

**Guide pour aider les autorités de la concurrence
à évaluer l'impact attendu de leurs activités**

Avril 2014

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

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

Guide pour aider les autorités de la concurrence à évaluer l'impact attendu de leurs activités

De nombreuses autorités de la concurrence¹ réalisent et publient des évaluations de l'impact global de leurs décisions : ces évaluations quantifient d'une façon simple et concise les avantages *censés* résulter des décisions en matière de fusions et d'infractions au droit de la concurrence prises au cours de la période étudiée.

Ce type d'examen est très différent des évaluations *ex-post* d'une ou de plusieurs décisions spécifiques auxquelles certaines autorités procèdent aussi. Une évaluation *ex-post* implique d'analyser, quelques années après une intervention, les effets *réels* de cette intervention particulière. Puisqu'il faut un certain temps pour que les décisions en matière de concurrence produisent leurs effets, il s'ensuit que les évaluations *ex-post* peuvent recenser et mesurer les effets *réels* de ces interventions. Les analyses d'impact, contrairement aux évaluations *ex-post*, incluent toutes les décisions prises par une autorité ou un sous-ensemble (ex. toutes les décisions en matière d'ententes) sur une période de temps précise et sont effectuées peu après leurs interventions. Par conséquent, elles se contentent d'estimer leurs effets *probables* à partir d'un certain nombre d'hypothèses.

Les autorités de la concurrence réalisent et publient des évaluations d'impact pour différentes raisons, mais la plupart d'entre elles évoquent les avantages de disposer de quelques mesures simples de la valeur de leurs travaux à présenter aux citoyens et aux pouvoirs publics. Ces évaluations sont souvent incluses dans leurs rapports annuels d'activités.

Ce Guide suggère une méthodologie aux autorités de la concurrence sur la manière de réaliser une analyse de l'impact de leurs activités.

1. Portée de l'évaluation

Pour être exhaustive, une évaluation d'impact doit :

- i. **Inclure au minimum l'impact de toutes les décisions relatives aux fusions bloquées, aux fusions autorisées sous réserve de mesures correctives et aux ententes.**

L'évaluation de l'impact doit également, dans la mesure du possible, inclure les affaires d'abus de position dominante/de monopolisation (bien que ces dernières soient difficiles à évaluer et que certaines autorités de la concurrence

¹ Notez que toutes les autorités de la concurrence des pays de l'OCDE n'effectuent et ne publient pas de telles évaluations.

puissent souhaiter les couvrir). L'impact d'autres décisions, comme les accords verticaux, et d'autres activités, comme des études de marché/sectorielles, peuvent également entrer dans le champ de l'évaluation.

ii. Couvrir toutes les décisions énumérées ci-dessus prises au cours de l'année précédente².

Les décisions contestées peuvent être incluses dans l'année où elles ont été prises ou dans l'année où elles deviennent définitives (soit parce que toutes les possibilités d'appel ont été épuisées, soit parce qu'aucune autre procédure d'appel n'a été engagée). Chaque autorité de la concurrence doit choisir l'approche qui lui convient le mieux, et veiller à ce qu'elle reste cohérente dans la durée et qu'elle ne conduise pas à une double comptabilisation des avantages.

iii. Tenir compte des avantages pour les consommateurs.

Il peut s'agir du consommateur intermédiaire ou final, en fonction du ou des marchés concernés par la décision.

2. Principes généraux suggérés

Ce Guide propose d'appliquer les principes généraux suivants pour calculer les avantages et rendre compte des bénéfices perçus par les décisions prises par les autorités:

i. Utiliser si possible des informations propres à l'affaire.

L'utilisation des informations qui ont conduit à la décision permet d'améliorer la précision de l'évaluation ; si toutefois elles ne sont pas disponibles, des hypothèses simples par défaut peuvent être employées. La section 3.2 de ce Guide suggère un ensemble d'hypothèses par défaut, en s'appuyant sur le document préparé par le professeur Stephen Davies pour l'OCDE³, qui peuvent être appliquées en l'absence d'informations propres à l'affaire.

