

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**Priorisation des affaires et pouvoir d'appréciation des autorités de la concurrence en
matière de poursuites**

Note de référence du Secrétariat

24-26 juin 2026

Ce document rédigé par le Secrétariat de l'OCDE est une note de référence en vue de l'examen de la question 6 de l'ordre du jour de la 149^e réunion du Comité de la concurrence les 24-26 juin 2026. Les opinions exprimées et les arguments exposés dans la présente note ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Si vous avez des questions à propos de ce document, veuillez contacter :

M. Richard May [Courriel : richard.may@oecd.org]

M. Ori Schwartz [Courriel : ori.schwartz@oecd.org]

JT03588982

Abstract

Étant donné les ressources limitées dont disposent les autorités de la concurrence, les décisions relatives à la priorisation des affaires et à l'opportunité des poursuites ont une incidence cruciale sur l'efficacité de la politique de concurrence. Cette note, qui s'appuie sur les preuves issues d'une enquête originale, met en lumière la manière dont ces décisions influencent les mesures prises par les autorités de la concurrence et reflètent leur stratégie et leurs priorités globales. Une priorisation efficace des affaires exige de prendre des décisions reflétant un juste équilibre entre l'appréciation discrétionnaire, la transparence et l'analyse coût-bénéfice. Les autorités devraient envisager d'élaborer des procédures et des orientations publiques afin de donner de la clarté et de la transparence à ces décisions, et afin de constituer des portefeuilles d'affaires solides pour que l'exercice ait un sens.

Mots clés : priorisation des affaires, opportunité des poursuites, application du droit de la concurrence, efficacité de l'autorité de la concurrence, politique de concurrence, coopération internationale, études de marché

Codes JEL : K21, L4, L40, L41, L42, L49

Table des matières

Abstract	2
Synthèse	5
La priorisation des affaires par les autorités de la concurrence est essentielle en raison de leurs ressources limitées	5
Une priorisation efficace des affaires exige que le pouvoir discrétionnaire respecte la stratégie de l'autorité et la transparence	5
La priorisation des affaires s'apparente à une analyse du ratio coût-bénéfice et du coût d'opportunité	6
La priorisation des affaires doit s'appuyer sur le traitement efficace des affaires en cours et la génération d'affaires futures	6
1. Introduction	7
2. Qu'est-ce que la priorisation des affaires et comment s'articule-t-elle avec la fixation des priorités au sens large ?	9
2.1. La priorisation des affaires englobe des décisions prises sur des affaires individuelles	9
2.2. Les priorités de haut niveau définissent le contexte dans lequel s'inscrivent les actions d'une autorité de la concurrence	10
2.3. Priorités de haut niveau et priorisation des affaires : deux notions différentes mais liées	12
3. Le rôle et les limites du pouvoir discrétionnaire dans la priorisation des affaires	14
3.1. Le degré de pouvoir discrétionnaire affecte la capacité à établir librement des priorités	14
3.2. Le pouvoir discrétionnaire renforce les autorités mais peut être soumis à des limites	16
3.3. Les autorités de la concurrence devraient, si possible, promouvoir la transparence dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire	18
4. Quels sont les facteurs qui influencent la priorisation par les autorités de la concurrence ?	21
4.1. Les affaires à fort impact sont susceptibles d'être priorisées	22
4.1.1. Les autorités sont plus susceptibles de prioriser les affaires relevant de secteurs importants	23
4.1.2. L'impact d'une affaire dépend également du problème, des mesures correctives envisageables et des alternatives disponibles	26
4.1.3. Outre l'impact direct, les effets dissuasifs sont importants	26
4.2. Plus une affaire est simple et peu coûteuse, mieux c'est	27
4.2.1. La complexité, l'étendue et la durée peuvent compromettre les chances de succès d'une affaire	27

4.2.2. Toutes choses étant égales par ailleurs, les affaires les plus risquées sont moins attrayantes que les affaires plus sûres	28
4.3. De nombreux autres facteurs peuvent influencer la priorisation des affaires	29
4.4. Différentes considérations peuvent influencer la priorisation des affaires selon les outils utilisés	30
5. Les aspects pratiques de la priorisation des affaires	32
5.1. Les autorités adoptent différentes approches de priorisation des affaires	32
5.1.1. Les décisions de priorisation peuvent bénéficier de processus de réévaluation au fil de l'évolution des affaires	33
5.1.1. Les décisions de priorisation des affaires peuvent être prises à différents niveaux au sein d'une autorité	34
5.1.2. L'équilibrage des considérations est souvent qualitatif mais peut également être quantitatif	35
5.2. La priorisation des affaires nécessite des informations provenant de sources diverses	37
5.2.1. Les autorités de la concurrence devraient constituer des portefeuilles d'affaires potentielles	37
5.2.2. Plusieurs sources d'informations sur le marché permettent d'éclairer les décisions de priorisation	38
6. Conclusions	40
Bibliographie	42
Résultats de l'enquête	49
Pouvoir discrétionnaire	49
Transparence	50
Facteurs influençant les décisions de priorisation	51
Procédures de prise de décision	53
Notes de fin de document	56

FIGURES

No table of figures entries found.

BOXES

No table of figures entries found.

Synthèse

La priorisation des affaires par les autorités de la concurrence est essentielle en raison de leurs ressources limitées

Les autorités de la concurrence doivent faire des choix stratégiques pour l'allocation de leurs ressources limitées¹. La priorisation des affaires et le principe de l'opportunité des poursuites sont donc deux éléments capitaux de l'efficacité de la politique de concurrence, puisqu'ils déterminent quelles affaires seront retenues, abandonnées ou poursuivies. Bien que les régimes administratifs et judiciaires du droit de la concurrence diffèrent sur des points clés, tous deux s'appuient sur la priorisation des affaires et le principe de l'opportunité des poursuites pour déployer efficacement les ressources au niveau de chaque projet. Si la priorisation des affaires se concentre tout naturellement sur les procédures d'application du droit de la concurrence, une approche holistique devrait également englober d'autres actions, telles que les fusions, les études de marché et les activités de plaidoyer, afin d'en maximiser l'impact.

Pour illustrer les pratiques actuelles en matière de priorisation des affaires, l'OCDE a mené une brève enquête auprès de trente autorités de la concurrence. Les résultats de cette enquête apportent un éclairage sur la manière dont ces autorités prennent leurs décisions de priorisation dans la pratique. Par exemple, ils révèlent qu'elles utilisent des approches diverses de la priorisation, qui présentent néanmoins plusieurs points communs : ainsi, nombre d'entre elles disposent d'un large pouvoir discrétionnaire dans la manière dont elles sélectionnent les affaires et plusieurs publient également des lignes directrices sur leurs méthodes de priorisation.

Une priorisation efficace des affaires exige que le pouvoir discrétionnaire respecte la stratégie de l'autorité et la transparence

Une priorisation efficace des affaires doit être guidée par la stratégie globale et les priorités de haut niveau de l'autorité compétente. Pour ce faire, les autorités de la concurrence bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire afin de choisir les affaires à poursuivre et celles à abandonner. Des mécanismes de contrôle et d'équilibre peuvent s'avérer nécessaires. Par exemple, une transparence appropriée sur les motifs des décisions de priorisation des affaires peut être une mesure efficace pour réduire les risques d'abus de pouvoir discrétionnaire. Bien qu'il puisse être difficile de fournir des informations détaillées sur chaque affaire, la publication d'orientations générales sur l'approche adoptée peut être utile, et de nombreuses autorités le font déjà. Les efforts visant à promouvoir la transparence en expliquant comment les affaires sont sélectionnées peuvent être renforcés si l'autorité dispose d'une unité dédiée à ces tâches. La transparence peut également aider le secteur privé à mieux comprendre comment les affaires seront sélectionnées, ce qui apporte une plus grande certitude et facilite l'alignement sur les travaux futurs de l'autorité.

La priorisation des affaires s'apparente à une analyse du ratio coût-bénéfice et du coût d'opportunité

La priorisation des affaires est, par essence, une analyse coût-bénéfice. Ces évaluations reposent sur plusieurs facteurs, notamment la probabilité et l'ampleur des problèmes de concurrence potentiels et les perspectives de succès, y compris en appel. D'autres variables pertinentes entrent en jeu, notamment les chances de remédier au préjudice, l'importance économique et sociale des marchés concernés, les effets dissuasifs, les coûts et la complexité prévus de l'action, ainsi que ses risques probables. Il est important que les affaires soient évaluées au regard des activités existantes de l'autorité et des alternatives possibles, le coût réel d'engagement d'une action correspondant au coût d'opportunité de ne pas en engager d'autres. Au-delà de ces considérations, de nombreux facteurs peuvent légitimement influencer les décisions de priorisation des affaires, notamment ceux liés à l'intérêt public ou à des enjeux stratégiques très spécifiques. S'assurer que ces facteurs sont bien compris au sein de l'autorité peut être utile pour garantir la collecte des informations pertinentes permettant d'évaluer efficacement les affaires potentielles. Les autorités de la concurrence doivent également veiller à ce que leurs décisions de priorisation des affaires reflètent le meilleur intérêt de l'organisation et ne soient pas indûment influencées par les motivations ou les préjugés de certains individus.

L'enquête de l'OCDE montre que les autorités recourent à des pratiques diverses en matière de priorisation des affaires. Les autorités de la concurrence devraient privilégier la création de processus gérables qui tirent parti des informations disponibles et de l'expérience du personnel pour orienter leurs décisions. Comprendre le coût des actions passées pourrait aider les autorités à évaluer les options futures, tout comme une connaissance détaillée de leurs portefeuilles d'affaires actuels. Des modèles à l'intention des plaignants pourraient également contribuer à fournir des informations de meilleure qualité. L'équilibre des facteurs pertinents en pratique exige une évaluation minutieuse, mais les approches quantitatives peuvent étayer les jugements qualitatifs afin d'améliorer les décisions de priorisation des affaires.

La priorisation des affaires doit s'appuyer sur le traitement efficace des affaires en cours et la génération d'affaires futures

La priorisation des affaires est une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'efficacité d'une autorité de la concurrence. En l'absence d'un solide flux d'affaires potentielles, qu'il s'agisse d'actions répressives, d'études de marché, de fusions ou d'activités de plaidoyer, les décisions de priorisation, même excellentes, n'auront pas d'impact. En outre, la priorisation des affaires a une valeur limitée si les autorités ne sont pas en mesure de traiter ces affaires avec succès. Outre la garantie du bon déroulement des affaires, les autorités de la concurrence doivent donc également investir dans la génération d'affaires futures à fort impact potentiel. Le renforcement des fonctions de renseignement constituera probablement une étape importante de ce processus, tout comme la réalisation ponctuelle d'évaluations ex-post. Ces évaluations permettent non seulement aux autorités de tirer des enseignements pour s'améliorer, mais aussi de mieux comprendre l'impact des différentes affaires, leur donnant ainsi la possibilité de sélectionner continuellement les affaires les plus pertinentes.

1. Introduction

1. Les ressources des autorités de la concurrence sont limitées, et elles ne peuvent donc pas enquêter sur toutes les infractions potentielles au droit de la concurrence, lutter contre tous les obstacles à la concurrence ni explorer tous les domaines d'intérêt. Comme le disait Confucius, « qui court deux lièvres à la fois n'en attrape aucun ». La manière dont les autorités de la concurrence décident des affaires à traiter en priorité est donc essentielle pour que leurs ressources limitées aient autant d'impact que possible. Des données récentes suggèrent un déclin global du nombre d'affaires de concurrence (OCDE, 2025^[1]), ce qui devrait accroître la pression sur les autorités de la concurrence pour démontrer leur efficacité. Le moment est donc bien choisi pour examiner comment elles peuvent au mieux prioriser leurs affaires et déterminer quand exercer, et quand ne pas exercer leur pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites².

2. La plupart des autorités de la concurrence définissent des stratégies pour atteindre leurs objectifs. Dans ce cadre, elles fixent souvent des priorités générales en identifiant les activités ou les secteurs sur lesquels se concentrer. Elles doivent également décider de l'organisation de leurs ressources et de leur personnel. Cette note se concentrera sur la priorisation des affaires plutôt que sur les priorités de haut niveau ou d'autres stratégies, en s'intéressant plus particulièrement au choix des affaires individuelles et à la manière dont ces décisions sont prises. Néanmoins, en dépit de cette orientation, cette note devra examiner comment d'autres niveaux de priorisation peuvent influencer la priorisation des affaires. Par exemple, la décision d'ouvrir une enquête spécifique sur une entente illicite peut être influencée par le fait que la lutte contre les ententes illicites a été identifiée ou non comme une priorité de haut niveau par l'autorité compétente.

3. Le caractère administratif ou judiciaire d'un régime de concurrence peut avoir une incidence sur la manière dont les décisions de priorisation des affaires sont prises. Cependant, la priorisation des affaires et le principe de l'opportunité des poursuites présentent de nombreuses similitudes. Par exemple, dans les deux cas, il s'agit de décider où allouer les ressources afin d'en maximiser l'impact, même si les processus et les procédures peuvent différer. Dans un souci de simplicité, cette note de référence utilisera le terme « priorisation des affaires » pour décrire également le principe d'opportunité des poursuites, mais examinera les situations où des différences peuvent apparaître entre les deux.

4. Pour être efficace, la priorisation des affaires doit inclure une évaluation globale des demandes concurrentes et des coûts d'opportunité³. Ainsi, bien qu'une grande partie de l'analyse présentée dans ce document porte sur les domaines traditionnels de répression, tels que l'abus de position dominante et les ententes illicites, ce document envisagera également une définition large du terme « affaire ». En particulier, la discussion portera également sur les décisions de priorisation relatives aux activités de plaidoyer, aux fusions, aux études de marché, ainsi qu'à d'autres formes de recherche, telles que les évaluations ex post. Cette note pourra ainsi examiner comment les approches peuvent différer selon les outils utilisés. De même, en ce qui concerne les décisions relatives aux affaires et aux ressources, la priorisation des affaires pourrait également porter sur les stratégies détaillées mises en œuvre par les autorités pour chaque affaire. Cette note se concentre sur les décisions d'engager et de maintenir des poursuites dans une affaire, tout en soulignant que la manière dont ces poursuites se dérouleront influera également sur la priorisation globale.

5. Pour avoir la liberté de prioriser des affaires, les autorités de la concurrence ont besoin d'une certaine marge de discrétion, tout en conservant la possibilité d'ajuster les ressources. L'étendue de la

marge de discrétion qui doit être accordée aux autorités de la concurrence, - lesquelles sont généralement indépendantes du gouvernement -, a donné lieu à des débats, et la fixation des priorités par les autorités dépend de leur contexte juridique et institutionnel (Brook et Cseres, 2021^[2]).

6. Les autorités de la concurrence doivent tenir compte de plusieurs facteurs lorsqu'elles décident de prioriser des affaires. L'examen de ces facteurs et des fondements théoriques des décisions peut fournir un cadre utile pour évaluer les pratiques existantes. Dans le même temps, la réalité est rarement aussi simple qu'une analyse théorique pourrait le suggérer. La priorisation est importante, mais les autorités consacreront l'essentiel de leurs ressources au traitement concret des affaires, car une priorisation parfaite aurait peu de valeur sans résultat pratique. Les autorités doivent également composer avec la réalité politique, tenant au fait qu'elles sont des organismes publics qui ne peuvent pas prédire parfaitement l'avenir. C'est pourquoi cette note vise à examiner à la fois les aspects théoriques et pratiques de la priorisation des affaires.

