'impact de son action et de l'utilisation de ses ressources limitées (voir ci-après).

39. Le tableau ci-après montre la relation entre les cinq critères de fonctionnement et d'efficacité de l'organisme et le degré de liberté dont il jouit dans la fixation d'un ordre de priorité et l'affectation de ses ressources.

Critères régissant le fonctionnement des organismes et l'établissement d'un ordre de priorité

<i>Critères d'efficacité</i>	<i>Fixation des priorités et affectation des ressources</i>
Indépendance	Donne une grande liberté
Pouvoirs de répression	Détermine le champ d'application de la loi et, indirectement, l'ordre de priorité
Transparence	Exige une communication à propos des priorités et de l'affectation des ressources
Obligation de rendre des comptes	Limite le degré de liberté
Portefeuille d'activités de l'organisme	Donne une grande liberté et exige une coordination avec d'autres institutions

Source: Secrétariat de la CNUCED.

2. Pouvoirs de répression et fixation d'un ordre de priorité

40. Le meilleur moyen d'illustrer cette rubrique est l'expression «l'organisme de la concurrence doit avoir les moyens de se faire respecter». Un organisme qui n'a qu'un pouvoir coercitif limité ne sera guère porté à choisir et cibler des priorités réellement importantes comme les ententes. Or, si la plupart des organismes possèdent effectivement ce pouvoir, il y a de grandes différences entre eux dans l'étendue de ce pouvoir et son maniement. Ainsi, en Colombie, l'organisme de la concurrence est habilité à faire des enquêtes sur les parties concernées et à sanctionner, alors qu'au Maroc le Conseil de la concurrence n'est pas habilité à ouvrir des enquêtes¹⁰. Au Costa Rica, le pouvoir d'enquêter

¹⁰ Le nouveau projet de loi sur la concurrence donne pleins pouvoirs à l'organisme de la concurrence.

est dévolu à l'Unité du service technique et celui de juger les affaires est dévolu à la Commission. Au Chili, les enquêtes et l'imposition de sanctions sont assurées par deux entités différentes: le Bureau du Procureur national économique (Fiscalía Nacional Económica) et le Tribunal de la concurrence.

3. Obligation de rendre des comptes et établissement d'un ordre de priorité

41. L'obligation de rendre des comptes tempère l'indépendance de l'organisme de la concurrence et l'oblige à axer ses priorités sur sa mission et sur les activités qui sont dans l'intérêt des consommateurs et des entreprises et à faire rapport sur ses activités. Les organismes sont responsables de l'utilisation de leurs ressources humaines et financières et de l'impact de leur action. Dans la mesure où les organismes tiennent compte de ces éléments, l'obligation redditionnelle et la fixation d'un ordre de priorité vont dans le sens de la synergie.

4. Transparence et établissement d'un ordre de priorité

42. Une question étroitement liée à celle qui précède est la transparence, grâce à laquelle les décisions, les motivations et les principes d'action de l'organisme de la concurrence sont rendus publics, ce qui permet à la population de mieux comprendre la hiérarchisation des objectifs de l'organisme et la manière dont il entend appliquer la loi.

43. Comme on l'a vu précédemment, les organismes de la concurrence font connaître habituellement au début de chaque exercice leurs priorités et les mesures qu'ils vont prendre. La communication est un élément vital de l'action de sensibilisation à la concurrence et elle favorise la transparence. En renseignant les entreprises, les consommateurs, les instances de réglementation et l'administration publique sur la manière dont il compte faire respecter la loi et sur les secteurs ou domaines qu'il entend privilégier, l'organisme renforce sa légitimité et encourage une perception commune de la loi et des avantages qu'elle peut apporter.

44. En outre, une bonne communication est un élément indispensable car elle permet à la direction et au personnel de comprendre quelles sont les priorités de l'organisme, quels sont les critères du choix des éléments prioritaires et pourquoi tel ou tel projet est prioritaire. Une communication efficace engendre généralement une meilleure adhésion du personnel, des projets mieux ciblés et mieux structurés et un travail de meilleure qualité.