² Le Guide fait souvent référence à une année comme période couverte par l'analyse d'impact parce que de nombreuses autorités de la concurrence réalisent ou ont l'intention de réaliser cet exercice sur une base annuelle. Toutefois, l'évaluation peut aussi être moins fréquente (tous les deux ans par exemple), auquel cas toute référence à une année doit être interprétée comme renvoyant à la période de temps couverte par l'évaluation.

³ Évaluation de l'impact des activités des autorités de la concurrence, Note par le professeur Stephen Davies, disponible sur : [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2013\)1&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2013)1&docLanguage=En). Voir aussi l'annexe au présent Guide.

ii. Supposer qu’aucune intervention n’aura d’impact négatif.

Aucune autorité de la concurrence n’interviendrait pour bloquer une fusion ou mettre fin à une pratique commerciale si elle considère que cette intervention ne procurera pas d’avantages aux consommateurs. On peut donc supposer que toutes les décisions prises par l’autorité auront un impact positif.

iii. Estimer les avantages statiques pour le consommateur et, si possible, les avantages dynamiques⁴.

Il faut pour le moins évaluer les avantages statiques de chaque intervention. Il existe des méthodes largement acceptées pour quantifier ces avantages, aussi leur calcul ne présente pas de difficultés. Il n’en va pas de même pour les avantages dynamiques. Si toutefois les effets dynamiques d’une décision sont importants et qu’on dispose de moyens bien établis pour déterminer leur ampleur probable avec une certaine certitude, ils doivent être pris en compte.

iv. Calculer et publier régulièrement l’évaluation d’impact.

L’impact probable des activités d’une autorité de la concurrence doit être régulièrement évalué, et les résultats doivent être publiés sur son site Internet afin de promouvoir la transparence et la reddition de comptes.

v. Présenter les résultats sous la forme d’un chiffre annuel et d’une moyenne mobile annuelle sur trois ans.

L’impact des activités d’une autorité de la concurrence doit être calculé en tant que chiffre annuel. Néanmoins, ce résultat doit aussi être décliné sous la forme d’une moyenne mobile couvrant une période de trois ans afin de réduire la variabilité des estimations liée au fait qu’au cours d’une année donnée, des affaires peuvent se produire sur des marchés soit particulièrement grands, soit particulièrement petits⁵.

vi. Présenter les résultats par type de décision, dans la mesure du possible.

Pour favoriser la transparence, les résultats de l’évaluation doivent être ventilés par type de décision (par exemple, l’impact estimé de décisions relatives aux ententes doit être présenté séparément de celui de décisions relatives aux fusions et aux affaires d’abus de position dominante/de monopolisation). Néanmoins, lorsque ce n’est pas possible pour des raisons de confidentialité, il faut calculer un résultat global.

⁴ Les effets statiques désignent les effets de l’intervention sur les prix, et les effets dynamiques ceux sur l’innovation, la qualité et la productivité.

⁵ Si l’évaluation est moins fréquente, il n’est bien entendu pas nécessaire de présenter une moyenne mobile en plus du chiffre se rapportant à la période étudiée.

vii. Il faut alors donner des estimations « ponctuelles » dans une fourchette de valeurs plausibles⁶.

Outre l'estimation de l'impact de chaque type d'intervention, il est utile de réaliser une analyse de sensibilité⁷ basée sur un ensemble de chiffres prudents et un second ensemble de chiffres moins prudents. L'évaluation doit faire état de cette plage de valeurs, parallèlement à l'estimation ponctuelle.

3. Méthodologie

Pour être réalisables, des évaluations d'impact régulières doivent être fondées sur une méthodologie simple et facile à appliquer, relativement économe en temps et en ressources. À cette fin, le Guide suggère la méthodologie suivante :

- Calculer une estimation simple des avantages pour le consommateur résultant des décisions, qui tienne systématiquement compte de leurs effets statiques ainsi que, lorsque les informations disponibles le permettent, de leurs effets dynamiques.
- Utiliser des données propres au cas d'espèce, et à défaut recourir aux hypothèses par défaut suggérées dans ce Guide (section 3.2 ci-dessous).