7. Jusqu'à présent, le Comité de la concurrence de l'OCDE n'a pas organisé de discussion spécifique sur le thème de la priorisation des affaires. Toutefois, l'OCDE a consacré plusieurs travaux à des sujets connexes. Par exemple, elle a organisé des ateliers ou des discussions portant sur différents éléments de la priorisation des affaires, tels que la sélection des secteurs devant faire l'objet d'études de marché (OCDE, 2017^[3]) ou l'intégration du genre comme principe de priorisation (Kovacic, 2021^[4]). Une enquête menée en 2012 auprès des délégués de l'OCDE évaluant les actions de répression et les activités de plaidoyer en matière de droit de la concurrence comprenait également une série de questions relatives à la fixation des priorités de haut niveau (OCDE, 2013^[5]). Plus généralement, le vaste catalogue de tables rondes du Comité consacrées aux meilleures pratiques en matière de politique de concurrence a abordé de nombreux sujets importants pour l'établissement des priorités dans le traitement des affaires, notamment ceux relatifs à la mesure de la concurrence sur le marché (OCDE, 2021^[6]), à l'évaluation de l'impact des activités des autorités⁴, à la concurrence sectorielle et à l'utilisation efficace des outils de la concurrence⁵.

8. D'autres organisations internationales ont consacré des travaux à la priorisation des affaires : le Réseau international de la concurrence (RIC) a publié un rapport sur l'établissement des priorités et l'ouverture des affaires par les autorités de la concurrence (ICN, 2021^[7]), ainsi qu'un chapitre sur la planification stratégique et l'établissement des priorités dans son Manuel sur l'efficacité des autorités de la concurrence (ICN, 2010^[8]) ; la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a organisé une table ronde sur la définition des priorités et l'allocation des ressources en tant qu'outil d'efficacité des autorités de la concurrence en juillet 2013, et a également publié une note d'information du secrétariat (CNUCED, 2013^[9]). Le Réseau européen de la concurrence (REC) a également publié une recommandation sur le pouvoir des autorités de la concurrence du REC de fixer des priorités (ECN, 2021^[10]).

9. Afin d'étayer la présente note de référence, l'OCDE a réalisé une brève enquête (l'enquête de l'OCDE) auprès des autorités de la concurrence pour mieux comprendre différents aspects de leurs décisions de priorisation des affaires. L'enquête de l'OCDE a recueilli 30 réponses, et ses résultats sont évoqués tout au long de cette note, dans la mesure pertinente. L'Annexe présente un résumé détaillé des conclusions de cette enquête.

10. La présente note est structurée comme suit. La Section 2. examine la notion de priorisation des affaires et son articulation avec la fixation de priorités plus larges de haut niveau. La Section 3. analyse le rôle et les limites de la priorisation par les autorités de la concurrence, notamment les contraintes applicables et les raisons politiques susceptibles de justifier une marge de discrétion plus ou moins importante. La Section 4. porte sur les facteurs pertinents pour la prise des décisions de priorisation des affaires, ainsi que sur les différents outils et les mesures pertinentes. La Section 5. aborde des aspects plus pratiques, tels que les processus de priorisation des affaires et la collecte des informations pertinentes. La dernière section présente la conclusion et des pistes de travail futures.

2. Qu'est-ce que la priorisation des affaires et comment s'articule-t-elle avec la fixation des priorités au sens large ?

11. La priorisation peut intervenir à de multiples niveaux au sein d'une autorité de la concurrence. La priorisation des affaires, qui fait l'objet de cette note, concerne les décisions relatives aux projets à poursuivre et à ceux à abandonner. En outre, au niveau organisationnel, les autorités de la concurrence peuvent signaler quelles seront leurs priorités à haut niveau. Cette section examine la définition de ces deux niveaux de priorisation, ainsi que leurs différences et leurs interactions.

2.1. La priorisation des affaires englobe des décisions prises sur des affaires individuelles

12. La priorisation des affaires est importante car elle permet aux autorités de la concurrence de maximiser leur impact avec des ressources limitées et d'orienter efficacement leurs travaux (ICN, 2021^[7]). Les autorités de la concurrence n'ayant pas de champ d'activité défini comme les régulateurs sectoriels, cette priorisation devient d'autant plus importante (Jennings, 2015^[11]).

13. Les décisions de priorisation des affaires sont prises au niveau de chaque affaire ou action individuelle. Elles peuvent également définir quand il convient ou non de ne pas engager des poursuites, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites. Ces décisions portent sur les affaires qui justifient d'engager et de maintenir des poursuites, et sur la manière dont ces poursuites seront menées. La priorisation des affaires n'est pas une fin en soi, mais le processus par lequel une autorité s'assure de traiter les bonnes affaires, de la bonne manière et au bon moment.

14. La priorisation des affaires comporte des aspects positifs et négatifs. Du côté positif, il peut s'agir de décider d'engager des poursuites, par exemple d'ouvrir une enquête d'office. Du côté négatif, il peut s'agir de décider de ne pas engager des poursuites, par exemple à la suite de la réception d'une plainte. Comme indiqué précédemment, des décisions doivent également être prises au-delà même des actions répressives, notamment en matière d'actions de plaidoyer, d'études de marché et, peut-être dans une moindre mesure, de fusions.

15. La priorisation des affaires ne se limite pas à une décision ponctuelle d'engager ou non des poursuites. Au fur et à mesure que les affaires évoluent, une série de décisions explicites ou implicites sont prises, notamment quant à l'opportunité de poursuivre. Les décisions peuvent également porter sur la manière de clore les dossiers, par exemple en choisissant de solliciter des mesures correctives spécifiques ou d'accepter une proposition de règlement transactionnel. De même, le fait de ne pas entreprendre un projet potentiel reflète également une décision. Ainsi, la priorisation des affaires apparaît comme un processus dynamique et continu. Toutefois, comme nous l'expliquerons plus en détail ci-

dessous, pour des raisons pratiques, la prise de décision intervient souvent à des moments précis du cycle de vie d'une affaire plutôt que de manière continue.

16. Bien qu'elles prennent généralement en compte un large éventail de facteurs, comme nous l'examinerons plus en détail dans la Section 4. , les décisions de priorisation des affaires sont susceptibles d'être soumises à plusieurs contraintes. À titre d'exemple, le niveau des ressources allouées à une équipe, - par exemple celle qui est chargée des ententes -, peut être déjà fixé. Des facteurs politiques ou autres peuvent également influencer les décisions relatives à chaque affaire.

2.2. Les priorités de haut niveau définissent le contexte dans lequel s'inscrivent les actions d'une autorité de la concurrence

17. Contrairement à la priorisation des affaires, la définition des priorités organisationnelles de haut niveau détermine sur quoi l'organisation concentrera ses ressources à l'avenir, et fait généralement partie de la stratégie globale de l'autorité. Les priorités de haut niveau sont définies périodiquement et non en fonction d'affaires spécifiques. Certaines autorités fixent leurs priorités annuellement, tandis que d'autres les définissent pour des périodes plus longues. Ces priorités peuvent déterminer la répartition des ressources au sein d'une autorité, par exemple la taille et la structure des équipes spécialisées, notamment celles chargées des fusions ou des ententes. Elles peuvent également influencer l'affectation des ressources allouées au renseignement.

18. La définition de priorités de haut niveau est une pratique courante chez les autorités de la concurrence, et certaines y sont même obligées⁶. Par exemple, une enquête de l'OCDE menée en 2012 a révélé que seules trois des 46 autorités interrogées n'avaient pas défini de priorités de nature quelconque (OCDE, 2013^[5]). Si ces priorités de haut niveau peuvent prendre diverses formes, elles se concentrent généralement sur deux domaines :

- Les secteurs ou industries où il existe une volonté particulière d'améliorer la concurrence, par exemple les marchés de l'alimentation ou de la santé.
- Les outils de concurrence ou les types de comportements, par exemple les ententes ou les pratiques abusives.

19. La communication des priorités de haut niveau permet souvent de faire connaître les objectifs de l'autorité aux pouvoirs publics et au gouvernement, renforçant ainsi la transparence et la responsabilité. Certaines autorités consultent les parties prenantes externes sur leurs grandes priorités afin de recueillir leurs avis⁷. Cette démarche peut renforcer l'acceptation et la légitimité des priorités adoptées. L'Encadré 1 donne des exemples de priorités de grand niveau publiées par les autorités de la concurrence.

20. Les priorités de haut niveau peuvent également refléter des facteurs externes à l'autorité de la concurrence. Elles peuvent, par exemple, alimenter le dialogue avec le gouvernement sur la manière dont l'autorité entend s'aligner sur les priorités de ce dernier⁸. La nature de ces discussions dépendra de la structure institutionnelle de l'autorité. Elles peuvent également être liées à la question plus générale de la manière dont les gouvernements priorisent leurs actions dans différents domaines politiques, ce qui sort du cadre de la présente note.

Encadré 1. Exemples de priorités organisationnelles de haut niveau

Domaines prioritaires en matière de répression et de conformité en Nouvelle-Zélande

Depuis 2017-2018, la New Zealand Commerce Commission (NZCC) publie ses priorités annuelles en matière de répression et de conformité, ainsi qu'un ensemble de priorités permanentes. Les priorités annuelles évoluent d'une année à l'autre, tandis que les priorités permanentes ont évolué au fil du temps et indiquent les domaines que la NZCC considérera toujours comme prioritaires en raison de leur impact potentiel important sur les consommateurs, les entreprises ou les marchés néo-zélandais.

Pour 2025-2026, les priorités permanentes de la NZCC sont les ententes illicites, les pratiques anticoncurrentielles, les activités de soutien aux fonctions de régulation des marchés et de l'économie, la sécurité des produits et la protection des consommateurs vulnérables. Les priorités spécifiques de la NZCC pour 2025-2026 sont les ententes illicites dans le cadre des marchés publics de services et d'infrastructures, les pratiques de vente en ligne, les infractions dans les secteurs de l'alimentation et des télécommunications, la vente et le financement de véhicules automobiles, ainsi que les pratiques abusives.

Plan d'action majeur de la Corée

La Korean Fair-Trade Commission (KFTC) publie chaque année un « Plan d'action majeur » qui définit ses principales priorités pour l'année à venir. En 2026, la KFTC se concentrera sur quatre priorités : corriger les déséquilibres de pouvoir entre les grandes entreprises et les PME ; promouvoir une concurrence loyale dans les secteurs essentiels aux moyens de subsistance de la population ; favoriser un écosystème de marché numérique innovant ; et renforcer l'efficacité des politiques en faveur des grands groupes d'entreprises.

Pour chaque domaine prioritaire, un certain nombre de mesures clés et de soutien sont définies afin d'atteindre les objectifs stratégiques. Parmi ces mesures, on peut citer : « la création de conditions de sous-traitance équitables garantissant des paiements à bonne date » ou « le renforcement de la surveillance du marché pour lutter contre la fixation des prix ».

Objectifs organisationnels quadriennaux au Brésil

Depuis 2013, le Conseil administratif de défense économique (CADE) du Brésil publie des plans stratégiques tous les quatre ans. Pour la période 2025-2028, dix objectifs organisationnels ont été définis, notamment : promouvoir une culture de la concurrence ; assurer un contrôle rigoureux et opportun des structures de marché ; et améliorer l'efficacité des enquêtes et des décisions relatives aux pratiques anticoncurrentielles.

Chaque objectif comporte plusieurs descripteurs et indique les résultats clés que le CADE s'efforce d'atteindre. Parmi les descripteurs, on peut citer la promotion d'une culture de la concurrence chez les agents publics et la réalisation de contrôles des fusions rapides, cohérents et efficaces. L'un des résultats clés est la réduction du délai moyen de contrôle des fusions simplifiées à moins de 20 jours.

Plans stratégiques du Mexique

En 2022, la Commission fédérale de la concurrence économique (COFECE), qui était alors l'autorité mexicaine de la concurrence, a publié son plan stratégique pour la période 2022-2025. Ce plan identifiait quatre objectifs institutionnels pour cette période : prévenir et corriger les structures de marché qui entravent, nuisent ou limitent la concurrence et l'accès libre au marché ; lutter contre les pratiques anticoncurrentielles qui affectent les marchés et les dissuader ; promouvoir l'application des

principes de la concurrence entre les acteurs publics et privés par des actions de sensibilisation aux avantages de la concurrence économique ; et consolider un modèle institutionnel robuste qui réponde efficacement aux besoins et aux défis institutionnels. Par ailleurs, dans le cadre de son plan stratégique, la COFECE a priorisé plusieurs secteurs, notamment l'agroalimentaire, les transports et la logistique, la construction et l'immobilier, l'énergie, la santé, les marchés publics et les marchés numériques.

Plans stratégiques quinquennaux en Türkiye

En 2024, l'Autorité turque de la concurrence, la Rekabet Kurumu (RK), a publié son plan stratégique pour la période 2024-2028. Ce plan définit six objectifs et de nombreux sous-objectifs. Parmi les objectifs figurent (sans s'y limiter) la garantie de l'application effective du droit de la concurrence et la promotion de la production et de la diffusion des connaissances en la matière. Les sous-objectifs comprennent la mise à jour de la législation, le développement des relations avec le monde universitaire et la réalisation d'études académiques. Pour atteindre ces objectifs, le plan stratégique de la RK établit des « fiches cibles » qui fournissent des indicateurs de performance et recensent les risques, les stratégies, les estimations de coûts, les conclusions et les besoins nécessaires. Par exemple, pour atteindre l'objectif de production et de diffusion des connaissances en matière de concurrence, la RK a fixé un nombre de publications par agent et par an.

Source : NZCC (2025^[12]), Enforcement and compliance priority areas, <https://www.comcom.govt.nz/assets/Uploads/2025-26-Enforcement-and-compliance-priority-areas.pdf>; KFTC (2025^[13]), Major Work Plan for 2026, <https://www.ftc.go.kr/www/selectBbsNttView.do?pageUnit=10&pageIndex=1&searchCnd=all&key=23&bordCd=2&nttSn=46824>; CADE (2025^[14]), CADE Strategic Plan 2025-2028, <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-releases-2025-2028-strategic-plan>; CADE (2025^[15]), Plano Estratégico CADE 2025-2028 https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/2025/5BCADE%5DCaderno_da_Estrategia%202025-2028%201.pdf; COFECE (2022^[16]), Strategic Plan 2022-2025, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/11/PE2022-2025-ing-VF.pdf>; Rekabet Kurumu (2024^[17]), Strategic Plan 2024-2028, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/1-rekabet-kurumu-stratejik-plan-2024-2028.pdf>.

2.3. Priorités de haut niveau et priorisation des affaires : deux notions différentes mais liées

21. Ces deux types de priorisation poursuivent des objectifs différents. La priorisation des affaires permet de garantir une répartition optimale des affaires pour une autorité, tandis que les priorités de haut niveau offrent une orientation et une transparence quant à ses intentions futures, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs globaux de l'organisation. Néanmoins, ces deux types de priorisation présentent également des similitudes. Tous deux reflètent la nécessité pour les autorités de la concurrence d'opérer de manière efficiente et efficace, compte tenu de leurs objectifs et contraintes. Tous deux doivent interagir avec le contexte institutionnel des autorités.

22. Ils sont également interdépendants. Un grand nombre des considérations qui déterminent les priorités à un niveau de l'organisation les influenceront également à d'autres niveaux. Les priorités de haut niveau fournissent un cadre, tant théorique qu'opérationnel, pour la prise de décisions relatives à la priorisation des affaires. En d'autres termes, pour atteindre les objectifs stratégiques, les affaires traitées par les autorités doivent être cohérentes avec les objectifs généraux de l'organisation (Kovacic, 2018^[18]). Enfin, pour être pertinentes, les stratégies de haut niveau doivent se traduire par des choix d'activités concrets. Les priorités de haut niveau peuvent également être influencées par les décisions de priorisation d'affaires individuelles, par exemple si une série de décisions d'engager des poursuites dans un secteur met en évidence la nécessité d'en faire une priorité plus large.