5. Portefeuille d'activités de l'organisme de la concurrence

45. Comme indiqué précédemment à propos des objectifs de la hiérarchisation des priorités, les organismes de la concurrence se donnent souvent un portefeuille de projets qui comprend notamment le renforcement de l'institution, des activités de sensibilisation et de promotion, des études de marché et une action ciblée sur les ententes, les appels d'offres truqués, les fusions anticoncurrentielles, etc. Pour pouvoir accomplir la tâche ardue consistant à répondre à des objectifs multiples, il convient de bien hiérarchiser les tâches en tenant compte d'un certain nombre de critères évoqués précédemment, particulièrement de l'impact du travail de l'organisme et de son intérêt pour les consommateurs et les entreprises.

46. Une des principales difficultés consiste à travailler avec d'autres organes gouvernementaux et avec les responsables de la réglementation sectorielle dans des domaines où les compétences se chevauchent et où les questions de concurrence ne sont pas toujours prioritaires. Il ressort de l'expérience des organismes bien établis que la priorité est donnée au dialogue, à la coordination et à la répartition des domaines d'intervention.

B. Facteurs externes qui influencent la manière dont sont établis l'ordre de priorité et l'affectation des ressources

47. Un certain nombre de facteurs externes importants peuvent influencer la manière dont l'ordre de priorité et l'affectation des ressources sont fixés pour l'organisme de la concurrence. Ces facteurs sont notamment les suivants:

a) Lorsque le droit et la politique de la concurrence ne font pas partie des valeurs historiques ou traditionnelles d'une société, il faut s'attacher au premier chef à expliquer les bienfaits de la concurrence et la mission de l'organisme responsable, afin de le faire accepter par l'ensemble de la société;

b) S'il ne dispose pas des compétences nécessaires pour agir efficacement, l'organisme de la concurrence doit employer des stratégies spécifiquement destinées à attirer les compétences et les talents dont il a besoin (voir ci-après);

c) Si la société est caractérisée par la présence d'entreprises en position dominante et de structures d'oligopole, un organisme qui encouragerait efficacement la concurrence risque de susciter une opposition politique; il faudra peut-être élaborer des stratégies spéciales pour se prémunir contre des compressions budgétaires dues à l'intervention de groupes de pression auprès du Parlement et des organes du pouvoir exécutif.

III. Utilisation efficace des ressources en fonction des priorités

48. Le choix des priorités par les organismes de la concurrence est fondé sur différents critères et sources d'information, mais un facteur clef limite les possibilités de choix, ce sont les ressources humaines et financières.

49. Le problème est encore plus grand pour les organismes récemment créés des pays en développement, où les ressources humaines et financières sont extrêmement minces, d'où l'importance d'utiliser au mieux le peu de ressources disponibles afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'organisme.

50. Les organismes de la concurrence doivent donc axer leur travail sur les activités qui sont le plus nécessaires et/ou qui ont des chances d'avoir le plus d'impact. Logiquement, grâce à un judicieux établissement de ses priorités, un organisme efficace parviendrait à atteindre ses objectifs en élaborant des stratégies et des procédures de nature à simplifier les opérations, par exemple pour examiner les fusions, recruter et conserver du personnel possédant la bonne combinaison de compétences et attribuer des ressources à ces priorités. L'attribution des ressources ne concerne pas seulement les priorités (c'est-à-dire le choix des activités de sensibilisation ou de répression à mener), mais aussi l'affectation du personnel aux différentes fonctions pour le motiver et pour l'organisation des carrières.

A. Recrutement et rétention du personnel

51. Le capital le plus précieux d'un organisme de la concurrence est son personnel. Pour beaucoup d'organismes récemment créés, il est difficile de recruter et de conserver des éléments très compétents à cause de contraintes budgétaires et de l'absence de spécialistes des questions de lutte antitrust. Beaucoup d'organismes ont besoin de personnel très qualifié mais ne sont pas en mesure de verser les mêmes salaires que le secteur privé. En outre, plusieurs d'entre eux relèvent de ministères d'exécution dans lesquels le personnel est recruté selon les procédures de la fonction publique, de sorte que les organismes ne sont pas entièrement libres de choisir les candidats qui conviennent et de les

garder. Des organismes ont remédié à cette situation en motivant et en retenant leur personnel grâce à d'autres incitations: par exemple, une formation de qualité, la possibilité d'entreprendre des travaux universitaires ou un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Des activités de formation – par exemple à la gestion de projets, aux procédures, à la communication et aux techniques de promotion – peuvent donc utilement compléter les qualifications plus théoriques des juristes et des économistes qui constituent l'essentiel du personnel de nombreux organismes.