3.1 Estimation simple des avantages pour le consommateur

Pour évaluer les avantages statiques pour le consommateur résultant de chaque décision, l'approche proposée consiste à estimer :

- l'importance du chiffre d'affaires concerné ;
- la hausse de prix supprimée ou évitée ; et
- la durée escomptée de l'effet en termes de prix.

L'avantage total est le produit de ces trois chiffres.

⁶ L'annexe à cette note montre que certaines autorités de la concurrence utilisent des intervalles de valeurs pour calculer l'impact de leurs activités.

⁷ Une analyse de sensibilité se justifie lorsqu'une incertitude entoure la valeur d'une ou de plusieurs variables utilisées dans le calcul d'un résultat. L'analyse de sensibilité montre les conséquences sur les résultats lorsque la valeur de ces variables est différente. Une façon simple de réaliser cette analyse consiste à déterminer l'intervalle de valeurs dans lequel chacune des variables incertaines a des chances de tomber et d'effectuer le calcul en utilisant les valeurs minimale et maximale pour déterminer les variations du résultat final. Cet intervalle de valeurs doit alors être présenté parallèlement à l'estimation ponctuelle afin d'illustrer les variations possibles du résultat en raison de la disparité des situations possibles.

3.2 Hypothèses par défaut

Lorsque des informations spécifiques sont disponibles et permettent de calculer les trois chiffres ci-dessus, elles doivent être utilisées car elles permettent d'obtenir une évaluation plus précise des avantages probables⁸. Si toutefois ces informations ne sont pas disponibles ou ne peuvent pas être utilisées pour des raisons de confidentialité ou d'autres raisons légales, ce Guide suggère d'appliquer les hypothèses suivantes :

- concernant l'importance du chiffre d'affaires concerné :
 - ✓ dans les affaires d'entente et d'abus de position dominante, le chiffre d'affaires ex-ante des entreprises soumises à l'enquête sur le(s) marché(s) concerné(s) ;
 - ✓ dans les affaires de fusion, le chiffre d'affaires ex-ante de toutes les entreprises sur le(s) marché(s) concerné(s).
- concernant l'effet escompté en termes de prix :
 - ✓ dans les affaires d'entente, une majoration de 10 % ;
 - ✓ dans les affaires d'abus de position dominante, une hausse de prix de 5 % ;
 - ✓ dans les affaires de fusion, une hausse de prix de 3 %.
- concernant la durée probable de la hausse de prix en l'absence d'intervention de l'autorité de la concurrence :
 - ✓ dans les affaires d'entente, une durée de 3 ans ;
 - ✓ dans les affaires d'abus de position dominante, une durée de 3 ans ;
 - ✓ dans les affaires de fusion, une durée de 2 ans.

Ces hypothèses par défaut sont basées sur, et pas égales, aux pratiques existantes des pays membres de l'OCDE les plus actifs dans la réalisation d'évaluations d'impact. Par conséquent, les valeurs spécifiques utilisées par ces autorités peuvent être supérieures ou inférieures aux hypothèses suggérées ici⁹. Ces hypothèses doivent être appliquées *uniquement en l'absence d'informations plus spécifiques*.¹⁰

⁸ Ces informations ont peut-être déjà été recueillies lors de l'enquête initiale.

⁹ Un résumé de ces pratiques figure en annexe à ce Guide. Pour plus de détails, veuillez consulter le document préparé par le professeur Stephen Davies pour l'OCDE (voir la note 3 ci-dessus).

¹⁰ Lorsque par exemple une fusion a lieu sur un marché où les obstacles à l'entrée sont élevés, on peut supposer que l'effet en termes de prix durera plus longtemps. De même, lorsqu'une fusion se produit sur un marché caractérisé par la présence de produits bien différenciés, il peut être plus opportun de supposer que le prix des substituts les plus proches sera beaucoup plus affecté que celui de substituts imparfaits, qui peuvent néanmoins être inclus dans le marché pertinent.