23. À l'appui de cette affirmation, l'enquête de l'OCDE menée en parallèle de cette note de référence révèle que les autorités de la concurrence estiment que leurs priorités de haut niveau ont une influence

significative sur leurs décisions de priorisation des affaires. Sur les 30 répondants à l'enquête, 25 ont indiqué qu'il était au moins assez probable qu'une décision de priorisation d'une affaire soit influencée par les priorités de haut niveau de l'autorité, et sept ont déclaré que c'était très probable. Un seul répondant a indiqué qu'il était assez improbable qu'une décision de priorisation d'une affaire soit influencée par les priorités de haut niveau, et aucun répondant n'a indiqué que ce serait très improbable.

24. La structure d'une autorité reflète, dans une certaine mesure, ses priorités de haut niveau, ce qui prédétermine certains paramètres des décisions relatives aux affaires. Par exemple, si les priorités de haut niveau suggèrent une concentration de l'organisation sur un domaine particulier de l'application de la loi, la capacité à traiter des affaires relevant d'autres domaines peut être limitée si le personnel est affecté à d'autres tâches. Cependant, ces contraintes ne sont pas immuables et les autorités de la concurrence peuvent souhaiter une certaine souplesse pour moduler les budgets entre les équipes en fonction des affaires qu'elles souhaitent prioriser (ICN, 2021^[7]).

25. En résumé, les différentes priorisations opèrent à différents niveaux : les priorités de haut niveau sont définies en premier lieu au niveau macro, mais servent de cadre à la prise de décision au niveau micro. Comme l'analyse la Section 4. ci-dessous, la priorisation des affaires est ensuite susceptible d'être guidée et influencée par des priorités organisationnelles, ainsi que par d'autres facteurs. La priorisation des affaires peut également constituer un moyen d'appliquer les priorités que l'organisation se fixe.

3. Le rôle et les limites du pouvoir discrétionnaire dans la priorisation des affaires

26. La section précédente a examiné l'interaction entre les différents types de priorités. Cette analyse est partie du postulat que les autorités de la concurrence disposent d'une certaine latitude pour choisir et mettre en œuvre leurs priorités.

27. Bien que les autorités de la concurrence aient probablement toujours la possibilité de choisir comment faire avancer les affaires, concentrer leurs ressources en matière d'enquête et atteindre les objectifs visés, leur capacité à prioriser librement les affaires est néanmoins déterminée, dans une certaine mesure, par le degré de discrétion dont elles disposent pour choisir leurs actions. Brook and Cseres (2021^[2]) qualifient cette capacité à fixer des priorités de pouvoir discrétionnaire administratif. Par exemple, si une autorité est obligée d'enquêter sur toutes les plaintes ou requêtes qu'elle reçoit, sa capacité à prioriser librement les affaires s'en trouvera réduite. ICN (2021^[7]) note que la raison la plus fréquemment invoquée par les autorités de la concurrence pour justifier l'absence de politique de priorisation des actions répressives en matière de concurrence était qu'elles n'avaient pas le pouvoir discrétionnaire de rejeter des plaintes et qu'une telle politique n'était donc pas nécessaire.

28. Cette section examine la signification du pouvoir discrétionnaire pour les autorités de la concurrence et son impact sur leur capacité à établir des priorités.

3.1. Le degré de pouvoir discrétionnaire affecte la capacité à établir librement des priorités

29. La manière dont les autorités de la concurrence peuvent et doivent établir des priorités dépend de leur contexte juridique et institutionnel, et en particulier des contraintes auxquelles elles sont soumises. À titre d'exemple, les discussions sur la priorisation des affaires ne portent généralement pas sur les fusions, car de nombreuses juridictions n'ont d'autre choix que d'examiner les fusions qui leur sont déclarées. Cet élément pourrait marquer une différence significative entre les régimes judiciaires et les régimes administratifs. Toutefois, même lorsqu'une fusion doit être contrôlée, il subsistera probablement une marge d'appréciation discrétionnaire à propos des questions à examiner et de la manière de le faire⁹.

30. Le pouvoir discrétionnaire concerne la capacité des autorités à sélectionner ou à écarter des affaires sur la base de critères politiques subjectifs, plutôt que sur des critères objectifs tels que des dossiers incomplets ou un manque manifeste de pertinence (Petit, 2010^[19]). Le pouvoir discrétionnaire peut également être défini comme le fait de disposer de plusieurs options, plutôt que d'être soumis à un choix imposé (Gryllos, 2016^[20]). Plusieurs aspects du pouvoir discrétionnaire doivent être considérés. Comme indiqué précédemment, ce pouvoir inclut la possibilité pour les autorités d'enquêter ou non sur les affaires de leur choix ou de répondre ou non aux problèmes qui leur sont soumis. Ces aspects sont parfois décrits comme les aspects positifs et négatifs de la priorisation (Wils, 2011^[21]). Il est intéressant de noter

que les autorités semblent avoir des degrés similaires de priorisation positive, mais peuvent différer quant à leurs capacités de priorisation négative, notamment en ce qui concerne la manière dont elles doivent répondre aux plaintes (Wils, 2017^[22])¹⁰. Enfin, comme le soulignent Brook and Cseres (2021^[2]), les pouvoirs discrétionnaires de jure et de facto sont tous deux pertinents, car même si la priorisation est juridiquement permise, elle doit également être possible en pratique.

31. Le pouvoir discrétionnaire ne se limite pas à la sélection des affaires, mais peut également s'exercer dans une certaine mesure en ce qui concerne le calendrier, les ressources et la stratégie à adopter dans le cadre de chaque affaire. Même lorsque les autorités ont l'obligation d'agir, il est probable qu'elles conservent une certaine marge de discrétion à propos des mesures à prendre et de la manière de les prendre (Kovacic, 2018^[18]). Autrement dit, si le pouvoir discrétionnaire détermine le degré de liberté dont l'autorité dispose pour prioriser les affaires, son absence ne signifie pas nécessairement qu'elle est incapable de le faire.

32. Le degré de pouvoir discrétionnaire dont jouissent les autorités de la concurrence peut varier selon les juridictions. Comme le détaille l'Annexe à cette note de référence, la majorité des répondants à l'enquête de l'OCDE ont indiqué disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire pour rejeter des plaintes reçues, seuls deux répondants déclarant avoir peu de marge de manœuvre à cet effet. Les répondants se répartissent de manière égale entre ceux qui indiquent disposer d'un pouvoir discrétionnaire important et ceux qui déclarent ne disposer que d'un certain pouvoir discrétionnaire, la différence s'expliquant par la nécessité de fournir des justifications. De même, dans une enquête menée en 2021 par l'ICN, 61 % des autorités de la concurrence ayant répondu ont indiqué avoir le pouvoir discrétionnaire de ne pas diligenter des enquêtes sur la base de plaintes, de signalements ou de renvois (ICN, 2021^[7])¹¹. L'Encadré 2 décrit comment le pouvoir discrétionnaire a évolué dans l'Union européenne à la suite de la directive ECN.

33. Le pouvoir discrétionnaire n'est pas nécessairement le même pour tous les types d'activités. Plusieurs juridictions prévoient des sanctions pénales pour certains comportements, principalement en matière d'ententes illicites. En cas de comportement potentiellement délictueux, un principe général veut que des poursuites doivent être engagées lorsqu'il existe des preuves manifestes qu'une infraction pénale a été commise. Le pouvoir discrétionnaire pourrait donc se limiter à évaluer la probabilité de prouver les infractions¹². Toutefois, même dans ce cadre, il peut y avoir des motifs de tenir compte du fait que l'affaire revêt une importance plus large et concerne l'intérêt public. En ce sens, il existe même certaines similitudes entre la priorisation des affaires et le pouvoir discrétionnaire d'engager des poursuites pénales.

Encadré 2. Les changements apportés au pouvoir discrétionnaire des autorités de la concurrence par la Directive ECN+

La Directive ECN+ (Directive (UE) 2019/1) est entrée en vigueur le 3 février 2019 et les États membres étaient tenus de la transposer dans leur droit national d'ici le 4 février 2021. Son article 4, paragraphe 5, dispose que les autorités nationales de concurrence (ANC) ont le pouvoir de fixer leurs propres priorités afin de s'acquitter de leurs tâches et de rejeter des plaintes au motif qu'elles ne les considèrent pas comme une priorité, dans le but de permettre aux ANC d'utiliser leurs ressources plus efficacement.

Avant la Directive, les pouvoirs de priorisation des ANC de l'UE variaient, certaines d'entre elles n'ayant pas le pouvoir de rejeter des plaintes officielles pour des raisons de priorité. L'analyse d'impact de la Commission européenne de 2017 a révélé que quinze ANC ne disposaient pas de la pleine compétence pour définir leurs priorités et décider des affaires auxquelles consacrer leurs ressources, car elles ne pouvaient rejeter des plaintes non prioritaires sans en avoir préalablement examiné le fond. Cette analyse a également constaté que huit ANC étaient tenues d'enquêter sur des affaires même si elles n'étaient pas prioritaires.

Par exemple, l'Autorité de la concurrence française n'avait pas, avant la Directive, le pouvoir de rejeter des plaintes pour des raisons de priorité et ne pouvait les rejeter que si elle estimait que les faits invoqués n'étaient pas étayés par des preuves suffisantes. De même, en Hongrie, la *Gazdasági Versenyhivatal* était auparavant tenue par la loi d'examiner toutes les plaintes formelles et disposait donc d'une marge de manœuvre limitée pour établir des priorités avant la transposition de la Directive dans sa législation nationale le 1er janvier 2021. De la même manière, avant le 29 avril 2021, la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) espagnole avait l'obligation d'enquêter sur chaque plainte afin de déterminer s'il existait des preuves suffisantes d'une éventuelle infraction et ne pouvait pas rejeter les plaintes qui n'étaient pas prioritaires.

Après la transposition de l'article 4, paragraphe 5, dans le droit national d'un État membre, une ANC qui était auparavant tenue d'examiner toutes les plaintes formelles, a pu désormais rejeter des affaires en fonction de ses priorités en matière de poursuites. Par exemple, l'Autorité de la concurrence s'est vu octroyer le pouvoir explicite de juger de l'« opportunité des poursuites » en 2021 lors de la transposition de la Directive européenne et a rejeté des plaintes sur cette base, comme en témoigne la décision 22-D-19 (Culture Presse/La Poste, 20 octobre 2022). Selon un rapport de l'ECN de 2024, il n'existait qu'un seul État membre dont l'ANC ne disposait pas d'un pouvoir explicite de rejeter des plaintes formelles pour des raisons de priorité.

Source : ECN (2021^[10]), *Recommendation on the Power to Set Priorities*, https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-07/recommendation_priority_09122013_en.pdf; Dr Armin Cuyvers et al. (2022^[23]), *The boundaries of the Commission's discretionary powers when handling petitions and potential infringements of EU law: From legal limits to political collaboration in enforcement*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU\(2022\)703589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU(2022)703589_EN.pdf); ECN (2024^[24]), "ECN+ Directive", https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/european-competition-network/ecn-directive_en; Anna Piszcz and Catherine Grynogel (2022^[25]), *Overview of Compliance with the Requirements of Directive (EU) 2019/1 with Regard to the Independence and Resources of National Competition Authorities: The Examples of France and Poland*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40319-022-01215-5>; European Commission (2017^[26]), "Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to Empower the Competition Authorities of the Member States to be more Effective Enforcers and to Ensure the Proper functioning of the Internal Market", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017SC0114>; Wouter Wils (2017^[27]), "Competition Authorities: Towards More Independence and Prioritisation? – The European Commission's "ENC+" Proposal for a Directive to Empower the Competition Authorities of the Member States to be more Effective Enforcers", <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-4-2017/articles/the-european-commission-s-ecn-proposal-for-a-directive-to-empower-the-en>; OECD (2019^[28]), *Annual Report on Competition Policy Developments in Spain*, OECD Publishing, Paris, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2020\)31/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2020)31/en/pdf).

3.2. Le pouvoir discrétionnaire renforce les autorités mais peut être soumis à des limites

34. En tant qu'experts dans leur domaine, les autorités de la concurrence sont généralement les mieux placées pour utiliser leurs connaissances spécialisées afin de comprendre comment atteindre au mieux leurs objectifs. Pour certains, le pouvoir discrétionnaire est indissociable de l'indépendance, ce qui réduit le risque d'ingérence induite en leur permettant de gérer leurs affaires comme elles l'entendent. Si les autorités n'ont pas le choix, le risque qu'elles soient influencées par le gouvernement s'accroît¹³. En outre, le pouvoir discrétionnaire peut leur permettre de mieux prendre en compte des considérations d'intérêt public plus larges, parfois difficiles à intégrer dans les décisions d'application de la loi, mais néanmoins importantes pour optimiser l'utilité et la pertinence de leur travail (OCDE, 2023^[29]).

35. Si de nombreuses juridictions confèrent une vaste marge de discrétion aux autorités, certaines mettent en œuvre une garantie de transparence en imposant une obligation de justification¹⁴. Cette obligation consiste généralement à expliquer les raisons pour lesquelles l'autorité n'a pas cru devoir se saisir d'une affaire ou la poursuivre. Une transparence insuffisante pourrait permettre aux autorités de la concurrence de violer des principes généraux du droit, tels que l'obligation de non-discrimination entre

différentes entités (Petit, 2010^[19]). Par exemple, il a parfois été constaté que les autorités de la concurrence n'avaient pas suffisamment motivé leur rejet de plaintes, raison pour laquelle il leur a été demandé de réexaminer leur décision (AWB, 2010^[30]).

36. Certaines juridictions limitent d'autres aspects du pouvoir discrétionnaire des autorités, par exemple en leur imposant des restrictions administratives. Il peut s'agir, par exemple, de fixer des délais pour les affaires ou d'exiger la consultation des parties. Ce mécanisme réduit légèrement le pouvoir discrétionnaire des autorités, afin de renforcer leur responsabilité pour les décisions prises après l'ouverture de l'instance¹⁵. Dans d'autres juridictions, les autorités de la concurrence peuvent être tenues de participer à des activités spécifiquement demandées par le gouvernement. Par exemple, en Australie et en Nouvelle-Zélande, les autorités de la concurrence peuvent être tenues de réaliser des études de marché à la demande du gouvernement (OCDE, 2025^[31]).

37. Ces différentes formes de contraintes se combinent pour influencer le degré de priorisation exercé par une autorité. S'appuyant sur les recherches qu'ils ont consacrées aux pratiques de priorisation européennes, Brook and Cseres (2021^[2]) mettent en évidence l'interaction entre priorisation et contraintes, et décrivent quatre modèles de priorisation des autorités de la concurrence. Ces modèles identifient des compromis, fondés sur des contraintes externes (gouvernements, législateurs ou pouvoir judiciaire) et internes (contraintes que l'autorité s'impose elle-même)¹⁶.

38. Bien que cette note soutienne que le pouvoir discrétionnaire est un élément important pour permettre une priorisation efficace des affaires, et souligne que cette priorisation est importante, il peut exister, dans le contexte d'organismes publics souvent indépendants du gouvernement central, des raisons de limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités de la concurrence ou de le soumettre à certaines obligations. Ainsi, la littérature a souligné qu'un pouvoir discrétionnaire sans restriction peut engendrer des risques (Brook et Cseres, 2021^[2]) ou des compromis (Petit, 2010^[19]). Une limite potentielle à ce pouvoir discrétionnaire réside dans le fait que les décisions des autorités sont soumises, dans de nombreuses juridictions, aux principes généraux du droit administratif, notamment l'efficacité, l'indépendance et la responsabilité, ainsi qu'au contrôle gouvernemental et judiciaire (Brook et Cseres, 2021^[2]). Des arguments ont également été avancés en faveur de certaines limitations à un pouvoir discrétionnaire sans restriction. On peut citer, par exemple, les risques de corruption, de conflits d'intérêts, d'absence de responsabilité et de manque de transparence (Markowitz, 2017^[32]).