52. La gestion des ressources humaines, dans les organismes chargés de la concurrence, doit donner lieu à des programmes de conservation des connaissances du personnel. Cette stratégie de gestion des connaissances protégerait l'atout le plus précieux d'un organisme: son personnel. Cette stratégie devrait répondre, entre autres choses, aux questions suivantes:

- a) Quels sont les domaines de la connaissance d'une importance vitale pour la réussite future de l'organisation?
- b) Lesquels sont les plus précieux?
- c) Lesquels risquent le plus d'être compromis par le départ ou la rotation du personnel?
- d) Lesquels pourraient facilement être remplacés en cas de perte et lesquels sont irremplaçables?

53. Les domaines de la connaissance les plus irremplaçables, les plus exposés en cas de rotation rapide des effectifs sont ceux sur lesquels les efforts doivent porter en priorité. Il faut déterminer avec précision les connaissances d'une personne et les classer en conséquence, avec son aide et la collaboration de ses collègues. Ce savoir peut être codifié dans un système fondé sur les TIC ou un système manuel de stockage et de diffusion des connaissances qui permette de le réutiliser. Ces systèmes doivent gérer la mémoire institutionnelle de l'organisation. Pour les organismes dotés de moyens financiers importants, il est indispensable d'investir dans des technologies de l'information et de la communication permettant de stocker les connaissances et de les réutiliser. Les organismes qui n'ont pas beaucoup de moyens financiers pourront utiliser de simples bases de données, comme des registres manuscrits ou des centres de documentation, ou encore Internet. L'encadré ci-après donne des exemples de conservation du savoir grâce aux systèmes de gestion et de partage des connaissances.

Exemples de systèmes de conservation et de partage des connaissances

La Commission coréenne des pratiques commerciales loyales (KFTC) et la Commission sud-africaine de la concurrence se sont dotées de systèmes de gestion des connaissances fondés sur les TIC qui permettent d'enregistrer, d'évaluer, d'accumuler et de partager les connaissances. Concernant la première, un conseil consultatif (Junior Advisory Board) évalue la qualité des connaissances enregistrées en fonction de leur pertinence, de leur utilité et de leur créativité; les connaissances sont ensuite organisées et regroupées par catégorie sur une «carte conceptuelle», et régulièrement mises à jour. Ce processus, connu sous le nom d'accumulation de connaissances, permet aux employés d'avoir accès aux connaissances acquises dont ils ont besoin.

Source: UNCTAD (2012). Gestion des connaissances et des ressources humaines pour une bonne application du droit de la concurrence. TD/B/C.I/CLP/15/Rev.1. Genève. 22 juin.

54. Comme on l'a vu précédemment, l'un des intérêts de l'indépendance administrative est que le service chargé de la gestion des ressources humaines peut aussi offrir des rémunérations et des primes attrayantes. Les systèmes de prime indiquent que l'institution attache de l'importance au comportement professionnel et est capable d'influer sur celui-ci. Il importe de récompenser et de reconnaître le partage de connaissances. Les primes constituent une réponse au problème universel de l'intérêt personnel. Elles aident aussi à faire percevoir ce qui est véritablement important pour l'organisation. Les employés doivent être récompensés quand ils partagent leurs connaissances, et les départements doivent être récompensés quand ils favorisent la collaboration. Les organisations dont les pratiques font référence considèrent les primes et les récompenses comme un moyen de reconnaître la valeur du partage des connaissances, de récompenser les employés pour leurs contributions et de renforcer l'esprit d'équipe.

55. À titre d'exemple, la Commission des pratiques commerciales loyales de la République de Corée (KFTC) applique un système de primes pour maintenir la vitalité de son système de gestion des connaissances par l'enregistrement, l'évaluation, l'accumulation et le partage des connaissances. Ce système de primes prend la forme d'un «programme d'attribution de points-connaissances», où des points sont décernés en fonction du nombre d'enregistrements, de citations, d'évaluations et d'observations. À la fin de l'année, une gratification financière ou non financière est décernée aux employés selon le nombre de points obtenus. La KFTC organise également un «concours de connaissances» consistant pour chaque employé pendant une période limitée à partager un élément de connaissance. Toutes les informations sont évaluées, et les employés retenus au titre de la qualité des connaissances fournies reçoivent une gratification.