4. Explication des estimations

Les évaluations d'impact représentent, par définition, une approximation rudimentaire et partielle des avantages probables des décisions d'une autorité de la concurrence. C'est pourquoi ce Guide suggère qu'au moment de publier son évaluation d'impact, l'autorité de la concurrence donne une explication claire de la méthodologie employée et de ses limites. Il est notamment conseillé à l'autorité d'indiquer que :

- Les chiffres sont des estimations *ex-ante* qui concernent des effets futurs probables qui ne se sont pas encore manifestés, ou d'effets évités qui ne peuvent être qu'estimés puisqu'ils ne se manifesteront jamais.
- Les chiffres sont raisonnablement prudents.
- Les estimations n'attribuent habituellement aucune valeur aux décisions de s'abstenir d'agir, qui pourtant ont une valeur pour la société.
- Les avantages sont principalement mesurés en tant qu'effets « statiques » liés à la baisse des prix. Toutefois, les principaux avantages d'une intensification de la concurrence tiennent aux progrès de l'innovation et aux gains de productivité plus difficiles à estimer et sont par conséquent souvent exclus, ou inclus partiellement. Néanmoins, ces effets dynamiques restent très importants.
- Les estimations ne tiennent pas compte de « l'effet dissuasif » des décisions prises par l'autorité parce qu'il est très difficile à quantifier. Néanmoins, cet effet est extrêmement important, car il incite les entreprises à ne pas enfreindre le droit de la concurrence à l'avenir.

ANNEXE 1

Cette annexe provient de la note préparée par le professeur Stephen Davies pour le Comité de la concurrence de l'OCDE, bien que certaines valeurs figurant dans les tableaux aient été modifiées pour tenir compte des commentaires formulés par l'autorité concernée. Elle contient une description succincte des pratiques suivies par les autorités de la concurrence les plus actives dans la réalisation d'évaluations d'impact régulières, lorsque des informations spécifiques à l'intervention ne sont pas disponibles ou ne peuvent pas être utilisées.

Tableau 1. Hypothèses employées dans les affaires d'entente

	UE – DG Comp	USFTC	USDOJ	OFT ¹¹	NMA ¹²
Consommateurs concernés	Marché concerné	n/a	Volume de transactions	Ventes des produits concernés	Ventes des produits concernés
Effet sur les prix	10-15 %	n/a	10 %	10-15 %	10 %
Durée (années)	1/3/6 en fonction de la stabilité de l'entente	n/a	1 ou nombre de mois si la durée est inférieure à un an	6	1

Tableau 2. Hypothèses employées dans les affaires de fusion

	UE	USFTC	USDOJ	OFT	NMA
Consommateurs concernés	Taille du marché correspondant	Volume de transactions	Volume de transactions	Ventes des produits concernés	Taille du marché correspondant
Effet sur les prix	3-5 %	1 %	Simulé, ou à défaut 1 %	Simulé, ou à défaut moyenne des simulations [1]	1 % [1] [2]
Durée (années) [1]	2 ou plus en fonction de l'importance des obstacles à l'entrée	2	1	2	1

[1] Plus une estimation de perte sèche; [2] Plus un effet supposé de 1 % grâce aux gains d'efficacité

Tableau 3. Hypothèses employées dans les affaires d'abus de position dominante/de monopolisation