39. Par ailleurs, et contrairement aux arguments précédents plaidant en faveur du pouvoir discrétionnaire, Petit (2010^[19]) souligne le risque de populisme si on accorde aux autorités une trop grande latitude pour rejeter des plaintes. (Schinkel, Tóth et Tuinstra, 2019^[33]) ont fait valoir qu'un pouvoir discrétionnaire excessif pourrait engendrer des incitations perverses chez les agents des autorités, qui seraient tentés de privilégier leur carrière plutôt que l'intérêt public, par exemple en optant pour des solutions plus médiatisées ou plus sûres comparées à d'autres. La responsabilité démocratique et la politique de concurrence sont également des éléments à prendre en compte. Limiter ce pouvoir discrétionnaire peut améliorer la transparence et, selon certains, l'accès (perçu) à une procédure équitable et à une réparation pour les citoyens. Par exemple, s'appuyant sur les travaux du théoricien du droit administratif Kenneth Cup Davis, Waller (2025^[34]) soutient qu'une décision de ne pas ouvrir une enquête devrait être susceptible de recours afin de promouvoir une justice fondée sur une appréciation discrétionnaire, ce qui donnerait également de la transparence aux décisions de priorisation.

40. L'équilibre approprié entre pouvoir discrétionnaire et contraintes dépendra du contexte institutionnel et juridique dans lequel l'autorité de la concurrence opère. Toutefois, un pouvoir discrétionnaire significatif est une condition essentielle à une priorisation efficace et confère aux organismes d'experts indépendants la liberté nécessaire pour exercer pleinement leur mandat. Néanmoins, il peut être bénéfique d'instaurer certains mécanismes de contrôle et d'équilibre dans ce processus, notamment en matière de transparence. Des questions légitimes peuvent également se poser

à propos de l'identité des personnes qui fixent les priorités et de la manière dont les priorités du gouvernement sont prises en compte.

3.3. Les autorités de la concurrence devraient, si possible, promouvoir la transparence dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire

41. Outre le fait qu'elle limite le pouvoir discrétionnaire, la transparence sur la manière dont il est exercé en matière de priorisation des affaires présente de nombreux avantages. Par exemple, la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la transparence et l'équité procédurale dans la mise en œuvre du droit de la concurrence recommande que, pour garantir la transparence et la prévisibilité de cette mise en œuvre, les États parties promeuvent la transparence de leurs priorités en la matière (OCDE, 2021^[35]).

42. En règle générale, les décisions de priorisation des affaires sont traitées en interne et ne sont pas accessibles au public. Une divulgation trop importante de la nature de ces décisions risquerait de révéler des informations préjudiciables à l'autorité dans la poursuite de ses objectifs. Cependant, dans certains cas, il sera possible de fournir des informations sur les affaires en cours et leur bien-fondé respectif, plutôt que sur la décision de priorisation elle-même. Les communiqués de presse, par exemple, peuvent donner des indications sur les raisons du lancement d'une affaire, sans pour autant présenter une analyse complète de son bien-fondé.

43. Une exception importante, évoquée ci-dessus, concerne les cas dans lesquels l'autorité est obligée d'expliquer pourquoi une plainte est classée sans suite, ainsi que le niveau de détail requis dans ces explications. Cette obligation peut être déclenchée lorsque certains critères sont remplis, par exemple en ne s'appliquant qu'aux plaintes éligibles. Ces règles peuvent améliorer les renseignements futurs fournis à l'autorité en permettant aux parties prenantes de mieux comprendre pourquoi des affaires sont priorisées ou non. Cependant, il existe un risque que l'incitation à porter plainte soit compromise si les plaignants potentiels estiment eux-mêmes que l'autorité ne donnera pas la priorité à leur plainte (Van Rompuy, 2022^[36])¹⁷.

44. Même si les décisions individuelles de priorisation ne sont pas nécessairement publiques, les autorités de la concurrence peuvent communiquer leur approche générale en matière de priorisation des affaires. Cela permet aux parties prenantes de mieux comprendre les actions d'un organisme, renforçant ainsi la responsabilité de celui-ci, mais aussi de mieux s'adapter aux priorités publiques. Plusieurs autorités publient des lignes directrices expliquant comment elles prioriseront les affaires. Ces lignes directrices servent également de guide au secteur privé sur la manière dont l'autorité sélectionnera les dossiers. Comme indiqué plus loin, ces orientations devront conserver une certaine souplesse afin de réduire le risque de donner l'impression d'autoriser des comportements anticoncurrentiels implicitement considérés comme non prioritaires.

45. L'enquête de l'OCDE apporte des éclairages sur la manière dont les autorités publient leurs politiques de priorisation des affaires. La moitié des répondants ont indiqué publier des lignes directrices écrites sur la façon dont ils prennent leurs décisions en matière de priorisation des affaires, tandis que six autres (20 %) ont indiqué disposer d'une politique sans la publier. De même, dans l'enquête ICN de 2021 sur la priorisation des affaires, un peu plus de 75 % des répondants ont indiqué qu'ils disposaient d'une politique de priorisation des affaires, dont 66 % ont déclaré l'avoir rendue publique (ICN, 2021^[7]), soit également la moitié des répondants. L'Encadré 3 décrit l'approche de plusieurs autorités en matière de priorisation des affaires, notamment en précisant comment elles communiquent leurs approches de cette priorisation. Les efforts visant à expliquer comment les affaires sont sélectionnées peuvent être renforcés si l'autorité dispose d'une unité dédiée à ces tâches, par exemple une équipe se concentrant sur les politiques (Kovacic, 2018^[18]). Une telle unité peut également contribuer à l'élaboration de procédures

internes définissant comment et quand les autorités communiqueront des informations sur leurs sélections d'affaires.

Encadré 3. Approche des autorités de la concurrence en matière de priorisation des affaires

Politique et priorités de l'Australie en matière de conformité et d'application de la loi

L'approche de la Competition and Consumer Commission australienne (ACCC) en matière de priorisation des affaires de concurrence et de consommation est définie dans son document intitulé « Politique et priorités en matière de conformité et d'application de la loi ». L'ACCC utilise un ensemble de principes et de facteurs pour porter un jugement qualitatif sur les affaires qu'elle examine et les secteurs dans lesquels elle intervient en matière d'éducation et d'analyse de marché. Par exemple, le rapport « Politique et priorités en matière de conformité et d'application de la loi 2026-2027 » indique que la priorité absolue de l'ACCC est d'obtenir le meilleur résultat possible pour la collectivité et de gérer les risques de manière proportionnée dans sa sélection d'affaires. Le rapport souligne que les mesures d'application de la loi sont prises dans le but d'optimiser leur impact et de tirer parti des résultats obtenus dans l'ensemble d'un secteur industriel. L'ACCC dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire pour allouer ses ressources aux questions qui présentent le plus grand intérêt global.

Les priorités annuelles orientent également les activités de l'ACCC en matière de conformité et d'application de la loi pour l'année en cours. Plus précisément, les priorités 2026-2027 incitent l'ACCC à examiner les questions de concurrence dans les supermarchés et le commerce de détail, les services essentiels, l'aviation et les marchés numériques. L'ACCC a utilisé des enquêtes, des plaintes, des renseignements, des enquêtes de marché et des activités de surveillance pour identifier les domaines où la concurrence et la confiance sont mises en cause, afin de déterminer les secteurs de l'économie ou les types de comportements sur lesquels elle concentrera ses efforts au cours de l'année. Le rapport recense également les affaires qu'elle est peu susceptible de poursuivre, notamment (mais sans s'y limiter) un événement isolé ou des affaires qu'il est plus approprié de régler directement entre les parties.

Priorisation des tâches au Danemark

Le site web de l'Autorité danoise de la concurrence et de la consommation (DCCA) explique comment elle priorise les affaires. Cette priorisation repose sur une évaluation qualitative. La DCCA explique qu'elle met en balance l'impact attendu des actions sur le fonctionnement du marché et les ressources nécessaires. Lors de l'évaluation d'éventuelles mesures d'application de la loi, elle prend en compte la gravité et l'impact sur le marché de l'infraction présumée, la possibilité que l'affaire clarifie une question juridique et l'intensité des ressources nécessaires pour la poursuivre. Pour déterminer les orientations ou les informations à publier, la DCCA, à l'instar de l'ACCC, examine la demande des parties prenantes, vérifie si les règles sont perçues comme obscures et analyse l'impact attendu sur le marché et la société concernés.

Rapport sur la priorisation et les principes du Royaume-Uni

Le rapport de la Competition and Markets Authority britannique (CMA) sur la priorisation et les principes (2023) explique que sa sélection des affaires est guidée qualitativement par cinq considérations : l'importance stratégique de l'affaire, son impact attendu, la question de savoir si la CMA est la mieux placée pour agir, les ressources nécessaires et le risque associé à une action de la CMA. D'une manière générale, la priorisation par la CMA repose sur un équilibre entre l'importance stratégique et l'impact de l'affaire, les risques, les implications en termes de ressources et la question de savoir si la CMA est la mieux placée pour agir. La priorisation dépend donc du jugement de la CMA sur ces différents éléments et varie d'une affaire à l'autre, en fonction du portefeuille global de la CMA et de ses capacités disponibles au moment considéré.

Politique de priorité de la Slovaquie (2025-2026)

L'Office antimonopole de la République slovaque (AMO) aborde la priorisation des affaires selon un cadre qualitatif reposant sur quatre critères : (1) l'importance/l'importance stratégique de l'affaire ; (2) la présomption de succès de l'affaire ; (3) l'existence d'autres mesures plus efficaces et dissuasives ; et (4) les capacités existantes de l'AMO. L'importance/l'importance stratégique de l'affaire dépend de sa nature, les accords horizontaux étant prioritaires, et de son importance factuelle, notamment du fait que les contrevenants sont des entreprises importantes sur le marché concerné. La présomption de succès repose sur des facteurs tels que les éléments de preuve disponibles. L'AMO précise toutefois que ces quatre principes n'excluent pas son intervention dans les affaires ne répondant pas aux critères précités.

Source : ACCC (2026^[37]), "Compliance and Enforcement Policy and Priorities", <https://www.accc.gov.au/about-us/accc-strategy-and-priorities/compliance-and-enforcement-priorities#toc-principles-and-approaches-underlying-this-policy> (consulté le 2 mars 2026) ; CMA (2023^[38]), CMA Prioritisation and Principles, <https://www.gov.uk/government/publications/cma-prioritisation-principles> (consulté le 2 mars 2026) ; AMO (2025^[39]), "AMO Priority Policy 2025-2026", <https://www.antimon.gov.sk/priorizacna-politika-pmu-2025-2026/?csrt=11877858615763347912> (consulté le 25 mars 2026).

4. Quels sont les facteurs qui influencent la priorisation par les autorités de la concurrence ?

46. Cette section examine les facteurs que les autorités de la concurrence peuvent prendre en compte pour déterminer les affaires à prioriser. En théorie du moins, un large éventail de facteurs doit être considéré et pondéré pour chaque décision de priorisation. Cet exercice s'apparente à une analyse coût-bénéfice globale. À titre d'exemple, Kovacic (2018^[18]) suggère que les autorités examinent neuf questions avant de décider de poursuivre un projet potentiel, telle une affaire¹⁸. Au-delà de l'analyse coût-bénéfice, la priorisation des affaires peut également être envisagée dans le but d'éviter les erreurs de type I et de type II, tout en maîtrisant les coûts (OCDE, 2008^[40]). Toutefois, et comme nous y reviendrons plus loin, les affaires qui n'aboutissent pas à constater une infraction ne constituent pas nécessairement un gaspillage de ressources, en particulier si elles permettent de clarifier le droit et offrent aux entreprises l'opportunité de mieux se conformer à la loi (Petit, 2010^[19]). L'Encadré 3 ci-dessus donne des exemples des approches adoptées par certaines autorités pour prioriser les affaires.

47. L'évaluation commence généralement par identifier un problème et un instrument potentiel. Dans un souci de simplification, la discussion qui suit part du postulat que ces étapes sont franchies et que l'autorité a déjà examiné s'il existe une meilleure alternative à l'utilisation de cet instrument pour régler le problème en question. La manière dont les décisions de priorisation varient selon l'instrument choisi est abordée à la fin de cette section.

48. Les facteurs s'appliquent à chaque décision. En d'autres termes, chaque facteur individuel présenté dans cette note est examiné en partant du principe que tous les autres facteurs sont égaux par ailleurs, c'est-à-dire en considérant qu'une affaire potentielle est identique pour tous les autres facteurs, à l'exception de celui-ci. En réalité, ce cas se présente rarement étant donné que plusieurs facteurs agissent souvent dans des directions opposées. Cette manière de considérer les facteurs suppose qu'il existe une série d'affaires potentielles, que les autorités puissent accéder à des informations sur elles et, par conséquent, qu'elles puissent procéder à un étalonnage précis des variables pertinentes. En pratique, cette approche risque de fournir relativement peu de pistes prometteuses aux autorités, qui sont de surcroît assorties d'une incertitude importante. Ainsi, bien qu'il soit utile de considérer tous les facteurs susceptibles d'influencer la décision d'une autorité, il est important de noter qu'en pratique, les autorités devront faire preuve de pragmatisme et de sens pratique dans leurs décisions de priorisation des affaires. Il est donc probable que la plupart des décisions se concentreront sur les facteurs les plus pertinents et les plus importants, plutôt que sur une analyse systématique de chaque facteur.

49. Par ailleurs, comme indiqué dans la section précédente, les décisions de priorisation sont prises par des êtres humains, individuellement ou collectivement, qui peuvent être confrontés à des incitations légèrement différentes de celles de l'autorité dans son ensemble, et qui sont également sujets à des biais et limitations cognitifs. Les individus peuvent aussi être confrontés à des incitations qui ne correspondent pas parfaitement à celles de l'organisation pour laquelle ils travaillent. De ce fait, il est peu probable que les autorités de la concurrence soient des entités décisionnelles parfaites. La Section 5. examine plus en

détail nombre de ces questions, notamment la manière dont les autorités gèrent l'incertitude et le manque d'information, ainsi que la façon dont elles équilibrent concrètement les différents facteurs.

50. L'enquête de l'OCDE a demandé aux autorités interrogées d'examiner l'influence relative des facteurs de fond par rapport aux facteurs procéduraux sur leurs décisions de priorisation des affaires. Les facteurs de fond ont été définis comme incluant les théories du préjudice, l'impact potentiel de la décision, les précédents juridiques potentiels, etc., tandis que les facteurs procéduraux concernaient des aspects tels que les ressources probablement nécessaires, la complexité du dossier, la disponibilité du personnel, etc. Une faible majorité des répondants a indiqué que les facteurs de fond étaient plus susceptibles d'influencer leur prise de décision que les facteurs procéduraux, bien que 13 des 30 répondants aient noté que les deux avaient une influence égale. Aucun répondant n'a suggéré que les facteurs procéduraux étaient plus pertinents que les facteurs de fond dans sa décision de priorisation des affaires.