B. Simplification des procédures en vue d'une meilleure utilisation des ressources

56. L'évaluation du processus de travail permet aux organismes de déceler les failles ou les incohérences du système. En détectant les éléments qui font double emploi, les organismes peuvent éliminer les défauts sans sacrifier la qualité du travail. L'expérimentation d'une procédure simplifiée permet de faire un essai en situation réelle afin de déterminer si la nouvelle procédure fonctionne bien. En accomplissant une tâche donnée successivement selon l'ancienne méthode et selon la nouvelle méthode afin de comparer le temps qu'on y consacre et les résultats obtenus et aussi d'éliminer les défauts ou de simplifier encore la tâche, l'organisme pourra mieux utiliser son temps et ses ressources.

C. Apprentissage des leçons tirées des précédents et de la jurisprudence

57. Un moyen de comprendre utilement le droit de la concurrence et la manière de le faire respecter consiste à étudier les affaires traitées par les organismes de la concurrence jeunes ou plus anciens et par les tribunaux supérieurs. Certaines des informations tirées des différentes interprétations des principes de la concurrence et de la conception de mesures correctives et de sanctions appropriées pourraient être utiles aux organismes de création récente qui traitent des cas analogues pour la première fois. Cela ne veut pas dire qu'il faille toujours appliquer directement ces interprétations et approches, car des lois différentes sont le reflet d'objectifs et de traditions juridiques et administratives différents d'un pays à l'autre. Mais les informations fournies par les précédents peuvent être précieuses pour éviter les erreurs et utiliser les ressources judicieusement dans le traitement des affaires.

D. Effet des ressources sur l'établissement d'un ordre de priorité

58. On voit difficilement comment un organisme de la concurrence peut fixer un ordre de priorité dans ses travaux s'il n'a pas de ressources suffisantes. D'ailleurs, il ressort des réponses à l'enquête de la CNUCED que plusieurs organismes ont des difficultés à exécuter leur programme de travail faute de ressources adéquates et à cause des incertitudes quant à leurs crédits budgétaires, particulièrement en période de difficultés économiques. Un organisme a indiqué que le statut contractuel de son personnel avait été ramené en 2013 à un niveau inférieur et que son secrétariat technique allait être transféré à un ministère.

59. Les contraintes budgétaires se font sentir pour tous les organismes, mais les plus jeunes ont la tâche la plus ardue lorsqu'il s'agit de faire respecter le droit de la concurrence là où le besoin s'en fait le plus sentir et où les pays sont lents à créer des marchés qui fonctionnent bien.

60. Outre son statut juridique, l'efficacité d'un organisme de la concurrence dépend des ressources humaines et financières dont il dispose. En effet, un organisme a besoin de crédits suffisants pour recruter et conserver du personnel très qualifié en vue de remplir sa mission. L'insuffisance des ressources budgétaires et des compétences peut compromettre le fonctionnement et l'efficacité de l'institution.

61. En Indonésie, l'affectation des ressources humaines et la fixation des priorités deviennent un souci majeur du KPPU à cause du nombre élevé des plaintes reçues. La solution a consisté à élaborer un nouveau règlement, le règlement n° 2/2008, concernant la compétence du secrétariat pour traiter les dossiers. Le règlement donne au KPPU la faculté de traiter en priorité les affaires de soumissions collusoires (d'un montant inférieur à 10 milliards de rupiahs) sans en référer aux membres de la Commission et d'affecter le personnel à cette tâche, les membres de la Commission s'occupant essentiellement de rendre un jugement. Un deuxième règlement du KPPU, le numéro 1/2012, donne des instructions plus détaillées sur l'établissement de l'ordre de priorité et l'affectation des ressources. Il est tenu compte de facteurs internes comme le profil des membres du personnel et la coopération avec les services de réglementation et la police dans la microgestion, afin de réaliser une meilleure affectation des ressources.