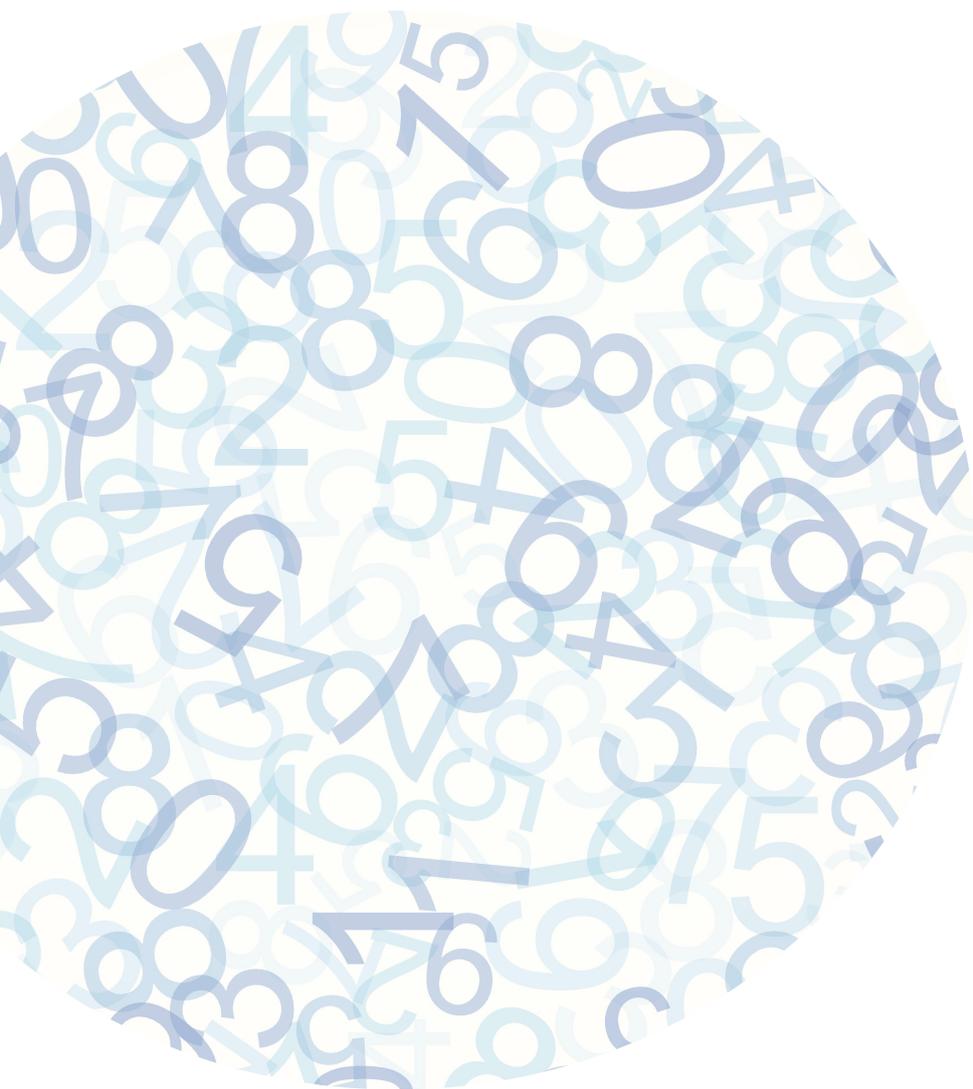
	UE	USFTC	USDOJ	OFT	NMA
Ventes concernées sales	N/A	Volume de transactions	Volume d'échanges	Ventes des produits concernés	Ventes des produits concernés de l'entreprise en infraction
Effet sur les prix	N/A	1 % [1]	1 %	10 %	10 %
Durée (années)	N/A	2	1	6	1

[1] Plus une estimation de perte sèche

Source: Évaluation de l'impact des activités des autorités de la concurrence, Note du professeur Stephen Davies.

¹¹ L'Office of Fair Trading (OFT) existait encore quand ce tableau a été préparé. L'OFT a depuis fusionné avec la Commission de la concurrence du Royaume-Uni pour former l'Autorité britannique des marchés et de la concurrence (CMA).

¹² L'Autorité néerlandaise Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) existait encore quand ce tableau a été préparé. Depuis, elle a fusionné avec l'autorité néerlandaise en charge de la poste et des télécommunications (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) pour former l'autorité des consommateurs et des marchés (ACM).



www.oecd.org/daf/competition/

Pour plus d'informations, merci de bien vouloir contacter:

**Organisation de coopération et de développement
économiques (OCDE), Division de la Concurrence**

2, rue André Pascal
75016 Paris France

Tel: +33 1 45 24 82 00

dafcomp.contact@oecd.org