51. Les facteurs décrits ci-dessous peuvent être caractérisés de différentes manières. Comme dans l'enquête de l'OCDE, on peut les considérer en termes de facteurs de fond et de facteurs procéduraux. On peut également les différencier en termes de facteurs externes et de facteurs internes. S'appuyant sur l'analogie avec l'analyse coût-bénéfice évoquée précédemment, la présente note propose une catégorisation basée sur ce qui pourrait être considéré comme les impacts d'une affaire potentielle, par rapport à son coût potentiel. Cette distinction n'est pas déterminante, mais constitue un outil utile pour décrire les considérations pertinentes. Étant donné que de nombreux facteurs peuvent influencer la priorisation des affaires et qu'ils ne peuvent pas tous se classer nettement dans la catégorie des bénéfiques ou dans celle des coûts, une catégorie supplémentaire a été ajoutée pour prendre en compte les autres facteurs. Ainsi, cette section catégorise les facteurs pertinents pour la priorisation des affaires comme suit :

- La valeur ou l'impact attendu de l'affaire, ce qui inclut des facteurs tels que l'importance économique du secteur, la probabilité de succès, le préjudice attendu et la possibilité de le réduire, la capacité de dissuasion, la création d'un précédent ou la garantie de la sécurité juridique.
- Les implications financières prévues de l'affaire, notamment sa complexité, son étendue et les risques attendus.
- Un large éventail d'autres facteurs susceptibles d'influencer la décision.

52. Il convient de souligner un point crucial à propos de l'évaluation des affaires au regard de ces facteurs, à savoir le fait que l'un des enjeux les plus importants à prendre en compte lors de la priorisation des affaires est le coût d'opportunité de chaque option envisagée. Autrement dit, quelles seraient les mesures impossibles à prendre si telle ou telle option était retenue, ou quelles mesures seraient possibles si elle ne l'était pas ? Pour ce faire, l'autorité doit avoir une idée des meilleures alternatives possibles, ainsi que de leur impact et de leur coût respectifs. Cet élément confirme que la priorisation des affaires doit se faire de manière globale et non en examinant chaque affaire potentielle isolément. Bien que les autorités de la concurrence doivent toujours tenir compte du coût d'opportunité de leurs actions, ce critère peut être moins pertinent dans certaines circonstances, par exemple si l'autorité n'est pas proche de sa capacité opérationnelle maximale¹⁹.

4.1. Les affaires à fort impact sont susceptibles d'être priorisées

53. Toutes choses égales par ailleurs, la priorité sera donnée aux affaires susceptibles d'avoir un impact plus important. L'impact attendu des affaires comporte plusieurs aspects. L'un d'eux est l'impact financier ou économique de l'affaire, que ce soit sur les consommateurs ou sur l'économie en général. Un autre aspect est la mesure dans laquelle l'affaire est susceptible d'avoir un impact sociétal plus large. Dans les deux domaines, de multiples facteurs peuvent déterminer l'impact attendu.

54. Le point de départ essentiel de cette évaluation est la probabilité de succès, que ce soit par des poursuites judiciaires ou par l'absence de renversement d'une décision administrative en appel. Cette

probabilité dépend de divers facteurs, notamment d'une évaluation de la réaction future attendue des tribunaux. Il convient également d'examiner dans quelle mesure le succès de l'affaire aura un impact direct sur les résultats observés sur les marchés concernés, par exemple en apportant une solution efficace aux préjudices présumés.

55. Au-delà de l'impact économique et sociétal, les affaires peuvent également avoir une incidence sur le respect futur du droit de la concurrence, par exemple en dissuadant les contrevenants. Les affaires peuvent également présenter un intérêt si elles offrent la perspective d'apporter de la clarté juridique ou de créer un précédent. Ces affaires potentielles doivent être sélectionnées avec soin, mais il peut parfois être utile de tester les limites de la loi pour réduire l'incertitude des entreprises et encourager la conformité.

4.1.1. Les autorités sont plus susceptibles de prioriser les affaires relevant de secteurs importants

56. Le guide de l'OCDE (2014^[41]) pour aider les autorités de la concurrence à évaluer l'impact attendu de leurs activités décrit les principaux déterminants des effets directs de leurs actions sur les consommateurs. Il s'agit des économies financières réalisées par les consommateurs et attribuables à l'intervention, lesquelles sont déterminées par l'effet probable sur les prix, les recettes concernées, ainsi que la durée prévue du comportement en l'absence d'intervention.

57. De ce fait, les affaires concernant des secteurs plus importants en termes de recettes auront généralement un impact plus important et seront donc plus susceptibles d'être priorisées. Bien que de nombreuses affaires de concurrence concernent des entreprises plutôt que les secteurs dans lesquels elles opèrent, il est raisonnable de penser que, dans la plupart des cas, un problème de concurrence au sein d'un secteur influencera les résultats pour l'ensemble de ce secteur.

58. Un autre facteur pertinent est le caractère essentiel du secteur concerné par rapport à d'autres secteurs de l'économie, de telle sorte qu'une amélioration de la concurrence pourrait avoir des retombées importantes. Les prix des intrants clés pour d'autres activités économiques, comme l'énergie ou la logistique par exemple, auront des répercussions sur un large éventail d'activités économiques.

59. Outre les considérations économiques évoquées précédemment, les affaires peuvent également être priorisées en fonction de leur appartenance à un secteur particulier. Par exemple, comme indiqué dans la Section 2. , un secteur peut avoir été identifié comme prioritaire par l'autorité compétente, ce qui augmente la probabilité que des affaires potentielles s'y déroulant soient retenues. De même, il peut s'agir d'un secteur prioritaire pour le gouvernement et, par conséquent, digne d'être pris en compte dans le cadre de la responsabilité publique. Bien entendu, l'évaluation d'un secteur comme étant hautement prioritaire tient probablement déjà compte d'un grand nombre des facteurs mentionnés ci-dessus.

60. En outre, l'intérêt public ou des facteurs sociaux peuvent influencer la décision de retenir ou non une affaire. Par exemple, Brook (2020^[42]) examine empiriquement les affaires traitées par les autorités de la concurrence de l'UE entre 2004 et 2017 et montre comment ces autorités ont évité de retenir des affaires potentiellement anticoncurrentielles, mais présentant des implications plus larges en matière de politique publique.

61. Toutefois, on observe ces derniers temps une intensification des discussions sur le rôle de considérations politiques plus larges dans la prise de décision des autorités de la concurrence (OCDE, 2023^[29]). Comme l'ont analysé en détail les travaux antérieurs du Comité de la concurrence de l'OCDE, plusieurs facteurs d'intérêt public pourraient être pris en compte par les autorités de la concurrence pour décider d'engager et de poursuivre ou non une procédure. L'un de ces facteurs pourrait concerner la durabilité environnementale, qui peut agir dans le même sens que la concurrence ou en sens contraire (OCDE, 2020^[43]). D'autres considérations pourraient porter sur la démocratie (OCDE, 2024^[44]), l'inflation (OCDE, 2022^[45]), la réduction de la pauvreté (OCDE, 2023^[46]) ou des enjeux de sécurité nationale (OCDE, À paraître^[47]). Comme le décrivent des travaux récents de l'OCDE, la priorisation pourrait également

inclure des considérations relatives au genre (Kovacic, 2021^[4] ; OCDE, 2023^[48]). La pertinence de ces facteurs dans un cas particulier, ainsi que leur influence sur la prise de décision d'une autorité de la concurrence, varieront selon les juridictions et le contexte politique général. Le rôle que devraient jouer ces considérations dans la politique de la concurrence restera probablement un sujet de débat important. Néanmoins, dans de nombreuses juridictions, les mécanismes d'application du droit de la concurrence disposent d'une marge de manœuvre relativement limitée pour prendre en compte des considérations politiques plus larges ; la priorisation peut donc constituer un moyen d'aider les autorités à harmoniser leurs actions avec des objectifs politiques plus vastes et à y contribuer.

62. L'Encadré 4 décrit quelques exemples de la manière dont ces facteurs ont influencé la sélection des affaires.

Encadré 4. Exemples d'autres facteurs influençant la priorisation des affaires

Des facteurs sociaux, relevant de l'intérêt public, sont parfois invoqués pour expliquer pourquoi les autorités de la concurrence ont priorisé des affaires particulières. Nombre de ces facteurs peuvent également influencer les priorités de haut niveau de l'autorité.

Environnement

Afin de contribuer à l'objectif de neutralité carbone du Royaume-Uni d'ici 2050, l'Autorité britannique de la concurrence et des marchés (CMA) a fait de la transition vers une économie bas carbone une priorité stratégique en 2020/2021, déclarant qu'elle « agirait de manière à soutenir cette transition ». Pour concrétiser cette priorité, la CMA a lancé en 2021 une étude de marché sur la recharge des véhicules électriques. Dans son rapport final, la CMA a indiqué que la réalisation de la neutralité carbone (et l'élimination progressive des voitures neuves à essence et diesel d'ici 2030) nécessitait un réseau de recharge pour véhicules électriques complet et compétitif, que l'étude visait à évaluer et à promouvoir par le biais de recommandations.

Coût de la vie et inflation

Depuis 2023, les priorités de la Commission australienne de la concurrence et de la consommation (ACCC) en matière de conformité et d'application de la loi portent notamment sur les « pressions liées au coût de la vie ». Ainsi, l'ACCC a invoqué le coût de la vie, entre autres, pour justifier de précédentes actions répressives et études de marché. Par exemple, l'ACCC a fondé sa décision d'engager des poursuites contre Woolworths et Coles en partie sur les préjudices causés par la hausse du coût de la vie : « De nombreux consommateurs comptent sur les rabais pour optimiser leur budget alimentaire, surtout en cette période de fortes pressions sur le coût de la vie. »

Le Bureau canadien de la concurrence a également invoqué les pressions inflationnistes pour justifier une étude de marché sur la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada. Il a indiqué que « les prix des produits alimentaires au Canada augmentent actuellement à leur rythme le plus rapide » et que « les prix des produits alimentaires augmentent à un rythme supérieur à la moyenne ».

Consommateurs vulnérables

La politique de priorisation de l'Autorité néerlandaise de la consommation et des marchés (ACM) stipule qu'elle « peut prioriser une enquête en raison de l'impact relativement important que [la conduite incriminée] peut avoir sur... les personnes et les entreprises en situation de vulnérabilité ou de dépendance ». L'ACM a parfois invoqué ce critère pour justifier ses décisions dans certaines affaires. Par exemple, elle a engagé des poursuites contre des commissions d'agence immobilière illégales, en citant expressément l'abus de la vulnérabilité des locataires comme facteur justificatif. De même, une

enquête contre des vendeurs à domicile proposant des systèmes d'alarme aux personnes âgées a été justifiée par le ciblage, par l'entreprise, d'une « population souvent vulnérable ».

Réduction de la pauvreté

Au Mexique, des considérations de réduction de la pauvreté ont également influencé la priorisation sectorielle. Dans son Plan stratégique 2022-2025, la Commission fédérale de la concurrence économique (COFECE) a inclus « l'impact sur les populations à faibles revenus » parmi les critères utilisés pour déterminer les secteurs prioritaires, tant pour les affaires de répression que pour les actions de sensibilisation. En appliquant ce critère, la COFECE a identifié plusieurs secteurs stratégiques pour la période 2022-2025, notamment le secteur agroalimentaire, et a ouvert plusieurs enquêtes sur les marchés des gaz industriels, du maïs et de la farine de maïs, susceptibles de bénéficier aux populations à faibles revenus.

Égalité des genres et démocratie

D'une manière générale, les autorités de la concurrence ne semblent pas avoir établi de priorités explicites en matière d'égalité des genres. Cependant, Kovacic a souligné que des considérations liées au genre ont pu implicitement influencer le choix des affaires. Par exemple, la stratégie de l'UE pour l'égalité entre les femmes et les hommes à l'horizon 2020-2025 souligne que la Commission intégrera systématiquement une perspective de genre à toutes les étapes de l'élaboration des politiques, dans tous les domaines politiques de l'UE, tant internes qu'externes. Il est plausible que le genre ait influencé la manière dont les autorités priorisent les affaires, en particulier au sein de l'UE, même sans être explicitement mentionné dans les justifications. À l'instar du genre, les priorités démocratiques peuvent jouer un rôle implicite dans la décision d'une autorité en matière de priorisation des affaires. En 2024, Margrethe Vestager, alors vice-présidente exécutive de la Commission européenne, a déclaré que « la politique de la concurrence est un outil démocratique », rappelant que le droit de la concurrence a pour objectif fondamental de « préserver la diversité du marché » et que les autorités chargées de l'application du droit de la concurrence « sont les gardiennes des valeurs fondamentales : la liberté, le choix et le pluralisme ». Les autorités de la concurrence ont invoqué le pluralisme des médias (une composante reconnue de la démocratie) pour justifier leurs actions répressives. Par exemple, la CMA britannique a mené une enquête sur le projet de fusion entre 21st Century Fox et Sky au nom du pluralisme des médias. Il est possible que des principes et des valeurs démocratiques aient influencé la priorisation des affaires par les autorités nationales compétentes, mais, à l'instar du genre, cela a rarement été explicitement invoqué dans la justification des décisions de priorisation.

Source : CMA (2020^[49]), "Annual Plan 2020 to 2021", <https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authority-annual-plan-2020-to-2021/annual-plan-2020-to-2021#fnref:3> (consulté le 9 mars 2026); CMA (2024^[50]), *Annual Plan, 2024-2025* https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65f1a6f5981227a772f61377/CMA_Annual_Plan_2024-25.pdf; CMA (2021^[51]), "Electric vehicle charging market study: final report", <https://www.gov.uk/government/publications/electric-vehicle-charging-market-study-final-report/final-report#conclusions-and-recommendations> (consulté le 9 mars 2026); CMA (2017^[52]), "21st Century Fox/Sky merger inquiry", <https://www.gov.uk/cma-cases/twenty-first-century-fox-sky-merger-european-intervention-notice>; ACCC (2024^[53]), "ACCC takes Woolworths and Coles to court over alleged misleading 'Prices Dropped' and 'Down Down' claims", <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-takes-woolworths-and-coles-to-court-over-alleged-misleading-prices-dropped-and-down-down-claims> (accessed on 9 March 2026); CBC (2022^[54]), "Market Study Notice: Competition in Canada's Grocery Sector", <https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/market-study-notice-competition-canadas-grocery-sector>; ACM (2023^[55]), "Policy rule Prioritisation of enforcement investigations by the Authority for Consumers and Market 2023", <https://www.acm.nl/nl/publicaties/beleidsregel-prioritering-van-handhavingsonderzoeken-2023>; ACM (2023^[56]), "Provider of medical alert systems for seniors to compensate harmed consumers following ACM intervention", <https://www.acm.nl/en/publications/provider-medical-alert-systems-seniors-compensate-harmed-consumers-following-acm-intervention>; William E. Kovacic (2021^[4]), *Incorporating Gender as a Prioritization Principle and Project Selection Criterion in Competition Agencies*, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/gender-inclusive-competition-policy/proj-7-incorporating-gender-as-a-prioritization-principle.pdf>; Or Brook and Kaitlin J Cseres (2021^[2]), *Policy Report: Priority Setting in EU and National Competition Law Enforcement*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3930189; Margrethe Vestager (2024^[57]), "Fixing the Information Crisis before it is too late", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_3516; JFTC (2021^[58]), *Fact-finding Survey Report on Digital*

Platform Operators' Trade Practices, <https://www.iftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/February/211012-2.pdf> ; COFECE (2022^[16]), Strategic Plan 2022-2025, <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/11/PE2022-2025-ing-VF.pdf>.