62. Certains organismes ont indiqué que l'établissement d'un ordre de priorité et l'affectation des ressources devaient être au premier plan de leurs préoccupations. Cependant, un ordre de priorité trop rigide pouvait devenir néfaste, surtout lorsqu'il était inflexible, auquel cas il pouvait affaiblir l'action de répression. Par exemple, un organisme pouvait être tenté de se consacrer à de grosses affaires comportant peu de risque dans des secteurs touchant le commerce de détail, auquel cas la direction se contenterait d'attendre des dossiers entrant dans la catégorie de priorité et la zone de faible risque souhaitées, au lieu d'examiner simplement si les plaintes étaient justifiées en vertu de la loi sur la concurrence et d'enquêter en conséquence. Le risque de répression trop faible qui découlerait d'une hiérarchisation des priorités était réel. Par conséquent, on pourrait se demander comment répartir les ressources entre les différents domaines d'activité. Pour ce faire, un organisme pourrait déclarer qu'avant de fixer un ordre de priorité il constate que les enquêtes concernent environ pour un tiers des fusions, pour un tiers des abus de position dominante et pour un tiers des ententes, et admettre que c'est une répartition raisonnable. Néanmoins, il reste encore matière à un établissement judicieux des priorités par rapport à l'affectation des ressources. On pourrait envisager par exemple le cas ci-après¹¹:

«On pourrait imaginer le scénario suivant: les affaires d'entente exigent davantage de ressources pour chaque dossier, donc on leur attribuera par exemple 45 % des ressources. Les affaires de fusion exigent un traitement rapide, voire

¹¹ Entretien avec M. Sean Ennis, ex-Directeur de la Commission de la concurrence de Maurice.

instantané, par exemple sous forme de procès, alors que les affaires d'abus de position dominante peuvent avoir un traitement à vitesse variable; donc pour ces deux types d'affaires il sera prévu le même personnel (comme dans la réorganisation de la Direction générale de la concurrence de l'UE, DG COMP, en 2003). Parallèlement, la sensibilisation est une activité importante dont les bénéficiaires peuvent l'emporter nettement sur les coûts. Donc, on va garder pour cette activité des ressources se situant dans les limites autorisées par le parlement. On obtiendrait donc 10 % pour la sensibilisation et, en procédant par élimination, 45 % pour l'ensemble fusions/abus de position dominante.».

63. En France, le Parlement adopte le budget de l'Autorité de la concurrence dans le cadre d'une enveloppe globale (qui comprend application contraignante du droit de la concurrence, réglementation de la concurrence sur les marchés, protection économique des consommateurs et sécurité des consommateurs) et il évalue dans les grandes lignes le travail accompli par l'Autorité. Dans le cadre de la gestion des ressources humaines, le Rapporteur général définit les affaires prioritaires et fixe des objectifs pour l'ouverture d'enquêtes d'office. Il est dressé un plan stratégique qui a des incidences sur la rémunération individuelle et collective du personnel et sur l'évaluation de son travail.

64. Dans la République de Corée, la KFTC affecte les ressources d'intervention sur le marché en fonction de ses priorités, qui sont fixées chaque année en fonction de la situation économique dans le pays et à l'étranger, des changements de la structure du marché, des besoins de la population, etc. Ce plan annuel est rendu public. La KFTC possède cinq bureaux régionaux, qui traitent de questions souvent très différentes des questions d'envergure nationale. Contrairement à l'application du droit de la concurrence, qui affecte le paysage industriel à l'échelle nationale, les affaires régionales concernent souvent des litiges entre des parties du secteur privé, par exemple ceux qui concernent les pratiques de vente par réseau coopté et les assurances pour frais d'obsèques. C'est pourquoi les bureaux régionaux s'intéressent davantage aux pratiques commerciales déloyales qu'à l'abus de position dominante ou à la lutte contre les fusions, et se contentent de soutenir le siège dans son action répressive. En s'appuyant sur le système d'évaluation évoqué dans la section A, et sur des systèmes d'évaluation interne/externe, la KFTC consacre ses moyens répressifs au premier chef aux domaines présentant un gros risque d'atteinte à la compétitivité des entreprises et au bien-être des consommateurs. En cas d'imprévu, elle agit de façon souple en fonction de la situation. Pour son budget, la KFTC a des consultations avec le Ministère de la stratégie et des finances et elle dresse pour avril de chaque année un plan quinquennal de gestion financière. Dans le cadre du plan quinquennal à moyen terme, des prévisions budgétaires annuelles sont établies à l'échelon gouvernemental après ajustement des montants en fonction de l'ordre de priorité des dossiers. L'Assemblée nationale de la République de Corée confirme ces plans pour l'exercice à venir au cours de sa session ordinaire de septembre. Si l'ordre des priorités change, la KFTC analyse l'efficacité de l'administration et du personnel et modifie les règles correspondantes, par exemple concernant l'organisation des bureaux, par voie de consultation avec le Ministère de l'administration publique et de la sécurité, afin de maintenir un système optimal de gestion du personnel.