4.1.2. L'impact d'une affaire dépend également du problème, des mesures correctives envisageables et des alternatives disponibles

63. Outre l'importance du secteur, une autre considération clé est l'ampleur prévue des atteintes potentielles à la concurrence qui peuvent être réduites grâce à l'action. Cette considération tient à la probabilité que le problème suspecté porte effectivement préjudice à la concurrence et, si tel est le cas, à l'ampleur de ce préjudice. Bien que la concurrence présente des avantages pour de nombreux paramètres autres que le seul prix, un indicateur simple pour appréhender cet aspect conceptuel serait l'augmentation probable des prix causée par le comportement que l'affaire viserait à corriger (OCDE, 2018^[59]).

64. Un autre élément à prendre en compte est la durée probable du préjudice qui se serait produit en l'absence d'intervention. Même en cas de préjudice important, s'il existe des raisons de croire qu'il serait de courte durée, indépendamment de toute intervention (par exemple, en raison d'une entrée prévue sur le marché ou d'une modification législative imminente), l'affaire pourrait être moins susceptible d'être traitée en priorité. L'évaluation a posteriori des actions antérieures peut fournir une indication utile de l'impact potentiel de différents types d'affaires (OCDE, 2023^[60]).

65. Cela met en lumière une question plus générale concernant l'impact d'une affaire, à savoir le scénario contrefactuel approprié. Dans ce contexte, il s'agit de ce qui se serait produit en l'absence d'intervention de l'autorité. Or, il ne s'agit pas nécessairement de la situation actuelle. Par exemple, si d'autres acteurs sont susceptibles d'intervenir et de remédier au problème et d'en atténuer les conséquences, l'impact attendu d'une éventuelle affaire sera moindre²⁰. Ainsi, les régulateurs sectoriels, les autres autorités de la concurrence en cas de problèmes mondiaux, voire même les actions privées des parties concernées, pourraient tous aboutir à des résultats similaires à ceux d'une intervention de l'autorité²¹. Toutes choses égales par ailleurs, les affaires pour lesquelles aucune autre solution de rectification n'est envisageable sont susceptibles d'être priorisées. Pour illustrer ce point, plusieurs autorités de la concurrence ont souligné que la possibilité de donner suite à une plainte par d'autres voies est un élément pertinent à prendre en compte pour décider d'engager ou non une procédure (ICN, 2021^[7] ; Konkurrensverket, 2022^[61] ; CMA, 2023^[38]).

66. Une question similaire, mais légèrement différente, est celle de savoir si une action envisagée permettra de résoudre le problème de concurrence allégué. Autrement dit, l'action permettra-t-elle d'empêcher le préjudice de se produire, par exemple par le biais de mesures correctives ou de recommandations d'action à l'intention du gouvernement ou d'un organisme de réglementation ? Bien que les mesures punitives puissent encore avoir un effet dissuasif, comme nous l'expliquerons plus loin, l'impact direct d'une action potentielle est moindre si le préjudice sous-jacent ne peut pas être réparé.

4.1.3. Outre l'impact direct, les effets dissuasifs sont importants

67. Comme indiqué dans (OCDE, 2014^[41]), et plus amplement développé dans (OCDE, s.d.^[62]), les avantages pour les consommateurs ne sont pas les seuls avantages découlant des interventions des autorités de la concurrence. Un autre aspect important est l'effet dissuasif que les mesures répressives peuvent avoir sur les comportements illégaux.

68. De nombreuses études attestent de l'effet dissuasif des mesures répressives en matière de concurrence (JRC, 2022^[63]). La plupart de ces travaux s'appuient sur des enquêtes menées auprès d'avocats et de cabinets spécialisés en droit de la concurrence, afin de recueillir leurs témoignages sur l'effet dissuasif des actions des autorités de la concurrence sur certains actes et comportements (Gudde, 2005^[64] ; Deloitte, 2007^[65] ; London Economics, 2011^[66] ; Spinter Research, 2024^[67]).

69. Pour évaluer l'effet dissuasif potentiel d'une affaire envisagée, les autorités accorderont vraisemblablement une attention particulière au montant des amendes attendues, à l'applicabilité du comportement dans d'autres secteurs de l'économie, ainsi qu'à d'autres facteurs tels que les précédents dans le secteur ou la récidive des parties concernées. Elles pourront également prendre en compte les dommages et intérêts éventuels.

70. Les affaires concernant des secteurs à forte visibilité, ou susceptibles d'être largement médiatisées, peuvent également avoir un effet dissuasif plus important. Par ailleurs, la prise en compte de cet effet dissuasif incite les autorités à évaluer les conséquences prévisibles de l'inaction. Par exemple, même si une affaire individuelle n'a pas l'impact direct le plus important, le fait de ne pas intervenir accroît le risque de problèmes similaires sur plusieurs marchés et au sein de l'économie, justifiant ainsi son traitement prioritaire²².

71. La source des renseignements relatifs à une affaire peut également être un élément pertinent pour les autorités. En particulier, certaines autorités peuvent privilégier les enquêtes d'office plutôt que les enquêtes réactives. Le fait d'engager des enquêtes d'office indique que l'autorité recherche activement les infractions potentielles à la loi. Le fait qu'une affaire soit ouverte d'office peut donc être pris en compte dans l'évaluation des priorités, même si d'autres facteurs sont défavorables. Comme indiqué précédemment, un argument similaire peut être avancé pour justifier qu'on prenne certaines plaintes plus au sérieux que d'autres, car cela peut inciter à fournir davantage d'informations aux autorités et permettre d'obtenir de meilleurs renseignements à l'avenir²³.

72. Une question connexe, mais plus large, concerne la sécurité juridique et la jurisprudence. Il est utile de tester les limites du droit, par exemple pour accroître la sécurité juridique ou élargir le champ d'application. Ainsi, une affaire pourrait être priorisée même si les perspectives d'un impact important ou d'un effet dissuasif sont faibles, au motif qu'une décision rendue dans cette affaire pourrait apporter des éclaircissements juridiques pour l'avenir, ce qui serait précieux pour l'autorité et les entreprises. De telles considérations sont plus probables dans les juridictions appliquant un système de poursuites judiciaires, puisque le tribunal serait appelé à statuer, mais elles restent valables pour les régimes administratifs où la procédure d'appel peut également fournir une jurisprudence utile²⁴.

4.2. Plus une affaire est simple et peu coûteuse, mieux c'est

73. Outre la valeur ou l'impact attendu d'une affaire, son coût prévisionnel est un facteur tout aussi important. D'une manière générale, et pour énoncer en quelque sorte une vérité d'évidence, moins le coût est élevé, mieux c'est. Le coût ne se limite toutefois pas aux dépenses financières ; d'autres facteurs tels que l'incertitude et les risques sont également pertinents. En pratique, il sera rarement possible d'examiner indépendamment les impacts et les coûts des affaires potentielles, car ils peuvent être fortement corrélés. Par exemple, les affaires faisant jurisprudence et ayant un impact significatif sont parfois plus complexes, plus coûteuses et plus difficiles à prédire. De même, bien que le risque soit à éviter, toutes choses égales par ailleurs, il peut souvent être associé à des avantages significatifs.

4.2.1. La complexité, l'étendue et la durée peuvent compromettre les chances de succès d'une affaire

74. Plus une affaire est importante, plus sa conclusion est longue, notamment en termes de mobilisation de ressources humaines, et plus ses coûts seront élevés. Plusieurs facteurs peuvent influencer sur l'ampleur et la durée des affaires, tels que l'étendue de l'enquête, la connaissance du secteur par les équipes chargées de l'affaire ou le degré de coopération attendu des parties prenantes, entre autres. Plus précisément, comprendre comment les entreprises concernées réagiront à l'affaire potentielle permet d'avoir une bonne idée des coûts probables, par exemple selon leur degré de coopération à la suite de

demandes d'information ou leur propension à être procédurières. Pour les régimes prévoyant des sanctions judiciaires, les coûts des procédures judiciaires sont susceptibles d'être un facteur déterminant pour décider de l'opportunité des poursuites.

75. La complexité d'une affaire est un facteur important de son coût potentiel. Plusieurs aspects de cette complexité peuvent être pertinents pour établir les priorités. En premier lieu, plus il est complexe de prouver selon les normes requises qu'un comportement allégué constitue une infraction à la loi, plus le temps nécessaire aux équipes pour y parvenir sera important²⁵. Cette complexité peut être liée au secteur ou à la technologie concernés, ainsi qu'à la nature du comportement en cause. Ces affaires peuvent également exiger des compétences spécialisées, plus coûteuses à recruter et à fidéliser, ce qui accroît encore les coûts. En second lieu, les affaires très complexes s'accompagnent d'une incertitude accrue. Cette incertitude est liée à des risques plus amplement décrits ci-dessous, mais elle génère également ses propres conséquences financières. La planification est essentielle au bon fonctionnement d'une organisation, mais une incertitude importante réduit la capacité d'une autorité à prévoir avec précision l'évolution de sa charge de travail, ce qui affecte l'efficacité globale de la planification. Une affaire particulièrement complexe pourrait donc engendrer des coûts supplémentaires du fait de l'incertitude liée à la planification.

76. D'autres facteurs pourraient également influencer sur les coûts d'une procédure. Par exemple, les risques liés à un appel et aux coûts y afférents peuvent peser sur la décision d'une autorité, tout comme le coût probable des analyses requises. La mise en place de processus permettant d'évaluer les coûts des actions précédentes pourrait aider les autorités de la concurrence à appréhender les conséquences de leurs choix. Certains facteurs peuvent réduire les dépenses potentielles, notamment si la coopération génère des synergies permettant à une autorité de traiter une affaire plus efficacement. Cela est particulièrement probable lorsqu'il existe des dérogations à la confidentialité, une relation de travail étroite entre les autorités et une similitude suffisante des situations pour générer des synergies. La coopération a bien sûr un coût et, comme nous le verrons plus loin, elle n'est pas entreprise pour des raisons purement financières.

77. Enfin, si les autorités de la concurrence se concentrent généralement sur leurs coûts prévus, elles peuvent également tenir compte des coûts sociétaux plus larges d'une action, par exemple les coûts que l'action envisagée imposera à des tiers. Lorsqu'il existe une perspective raisonnable de constater une infraction au droit de la concurrence, ou plus généralement un problème de concurrence important, les coûts imposés aux entreprises au cœur de ces problèmes peuvent ne pas être un facteur déterminant pour l'établissement des priorités. Cependant, toutes choses égales par ailleurs, les coûts qu'une intervention potentielle impose à des tiers peuvent être entrés en ligne de compte, par exemple si les coûts sont disproportionnés pour les tiers ou si l'impact financier de la procédure pourrait nuire à la santé financière d'une entreprise.

4.2.2. Toutes choses étant égales par ailleurs, les affaires les plus risquées sont moins attrayantes que les affaires plus sûres

78. Bien que les autorités de la concurrence ne puissent pas, et ne devraient probablement pas, chercher à éviter tout risque lorsqu'elles se saisissent d'affaires, une affaire plus risquée n'offrant aucune contrepartie est en soi moins attrayante qu'une affaire similaire présentant un risque moindre. Toute décision de priorisation des affaires comporte une part d'incertitude, et de ce fait, les autorités doivent prendre en compte les risques des options envisagées. Les techniques de gestion des risques offrent un cadre utile pour cette évaluation, en permettant d'identifier la probabilité et l'ampleur de chaque risque identifié. Les actions en matière de concurrence s'accompagnent de plusieurs risques potentiellement importants, qui varient selon les affaires et le type d'action.

79. Rares sont les affaires dont les issues peuvent être considérées comme certaines dès le départ. Une issue défavorable constitue donc en soi un risque. À bien des égards, ce risque est déjà intégré dans

l'évaluation de l'impact attendu, mais il convient d'examiner en outre les coûts supplémentaires qui pourraient découler d'une évolution non conforme aux attentes. Dans certaines circonstances, une issue défavorable pourrait nuire à la réputation de l'autorité, par exemple. Plus généralement, les affaires peuvent engendrer des circonstances affectant les relations de l'autorité avec les parties prenantes externes, qui pourraient avoir des répercussions sur les affaires futures. Par exemple, une gestion inadéquate pourrait créer des frictions relationnelles, rendant la collecte d'informations plus difficile auprès de certains acteurs si la réputation des autorités est compromise.

80. Outre le risque lié à la prise en charge d'une affaire potentielle, des risques peuvent également découler de l'inaction ou du rejet d'une plainte. Par exemple, le refus de traiter une affaire pourrait nuire à la réputation d'une autorité si un préjudice survenait et s'il était admis qu'il aurait pu être évité. Ces considérations sont liées à la forte médiatisation de certains marchés, comme indiqué précédemment.

81. Pour évaluer la probabilité de risques spécifiques, les autorités peuvent mettre en œuvre des stratégies d'atténuation afin de les réduire dans une certaine mesure. L'appétit pour le risque d'une autorité peut varier dans le temps et être influencé par son contexte politique actuel, son niveau de maturité et ses résultats antérieurs. Il peut également refléter la culture de l'organisation. Néanmoins, toutes choses égales par ailleurs, les affaires présentant des risques clairs et aigus seront généralement moins attrayantes que les autres. De même, plus les risques liés au refus de traiter une affaire sont élevés, plus il est probable qu'elle soit poursuivie.

4.3. De nombreux autres facteurs peuvent influencer la priorisation des affaires

82. Comme indiqué dans l'introduction, la priorisation des affaires, dans sa forme la plus pure, doit tenir compte d'un nombre potentiellement illimité de facteurs, car elle évalue de manière globale la meilleure combinaison d'affaires. De ce fait, il est impossible de dresser une liste exhaustive de tous les facteurs concevables susceptibles d'influencer une décision de priorisation. Cette section examine d'autres considérations potentiellement pertinentes.

83. Dans certaines circonstances, la capacité à fournir des informations et à comprendre un problème peut justifier l'ouverture d'une enquête. Par exemple, face à l'inquiétude du public et à une incertitude importante à propos de la cause sous-jacente d'un problème, en particulier s'il est très médiatisé, il peut être judicieux de prioriser une enquête afin de « faire la lumière » sur ce problème. Cela peut également être lié à un contexte politique plus large et à la volonté d'apporter des réponses ou d'orienter le débat public de manière factuelle. Comme indiqué précédemment, les interactions avec le gouvernement central peuvent influencer les priorités de haut niveau d'une autorité, notamment en répondant aux priorités exprimées par le public dans un domaine donné.

84. Un autre facteur peut être pertinent pour décider d'engager une action, à savoir la possibilité de mesurer ses objectifs (Kovacic, 2018^[18]). À conditions égales, les projets dont les résultats sont difficiles à mesurer peuvent s'avérer moins intéressants, car il peut alors être difficile pour les autorités d'évaluer si elles ont ou non atteint leurs objectifs. Cela pourrait les empêcher de poursuivre le travail accompli et de tirer des enseignements de l'expérience pour améliorer leurs actions futures.

85. Comme indiqué précédemment, la coopération avec d'autres organismes de réglementation ou autorités de la concurrence permet parfois de réduire les coûts, même si cela n'est pas systématique et peut engendrer des coûts supplémentaires. La coopération internationale présente néanmoins de nombreux avantages, et la possibilité de coopérer peut constituer un critère de choix pour les autorités dans la priorisation d'une affaire, par exemple pour améliorer une relation de travail ou s'inspirer des expériences d'autres acteurs. Il convient parfois de mettre en balance cet avantage et la valeur ajoutée potentielle d'un travail qui pourrait être dupliqué. Lorsqu'on considère d'autres organisations, il convient

également de se demander si une autorité délègue la gestion d'une affaire particulière à une autre, par exemple en cas de chevauchement de compétences entre plusieurs organismes²⁶.

86. Un autre facteur susceptible d'influencer l'impact et les coûts est l'historique des interactions avec les principales parties prenantes qui seraient impliquées dans une affaire. La récidive, par exemple, justifie des sanctions afin d'envoyer un message clair et de dissuader une nouvelle récidive, tandis qu'un historique de coopération volontaire pourrait plaider en faveur d'une approche plus souple. Le fait d'avoir plusieurs affaires ouvertes auprès de la même entité peut également être un facteur pertinent, particulièrement s'il existe un risque que d'autres actions nuisent aux affaires en cours. Plus généralement, comme indiqué dans le contexte de la priorisation des affaires pénales de grande ampleur, des considérations pratiques doivent également être prises en compte, par exemple en ce qui concerne l'assistance attendue de partenaires potentiels, la disponibilité des témoins le cas échéant, ou tout autre facteur susceptible de faciliter ou de compliquer la prise en charge d'une affaire (Rastan, 2024^[68]).

87. Enfin, le portefeuille d'affaires en cours d'une autorité de la concurrence peut également être un facteur pertinent, les décisions de priorisation des affaires étant influencées par ses autres activités. À titre d'exemple, les autorités peuvent souhaiter déployer leurs efforts dans toute l'économie et, par conséquent, privilégier les affaires susceptibles de diversifier leur portefeuille. De même que pour la question des précédents évoquée plus haut, il peut être judicieux d'engager une procédure si elle porte sur un comportement qui n'a pas été contesté récemment dans le portefeuille, car cela permet de mieux faire connaître son caractère illégal et de renforcer la dissuasion contre des infractions similaires commises ailleurs. Parallèlement, les ressources humaines doivent également être prises en compte, notamment la disponibilité, l'expérience et les compétences du personnel. Par exemple, une expérience récente dans un secteur donné peut être un facteur qui réduit la complexité et les coûts grâce aux connaissances déjà acquises par le personnel. En revanche, si une affaire requiert des analyses économétriques complexes et que tout le personnel qualifié est mobilisé sur une autre affaire, les chances de succès peuvent s'amenuiser.

4.4. Différentes considérations peuvent influencer la priorisation des affaires selon les outils utilisés

88. La discussion qui précède ne s'est pas concentrée sur un instrument ou un outil particulier, mais plutôt sur les facteurs qui s'appliquent généralement à tous. Concrètement, cependant, différentes considérations sont susceptibles de s'appliquer selon le type d'affaires potentielles. Comme indiqué précédemment, la priorisation des affaires doit en définitive prendre en compte toutes les actions alternatives possibles, y compris tous les outils. En pratique, une autorité peut être constituée pour traiter un certain nombre d'affaires d'un type particulier en raison de la structure de son équipe ou de ses objectifs. Cette observation rejoint la discussion ci-dessus sur les priorités ou la stratégie de haut niveau qui influencent la priorisation des affaires. En outre, plusieurs outils potentiels pourraient convenir pour certains problèmes potentiels. La section ci-dessous examine les questions qui pourraient être particulièrement pertinentes pour l'évaluation d'une affaire potentielle dans le cadre de différents outils du droit de la concurrence.

89. En matière d'application du droit de la concurrence, une attention particulière peut être portée à la probabilité de constater une infraction, ainsi qu'à l'effet dissuasif probable d'une conclusion positive. Pour certaines allégations de comportement, notamment celles concernant les ententes injustifiables, il est peu probable que la priorisation soit le fruit d'un processus décisionnel rigoureux, en particulier dans le cadre d'une demande de clémence²⁷. La plupart des autorités prioriseront systématiquement ces affaires (OCDE, 2019^[69]). Plus généralement, il pourrait être important d'examiner si une action répressive peut contribuer à résoudre des questions juridiques fondamentales²⁸. La décision de poursuivre pourrait également être liée à la volonté d'innover et de mettre au jour de nouvelles problématiques (Kreifels,

2019^[70]). L'action répressive peut également offrir un potentiel accru de collecte d'informations par étapes, permettant aux autorités d'enquêter sur les infractions potentielles et de décider ensuite de poursuivre ou non l'affaire lorsqu'elles disposent de plus d'informations. Un autre facteur pertinent pourrait jouer : la question de savoir si l'action répressive est susceptible de remédier efficacement au préjudice ou se contentera simplement de sanctionner le comportement.

90. Les outils de plaidoyer nécessitent probablement des critères légèrement différents, car, bien qu'ils répondent aux préoccupations en matière de concurrence, ils n'exigent pas de soupçons d'infraction au droit de la concurrence. Les outils de plaidoyer, tels que les études de marché, sont des outils flexibles qui peuvent promouvoir la concurrence. Les études de marché aident à diagnostiquer les problèmes de concurrence et à formuler des recommandations pour les résoudre, même si cela ne relève pas nécessairement de la compétence de l'autorité (OCDE, 2025^[31]). Elles peuvent donc couvrir un large éventail de problématiques de concurrence et être prospectives. Le choix des études de marché peut être particulièrement influencé par les priorités de haut niveau d'une organisation ou par les priorités gouvernementales, car elles permettent de recueillir des informations sur un secteur. Ainsi, pour les études de marché ou autres actions de plaidoyer, l'accent sera probablement mis sur l'importance du secteur et l'ampleur attendue des problèmes de concurrence suspectés, ainsi que sur une analyse de la probabilité qu'une telle action permette de les résoudre²⁹. Enfin, le choix des études de marché pourrait également privilégier l'importance de fournir des informations sur les problèmes sous-jacents, notamment en cas d'examen public des résultats recueillis sur un marché, mais d'incertitude à propos de leurs causes.

91. La question de la priorisation des affaires s'appliquera moins, en général, dans le domaine du contrôle des fusions. En règle générale, les autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire limité pour se saisir des affaires de fusion, mis à part un pouvoir discrétionnaire informel concernant les ressources qui y sont consacrées et les théories du préjudice à retenir. Le contrôle des fusions peut être particulièrement influencé par les structures de personnel, qui déterminent le nombre d'agents affectés à chaque dossier. Le cadre législatif applicable est également pertinent, car il détermine s'il existe un pouvoir discrétionnaire de contrôle et le calendrier imposé. Toutefois, dans les régimes de poursuites ou de contrôle volontaire, il convient de décider s'il faut porter l'affaire devant un tribunal ou procéder à une saisine, et certains aspects de ce pouvoir discrétionnaire sont similaires à ceux observés dans d'autres domaines³⁰. Dans ces contextes, le caractère public des affaires de fusion et les implications en termes de délais sont susceptibles d'être déterminants. La plupart des fusions étant publiques, la décision de ne pas engager de poursuites (ou de ne pas procéder à une saisine) peut avoir un impact public plus important que la décision de ne pas ouvrir d'enquête ou de ne pas poursuivre une infraction présumée dont une autorité a connaissance³¹. Concernant les délais, du moins dans le cadre du contrôle ex ante des fusions, le fait de ne pas agir contre une fusion signifie généralement qu'il sera impossible de le faire ultérieurement, ce qui souligne l'impératif d'agir en priorité³². De plus, il peut exister, même dans les régimes administratifs, une marge d'appréciation discrétionnaire dans certaines circonstances, par exemple des exceptions de minimis dans certaines juridictions (CMA, 2024^[71]).

92. Enfin, en ce qui concerne d'autres types de projets ou d'actions des autorités, tels que les évaluations ex post ou la recherche, les critères seront sensiblement différents (OCDE, 2016^[72]). En particulier, étant donné que ces actions produisent généralement des bénéfices à moyen ou long terme, qui ne se font donc pas nécessairement sentir immédiatement, le principal élément à prendre en compte sera le compromis entre le coût d'opportunité de l'action et les bénéfices attendus à long terme d'une fonctionnalité améliorée, par exemple grâce à une meilleure connaissance ou à des enseignements tirés de l'expérience. Les priorités définies par la direction de l'autorité peuvent constituer un facteur important dans l'allocation et la sécurisation du budget de ces activités, en reconnaissant peut-être qu'elles pourraient avoir du mal à se voir accorder une priorité à court terme si elles sont en concurrence avec toutes les autres actions potentielles.

5. Les aspects pratiques de la priorisation des affaires

93. La section précédente s'est concentrée sur le cadre conceptuel pouvant orienter les décisions des autorités de la concurrence en matière de priorisation des affaires. Ce cadre constitue un élément important de la manière dont les autorités décident des affaires à poursuivre ou non. Cette section s'appuiera sur ce cadre pour explorer les aspects plus pratiques de la mise en œuvre des décisions de priorisation des affaires par les autorités de la concurrence.

94. Elle examinera en particulier les approches et les processus utilisés par les autorités pour prioriser les affaires, ainsi que les cadres organisationnels nécessaires à une meilleure prise de décision. Cette section explorera également comment les autorités obtiennent et accèdent aux informations nécessaires à leurs décisions et comment cela peut évoluer tout au long du cycle de vie d'une affaire.

95. La manière dont les autorités de la concurrence fixent leurs politiques de priorisation des affaires variera. Les affaires qui méritent d'être priorisées à un moment donné dépendront de divers facteurs contextuels et également de la taille, de la maturité et du mandat de l'autorité. Par exemple, il a été soutenu que des approches différentes peuvent être nécessaires selon qu'il s'agit des juridictions développées et ou des juridictions en développement, ces dernières manifestant une plus grande préférence pour les affaires poursuivant des objectifs sociaux compte tenu de leur contexte politique (Jennings, 2015^[11]).

96. L'adoption de procédures peut contribuer à garantir que les décisions de priorisation des affaires sont conformes aux priorités et stratégies générales de l'organisation. Elle peut également permettre de prendre en compte l'effet cumulatif des décisions de priorisation au fil du temps, et non pas seulement celui des décisions individuelles. Un risque potentiel de priorisation incohérente des affaires pourrait survenir si certains aspects étaient systématiquement dépriorisés, créant de facto des zones de non-responsabilité, sans faire l'objet d'un examen approfondi. Par exemple, une priorisation fondée uniquement sur la taille d'une affaire pourrait avoir pour effet indésirable de donner l'impression qu'une autorité n'engagera jamais de poursuites au-dessous de certains seuils perçus, même si cela n'est pas conforme à l'esprit de la législation ou à la stratégie globale de l'autorité.

5.1. Les autorités adoptent différentes approches de priorisation des affaires

97. Cette section examine les différentes approches adoptées par les autorités de la concurrence, composées d'êtres humains, pour prendre des décisions de priorisation des affaires qui, comme nous l'avons indiqué précédemment, impliquent souvent la prise en compte d'un large éventail de facteurs et une réévaluation régulière.

98. Dans le cadre de ce processus, les autorités de la concurrence devraient envisager d'élaborer des procédures et des politiques pour orienter leurs décisions. Il semble que nombre d'entre elles le font déjà. Selon l'enquête de l'ICN sur la priorisation des affaires, 35 répondants sur 46 ont indiqué disposer d'une politique de priorisation en matière d'application du droit de la concurrence. Près des trois quarts d'entre eux ont déclaré qu'il s'agissait d'une politique formelle, tandis que les autres ont adopté une approche plus informelle (ICN, 2021^[7]).

99. Les politiques de priorisation concernent généralement les facteurs qui seront utilisés pour évaluer les affaires, tels qu'ils ont été examinés dans la section précédente. Outre ces facteurs, certaines procédures peuvent contribuer à garantir que les décisions sont prises efficacement tout au long du cycle de vie d'une affaire, qu'elles sont exécutées par l'autorité de gestion compétente et qu'elles équilibrent efficacement des considérations concurrentes.

5.1.1. Les décisions de priorisation peuvent bénéficier de processus de réévaluation au fil de l'évolution des affaires

100. Kovacic (2018^[18]) soutient que les chances de succès d'une autorité dans la sélection des bons projets dépendent fortement de la qualité des processus mis en place à cet effet. Les autorités de la concurrence, quelle que soit leur taille, sont confrontées à de nombreux défis et pressions. Elles doivent souvent réagir à des opportunités ou des menaces imprévues, en plus des contraintes quotidiennes. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer que les meilleures décisions puissent être prises de manière systématique sans un cadre garantissant la cohérence et la rigueur nécessaires.

101. La décision de prioriser une affaire est le plus souvent déclenchée par l'émergence d'une nouvelle affaire potentielle, par exemple à la suite d'une plainte, de nouveaux renseignements ou d'une nouvelle orientation externe. Cela implique une série de décisions, telles que le choix de l'outil le plus approprié face à un problème potentiel, la portée et l'ampleur des actions à entreprendre, ainsi que l'impact éventuel de cette décision sur les affaires en cours. Cependant, comme indiqué précédemment, les décisions de priorisation des affaires sont également prises de manière dynamique pour l'ensemble des actions en cours. Le maintien d'une affaire en cours revient en effet à décider qu'elle demeure prioritaire, tout comme le fait de ne pas engager une nouvelle procédure en réponse à un problème identifié³³.

102. En pratique, il est peu probable que les autorités de la concurrence puissent fonctionner dans un contexte d'incertitude élevée à propos du maintien de la décision de priorisation, en raison de la réévaluation constante de l'opportunité de poursuivre une affaire. Il leur serait alors difficile de progresser dans le traitement des affaires. Bien que le biais des coûts irrécupérables puisse entrer en jeu, il est difficile d'imaginer qu'une affaire presque close soit dépriorisée, à moins que de nouvelles informations importantes ne viennent modifier fondamentalement ses perspectives.

103. Afin de faciliter la priorisation des affaires, les autorités de la concurrence pourraient juger utile de mettre en place des procédures formalisant les jalons du processus de prise de décision, même si des processus informels peuvent également remplir cette fonction. Par exemple, ces jalons pourraient prendre la forme d'enquêtes internes permettant de faire le point sur les informations actualisées et de réévaluer l'opportunité d'une action. Ces jalons pourraient être qualifiés de points d'« arrêt/départ » internes et sont également liés au point de savoir qui prend les décisions de priorisation, que nous aborderons ci-dessous. Ces mécanismes n'ont pas nécessairement besoin d'être excessivement formalisés pour être efficaces, et des processus plus ou moins sophistiqués peuvent convenir selon les situations.

104. Cette observation est corroborée par l'enquête de l'OCDE, qui indique que, malgré certaines variations dans les pratiques, la plupart des autorités mettent en œuvre des jalons de décision formels au cours des affaires afin de déterminer s'il convient de maintenir leur priorisation. Dix-huit des trente répondants ont indiqué disposer de jalons de décision formels, soit à intervalles réguliers, soit à des étapes spécifiques après la collecte et l'analyse des informations. En revanche, dix répondants ont noté l'absence de jalons de décision formels, privilégiant des décisions informelles prises par les responsables au fur et à mesure de l'avancement des affaires.

5.1.1. Les décisions de priorisation des affaires peuvent être prises à différents niveaux au sein d'une autorité

105. Comme nous l'avons déjà rappelé, les autorités de la concurrence sont des organisations composées d'êtres humains. Bien que cette perspective ne soit guère révolutionnaire, elle est importante dans le contexte de la priorisation des affaires, puisque les décisions doivent être prises par des individus ou des groupes d'individus au sein de l'autorité. Chaque individu est confronté à ses propres motivations, à des asymétries d'information et, comme tout être humain, est susceptible d'avoir des biais cognitifs³⁴. Certains hauts responsables prendront des décisions en sachant que leur reconduction future dépendra de la manière dont leurs décisions seront reçues politiquement, tandis que d'autres poursuivront leurs propres objectifs personnels à propos de ce qu'ils veulent réaliser. Par conséquent, les processus décisionnels doivent être conçus pour minimiser les risques de biais, tout en veillant à ce que les décisions reflètent l'intérêt à long terme de l'organisation. Des processus et procédures internes peuvent faciliter la prise de décisions en matière de priorisation des affaires.