65. En Allemagne, on constate souvent une différence entre les branches d'activité en ce qui concerne l'établissement optimal des priorités en termes d'efficacité des ressources, de réduction des risques et de protection sociale. La fixation de l'ordre de priorité est donc la responsabilité de l'organe de décision qui connaît le mieux les marchés concernés. Tous les organes se réunissent une fois par semaine avec les cadres supérieurs de l'institution et avec la division de l'administration afin de discuter des travaux en cours et de l'établissement de l'ordre de priorité.

IV. L'ordre de priorité et l'affectation des ressources sont étroitement liés au cycle de vie de l'organisme

66. Le développement et le fonctionnement des organismes de la concurrence paraissent se dérouler selon un cycle: a) élaboration d'un cadre institutionnel pour l'application de la loi; b) recrutement du personnel principal, acquisition de locaux et de moyens logistiques; c) élaboration d'un plan de travail et fixation des priorités pour les premières années; d) extension de la troisième phase à l'ouverture d'enquêtes sur des affaires complexes et coopération internationale dans l'action de répression.

67. Dans les trois premières phases, les priorités et l'affectation des ressources sont souvent axées sur les activités de sensibilisation et de promotion consistant notamment à susciter une compréhension commune des objectifs de la loi et du respect volontaire de la loi.

68. La première phase est celle de la création de l'organisme de la concurrence. Elle consiste normalement à rédiger des principes directeurs, à mettre en place la structure administrative, à recruter et à former du personnel très qualifié et à mettre en place la plate-forme informatique et la gestion des connaissances nécessaires au bon fonctionnement de l'institution.

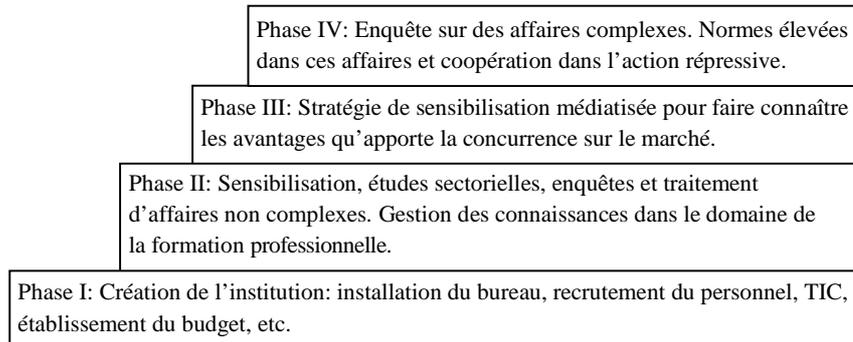
69. La deuxième étape concerne essentiellement les activités de sensibilisation et les dossiers qui ne sont pas complexes. Elle peut aussi comprendre la création de relations de travail avec les instances de réglementation et d'autres institutions gouvernementales chargées de l'organisation des marchés. Dans cette phase, les activités de sensibilisation et de promotion sont habituellement renforcées, de manière à donner une légitimité à l'action de l'organisme. Cette phase est un élément permanent de son travail.

70. La troisième phase comprend une stratégie de sensibilisation très médiatisée visant à faire mieux connaître les avantages de la concurrence sur les marchés. Des études de marché sectorielles sont essentielles pour évaluer la situation de la concurrence dans les secteurs clefs de l'économie, et l'organisme de la concurrence s'inspire des conclusions et recommandations de ces études pour établir ses programmes de sensibilisation. Cette phase peut durer cinq ans, voire plus longtemps.

71. La quatrième phase commence lorsque l'organisme entreprend des enquêtes sur des questions complexes comme les ententes ou les pratiques unilatérales. Ces enquêtes complètent les activités des première et deuxième phases. Au cours de la troisième phase du cycle, l'organisme affine la hiérarchisation de ses priorités en puisant dans son expérience, dans sa connaissance du marché et dans ses moyens d'acquérir et d'appliquer des bonnes pratiques internationales.

72. La durée de chacune des phases susmentionnées est fonction de la structure institutionnelle de l'organisme de la concurrence, de ses ressources humaines et financières et des critères d'efficacité qu'il peut s'être fixés au début de ses opérations. La figure ci-après récapitule les phases du cycle de vie d'un organisme de la concurrence.

Établissement d'un ordre de priorité et cycle de vie d'un organisme de la concurrence



V. Pratiques recommandées pour l'établissement d'un ordre de priorité et l'affectation des ressources

73. Vu ce qui précède, la hiérarchisation des priorités et l'utilisation des ressources peuvent être importantes pour le fonctionnement et l'efficacité d'un organisme de la concurrence. Par suite de la différence des situations institutionnelles et de la manière dont les organismes sont structurés, la planification stratégique et la fixation des priorités constituent parfois une tâche ardue pour les organismes récemment créés.

74. Les organismes de la concurrence doivent adopter une méthode souple de hiérarchisation des priorités en se concentrant sur les objectifs qu'ils peuvent atteindre avec les ressources humaines et financières disponibles. Ces objectifs sont les suivants: sensibilisation et promotion, prestation de services consultatifs aux instances gouvernementales et aux services de réglementation concernant les avantages d'une politique cohérente de la concurrence, travail en coopération avec les organismes chargés des marchés publics afin de prévenir les soumissions collusoires et d'engager des poursuites. Ultérieurement, l'organisme peut aborder des affaires plus complexes: ententes, monopoles et fusions anticoncurrentielles.

75. Les différents facteurs examinés précédemment sont importants pour les objectifs et les priorités des pays en développement. Les priorités des organismes récemment créés peuvent être très différentes de celles des organismes bien établis. Cependant, il est risqué de trop en demander à des organismes jeunes, alors que d'autres instruments de la politique générale pourraient mieux concourir à la réalisation de certains objectifs. Il est donc recommandé de hiérarchiser et d'évaluer les priorités d'une façon qui ne soit pas trop ambitieuse. En outre, le choix des priorités est dans une grande mesure fonction des objectifs du droit de la concurrence et de l'histoire du pays ainsi que de sa culture juridique, économique et politique.

76. Compte tenu du cycle de vie évoqué précédemment, il peut être utile de s'inspirer des considérations ci-après pour fixer les priorités et utiliser les ressources de manière à optimiser le travail de l'organisme:

- a) Formuler des objectifs de principe et une stratégie d'exécution clairs, y compris un ordre de priorité et une répartition des ressources;
- b) Déterminer si l'organisme est l'institution la mieux apte à traiter une affaire de concurrence;
- c) Évaluer les avantages qu'apporterait l'intervention dans une affaire donnée aux consommateurs et aux entreprises;

- d) Évaluer l'effet dissuasif et l'importance économique de l'affaire en cause;
- e) Évaluer les ressources nécessaires pour obtenir ce résultat, y compris la nature des éléments d'appréciation nécessaires et les chances de succès de l'intervention;
- f) Une bonne politique de clémence envers les entreprises peut contribuer au succès des enquêtes et des poursuites engagées à l'encontre des ententes. Il serait important d'examiner si des participants nationaux ou internationaux ou des participants régionaux d'une certaine envergure sont impliqués dans l'affaire et par conséquent s'il convient de prévoir des modalités de coopération dans le programme de clémence¹²;
- g) Tenir compte des facteurs aggravants qui peuvent renforcer ou atténuer la nécessité d'intervenir dans un cas donné;
- h) Tenir compte de la valeur de précédent de l'affaire ou de son utilité sur le plan des grands principes;
- i) Envisager les chances de succès, c'est-à-dire si l'on parviendra au résultat désiré;
- j) Simplifier, mettre à l'essai et évaluer des procédures permettant de mieux utiliser les ressources;
- k) Concevoir un système efficace de gestion des connaissances;
- l) Élaborer un programme durable de formation et de fidélisation du personnel;
- m) Puiser dans les compétences et l'expérience des organismes, plus avancés ou récents, et des organisations internationales, y compris dans la jurisprudence et les précédents;
- n) Mettre en place un système d'évaluation systématique de la hiérarchisation des priorités et de l'affectation des ressources.

VI. Thèmes de discussion

77. Les participants voudront peut-être examiner les questions suivantes à soumettre à des consultations au cours de la table ronde:

- a) Indépendamment du statut juridique d'un organisme de la concurrence, existe-t-il un critère universel permettant de concevoir la bonne manière de fixer son ordre de priorité et d'utiliser ses ressources limitées?
- b) Quel genre d'assistance technique est-il nécessaire pour aider les organismes de la concurrence récemment créés, dans les pays en développement et les économies en transition, à hiérarchiser leurs priorités et à affecter leurs ressources afin d'optimiser leur fonctionnement et leur efficacité? Que peut apporter la coopération internationale dans ce domaine?
- c) Que peuvent apprendre les organismes récemment créés les uns des autres et d'autorités de la concurrence plus anciennes lorsqu'il s'agit d'établir leur ordre de priorité et de répartir leurs ressources?

¹² Voir le rapport de la CNUCED intitulé «Modalities and procedure of cooperation» (à paraître).

Bibliographie

- Consumer Unity and Trust Society (2005-2007). Strategic priorities of competition and regulatory agencies in developing countries. Document soumis au cours du premier cycle de recherche du CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum. Peut être consulté à l'adresse <http://www.circ.in/CDRF-DraftPapers.htm> (consulté le 23 avril 2013).
- Hollman HM and Kovacic WE (2011). The international competition network: its past, current and future role. *Minnesota Journal of International Law*. 20:2.
- ICN (2008). Agency effectiveness project. Kyoto. Avril. Peut être consulté à l'adresse http://www.cade.gov.br/Internacional/Agencies_Effectiveness_Report.pdf.
- ICN (2009). Seminar on competition agency effectiveness. Summary report. Bruxelles. Juin. Peut être consulté à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/information/icn_seminar_2009/report_final_version.pdf.
- Inotai AG and Ryan S (2009). Improving the effectiveness of competition agencies around the world – a summary of recent developments in the context of the International Competition Network. *Competition Policy Newsletter 2009-2*. Peut être consulté à l'adresse http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/cpn2009_2_6_en.pdf.
- Kovacic WE (2009). The Federal Trade Commission at 100: into our 2nd century – the continuing pursuit of better practices. Federal Trade Commission. Janvier. Peut être consulté à l'adresse <http://www.ftc.gov/os/2009/01/ftc100rpt.pdf> (consulté le 25 avril 2013).
- OECD (2005). Evaluation of the actions and resources of the competition authorities. Policy Roundtables. DAF/COMP(2005)30. Paris. Janvier.
- OECD (2012). Évaluation des activités de mise en œuvre et de promotion du droit de la concurrence: résultats d'une enquête de l'OCDE. Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation. DAF/COMP/WP2(2012)7. Paris.
- Office of Fair Trading (2008). OFT Prioritization Principles. OFT953. Londres. Octobre. Peut être consulté à l'adresse <http://www.offt.gov.uk/713560/publications/corporate/general/> (consulté le 23 avril 2013).
- Sebastiao M (2013). Five years term report in the service of competition. Autoridade da Concorrenca. Lisbonne.
- Serebrisky T (2004). What do we know about competition agencies in emerging and transition countries? Evidence on workload, personnel, priority sectors, and training needs. World Bank policy research working paper 3221. Février.
- UNCTAD (2007). Critères permettant d'évaluer l'efficacité des autorités chargées des questions de concurrence. TD/B/COM.2/CLP/59. Genève. 27 avril. Peut être consulté à l'adresse http://unctad.org/en/Docs/c2clpd59_en.pdf (consulté le 25 avril 2013).
- UNCTAD (2011). Fondements de l'efficacité des organismes chargés de la concurrence. TD/B/C.I/CLP/8. Genève. 9 mai. http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf (consulté le 25 avril 2013).

UNCTAD (2011). Efficacité des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique mises en œuvre à l'intention des organismes de la concurrence récemment créés. TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1. Genève. 29 juin. Peut être consulté à l'adresse http://unctad.org/en/Docs/ciclpd11rev1_en.pdf (consulté le 25 avril 2013).

van Wyk M (2012). Recent development in South African competition policy with special emphasis on prioritizing sector for investigation. Paper prepared for Cresse Summer School and Annual Conference in Competition and Regulation. Peut être consulté à l'adresse http://www.cresse.info/uploadfiles/2012_PAR2_3_PAP.pdf (consulté le 25 avril 2013).