106. La prise de décision peut être descendante, par exemple intervenir au niveau du conseil d'administration ou de la direction, ou ascendante, lorsque les décisions relèvent de la gestion des dossiers ou des outils, comme par exemple du responsable des fusions ou des ententes. En pratique, une approche décisionnelle mixte, combinant les approches descendante et ascendante, peut s'avérer pertinente. Certaines décisions peuvent nécessiter l'approbation de la haute direction, tandis que d'autres peuvent être prises par délégation de pouvoir. Kovacic (2018^[18]) recommande la mise en place de comités de sélection chargés de la sélection des affaires. Un tel organe pourrait adopter une vision globale des affaires et être composé de responsables compétents. Comme nous le verrons plus loin, il pourrait être étroitement lié aux services de renseignement. L'étude de l'OCDE souligne que plusieurs autorités de la concurrence utilisent différents dispositifs pour examiner les affaires, qu'il s'agisse d'équipes dédiées ou de diverses instances collégiales créées pour évaluer les affaires potentielles.

107. Les processus les plus efficaces pour la priorisation des affaires dépendront du contexte institutionnel de l'autorité. Ils varieront également probablement en fonction de la taille de l'autorité et de l'étendue de son mandat. Par exemple, plus l'autorité est importante et son champ d'action étendu, plus le besoin de délégation formalisée et de processus décisionnels est grand. Il se peut également qu'une autorité plus expérimentée dispose de davantage de connaissances sur les questions courantes et nécessite donc une supervision moins stricte pour les décisions mineures.

108. Les autorités de la concurrence semblent avoir des pratiques différentes d'attribution des décisions de priorisation des affaires au sein de leur organisation. L'enquête de l'OCDE a demandé aux répondants si ces décisions étaient principalement prises par les services concernés ou par la direction générale. Globalement, aucune des deux approches ne semble prévaloir, bien que les réponses révèlent un vaste éventail de pratiques des autorités. Une faible majorité a indiqué que les décisions sont plus fréquemment prises par la direction générale, 12 répondants précisant qu'elles l'étaient légèrement plus souvent ou le plus souvent de cette manière, et 11 suggérant qu'elle l'étaient légèrement plus souvent ou plus souvent par les services concernés. Une autre question visait à obtenir davantage d'informations sur l'attribution de la responsabilité de la priorisation des affaires au sein de l'organisation. Sur les 23 répondants ayant fourni des informations, 15 ont indiqué que cette responsabilité incombait à un panel ou à un organe collectif, et huit ont indiqué qu'elle incombait à une personne (comme le chef de l'autorité ou de l'unité d'enquête). Parmi ces 23 répondants, cinq ont également précisé disposer d'unités ou d'équipes dédiées à la priorisation des affaires.

109. Les modalités appropriées peuvent varier selon l'outil utilisé, différents outils de gestion de la concurrence exigeant des cadres différents, notamment si des délais plus courts s'appliquent³⁵. De même, des affaires de profil différent, compte tenu de leur ampleur ou de leur impact potentiel, peuvent nécessiter des niveaux de supervision différents. Les questions plus courantes peuvent ne pas nécessiter l'approbation de la direction générale, contrairement aux problèmes plus inédits. Outre la formalisation des

jalons du processus de décision décrits précédemment, il s'agira également de désigner les décideurs ou les instances décisionnelles. Une partie importante de ce processus consiste à identifier les voies et jalons de décision formels pour les différentes formes de décisions et à les intégrer à la structure organisationnelle.

110. Le niveau de prise de décision peut également varier selon le calendrier de l'affaire, les décisions initiales de collecte d'informations sur une piste étant généralement prises au niveau du personnel, avant de devoir être validées par la direction. En complément des jalons formels du processus de décision, des décisions informelles peuvent également intervenir, c'est-à-dire des décisions courantes prises par l'autorité compétente ou le responsable du projet concerné. Ces décisions peuvent porter sur les ressources à allouer à un problème, les problèmes potentiels sur lesquels recueillir des renseignements, et la stratégie à adopter dans une affaire.

111. Quel que soit le mode de prise de décision, et comme le souligne (ICN, 2010^[8]), il est probablement judicieux que les autorités communiquent leurs priorités et leurs politiques de priorisation en interne afin d'être mieux à même de les mettre en œuvre. Cela permettra également au personnel de recueillir des données afin de garantir que les décideurs finaux disposent des informations nécessaires. La mise en place d'équipes dédiées aux politiques à l'échelle de l'organisation peut également constituer un moyen efficace de définir et de mettre en œuvre des priorités pertinentes au sein de celle-ci (Kovacic, 2018^[18]).

5.1.2. L'équilibrage des considérations est souvent qualitatif mais peut également être quantitatif

112. Compte tenu des facteurs identifiés à la Section 4. , plusieurs compromis sont probables. Par exemple, les affaires ayant le plus grand impact ne sont pas forcément les plus simples ni les moins coûteuses. Les affaires visant à créer un précédent seront peut-être plus incertaines et complexes, tandis que celles impliquant des marchés plus importants pourraient impliquer des poursuites contre des entreprises disposant de ressources financières considérables, ce qui pourrait augmenter les coûts et même réduire les chances de succès. En outre, engager une action dans un secteur économique jusqu'alors inexploré peut renforcer la dissuasion ou fournir des informations utiles à une autorité, mais pourrait aussi s'avérer plus coûteux et risqué en raison d'un manque de connaissances préalables. Dans un contexte de technologies numériques de plus en plus complexes et en expansion, il peut devenir de plus en plus difficile de prévoir et de mener à bien des affaires potentiellement marquantes.

113. Même en l'absence de compromis, les affaires envisagées présenteront probablement des profils différents, offrant ainsi des motivations variées pour leur sélection. Pour revenir à l'un des principes fondamentaux justifiant la priorisation des affaires, il ne sera pas possible de les traiter toutes, du moins pas simultanément ou sans compromettre la rapidité d'exécution. Le choix des affaires à traiter dépendra donc de la prise en compte et de la mise en balance de différents facteurs.

114. En général, les autorités de la concurrence disposent d'un personnel expérimenté capable d'évaluer rapidement les caractéristiques essentielles des affaires potentielles. Ce personnel est en mesure d'estimer les chances de succès, notamment en ce qui concerne la constatation d'une infraction ou l'identification de problèmes de concurrence, ainsi que les coûts probables d'une enquête. Des facteurs contextuels plus larges entrent également en ligne de compte et font partie intégrante de leur réflexion. Selon la place de cette expertise au sein de l'organisation et selon le pouvoir de décision qui lui est conféré, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place un processus de communication de ces intuitions à la direction.

115. Ces jugements refléteront une évaluation des facteurs les plus pertinents et des anticipations quant à l'évolution de la situation. ICN (2021^[7]) suggère que les autorités de la concurrence prennent généralement en compte cinq ou six facteurs dans le cadre de leur politique de priorisation. Jennings

(2015^[11]) soutient que, bien qu'un large éventail de critères puisse être pertinent pour les décisions de priorisation, les principaux déterminants devraient être les effets directs et indirects attendus, même en l'absence d'un classement communément admis des différents critères.

116. Même si elles disposent d'un personnel expérimenté, les autorités doivent pondérer différentes variables dans leurs évaluations, telles que celles présentées à la Section 4. , et décider de la marche à suivre. Comme nous l'expliquerons plus loin, elles disposent rarement de toutes les informations souhaitées. Dans ce contexte, la plupart des autorités semblent privilégier une approche qualitative pour pondérer les différents attributs des affaires potentielles, en déterminant les facteurs les plus urgents en fonction de leur expérience et des circonstances actuelles. L'Encadré 4 ci-dessus donne plusieurs exemples de ces approches.

117. Certaines autorités utilisent toutefois des approches quantitatives pour pondérer les différents facteurs lors de la sélection des affaires. L'Encadré 5 présente des exemples de ces approches, adoptées par les autorités de la concurrence en Grèce et en Lettonie. Ces méthodes permettent d'attribuer des pondérations aux différents facteurs à l'avance, puis, pour chaque affaire potentielle, d'attribuer une valeur à chaque facteur. L'un des avantages de cette approche est qu'elle garantit une évaluation systématique de tous les facteurs jugés pertinents. Elle présente toutefois des limites, notamment une possible rigidité dans la pondération des différents facteurs et la difficulté de leur attribuer des valeurs chiffrées. Les résultats des analyses d'impact ex ante et des évaluations ex post pourraient contribuer à l'établissement de ces valeurs, même si une part de jugement qualitatif est probable. Une approche purement quantitative de la priorisation des affaires risque de manquer de souplesse ou de ne pas prendre en compte tous les facteurs nécessaires à la prise de décision. Néanmoins, l'ajout d'un outil systématique d'aide à l'appréciation qualitative pourrait s'avérer utile pour certaines autorités de la concurrence et mérite d'être envisagé.

Encadré 5. Exemples d'approches quantitatives de la priorisation des affaires

Stratégie de priorisation des affaires en Lettonie

Le Conseil letton de la concurrence (Konkurences padome – KP) utilise une méthode de notation par critères pour prioriser ses affaires. Dans son rapport 2023 sur la stratégie de priorisation des affaires, le KP attribue une note à chaque affaire potentielle selon plusieurs critères afin de la classer comme hautement, moyennement ou faiblement prioritaire. Une affaire est considérée comme hautement prioritaire à sept points ou plus, moyennement prioritaire de quatre à six points et faiblement prioritaire à moins de quatre points.

Les critères sont regroupés en trois catégories : la nature de l'infraction (type de violation, impact et ampleur de l'infraction, durée et continuité de la violation) ; les acteurs du marché impliqués (nombre d'acteurs, positions sur le marché et récidive) ; et d'autres facteurs pertinents (tels que la suffisance des informations relatives à la violation, l'existence de recours juridiques alternatifs ou la nouveauté de la question). Par exemple, une entente illicite et une pratique d'exclusion de la part d'une entreprise occupant une position dominante se voient attribuer 2 points, tandis qu'un abus de position dominante se voit attribuer un coefficient de 1,5. Il n'y a pas de modificateurs négatifs.

Les critères et la pondération du KP sont guidés par ses principes de priorisation, le Règlement n° 179 (2016), la jurisprudence de l'UE et les consultations menées auprès du Conseil consultatif (organe qui encourage la participation du public à l'élaboration de la politique de concurrence).

Décision de priorisation de la Grèce

La Commission hellénique de la concurrence (HCC) priorise les affaires à l'aide d'un système de points quantifié, les affaires ayant obtenu un score élevé étant traitées avant celles ayant obtenu un score plus faible. La mise en place de ce système de points a été élaborée à la suite d'une consultation publique et adoptée en 2012 par la décision 539/VII/2012. Les critères et les valeurs des points ont été mis à jour en 2024 par la décision 844/2024. Les critères actuels s'appuient notamment sur l'expérience de la HCC et sur sa décision de se concentrer sur les secteurs critiques. Pour évaluer une affaire, la HCC procède à une analyse coût-bénéfice, en tenant compte de l'impact du comportement. Le score d'impact est calculé en divisant l'impact du comportement par le coût en temps et en ressources humaines nécessaire pour établir l'infraction.

La formule suivante est utilisée :
$$\frac{\text{Impact} \times 2}{\text{Gain de temps et ressources humaines}} = \text{Score de l'affaire}$$

Le HCC quantifie l'impact d'une affaire en attribuant des points fixes à différentes formes de comportement. Par exemple, les accords horizontaux reçoivent trois points, tandis que les accords verticaux en reçoivent deux. Certains facteurs peuvent également influencer le score, notamment les affaires relatives à des produits ou services essentiels, ou celles ayant une large portée géographique (par exemple, s'étendant à un autre État membre de l'UE) qui reçoivent un point supplémentaire. Le HCC évalue les gains de temps et de ressources sur une échelle de un à deux. Les affaires où la probabilité de prouver l'infraction est élevée reçoivent un score de un, tandis que ceux où les preuves sont minimales reçoivent un score de deux. Le système applique également des multiplicateurs et des déductions au score de l'affaire. Le score d'impact est doublé s'il dépasse trois. D'autres facteurs, tels qu'un délai de prescription imminent, un comportement vertical non critique ou la difficulté de recouvrer une amende (par exemple, en cas de faillite), peuvent réduire le score.

Source : KP (2023^[73]), *Case Prioritisation Strategy*, <https://www.kp.gov.lv/lv/media/11199/download?attachment>; HCC (2024^[74]), *Decision 844/2024*, <https://www.epant.gr/en/decisions/item/3011-decision-844-2024.html>.

5.2. La priorisation des affaires nécessite des informations provenant de sources diverses

118. Diverses sources d'information peuvent contribuer à éclairer la priorisation. Comme indiqué précédemment, les décisions de priorisation des affaires interviennent à plusieurs étapes de leur cycle de vie.

5.2.1. Les autorités de la concurrence devraient constituer des portefeuilles d'affaires potentielles

119. Bien que les décisions de priorisation des affaires interviennent tout au long de leur cycle de vie, le choix des affaires à engager et de celles à abandonner est sans doute le plus important. Les actions répressives débutent généralement par une infraction potentielle, tandis que les études de marché ou autres actions peuvent être initiées par un soupçon de dysfonctionnement de la concurrence dans un secteur (OCDE, 2018^[75]). La qualité des affaires finalement sélectionnées à l'issue d'un processus de priorisation dépend des options dont disposent les autorités. Un processus de priorisation, même performant, n'améliorera pas les résultats si la qualité des affaires potentielles est faible. Plus généralement, si les options sont peu nombreuses, la nécessité de prioriser est moindre.

120. Les plaintes reçues par une autorité constitueront souvent une source importante d'affaires, notamment en matière de répression (ICN, 2021^[7]). Comme indiqué précédemment, la capacité d'une

autorité de la concurrence à prioriser les affaires dépend fortement de son pouvoir discrétionnaire, qui se traduit souvent par sa capacité à ne pas donner suite à certaines plaintes ou allégations de comportement délictueux. Du fait de ce pouvoir discrétionnaire, la réception d'une plainte peut déclencher une décision de priorisation, qui conduira à ouvrir ou non une enquête. Généralement, une autorité dispose d'une procédure d'examen des plaintes, que ce soit par une équipe dédiée ou par le personnel en charge du secteur ou de l'outil concerné.

121. Comme mentionné précédemment dans la discussion consacrée à la répression des infractions au droit de la concurrence, les demandes de clémence constituent également une source importante d'affaires potentielles. En pratique, toutefois, ces demandes ne nécessitent généralement pas d'analyse approfondie en matière de priorisation, si ce n'est pour déterminer si le comportement en cause est réellement susceptible de constituer une entente manifeste. Bien que les demandes de clémence au sein des pays de l'OCDE aient légèrement progressé ces dernières années, la diminution du nombre total de demandes par rapport au passé reste préoccupante (OCDE, 2025^[11]).

122. Si les demandes de clémence et les plaintes constituent des sources d'information utiles, les autorités souhaiteront également recueillir leurs propres renseignements sur les problèmes de concurrence potentiels et les infractions potentielles au droit de la concurrence. Comme indiqué précédemment, une stratégie de répression efficace combinera vraisemblablement des enquêtes réactives et des enquêtes d'office, sachant qu'il est important de signaler aux entreprises que les infractions à la loi peuvent être détectées. Ces renseignements permettent idéalement de constituer des portefeuilles d'affaires potentielles que l'autorité devra ensuite décider d'engager ou non.

123. Le renseignement et la surveillance exercée par l'autorité devraient être une source d'affaires. Les échanges avec les acteurs du marché et les autres parties prenantes peuvent également s'avérer utiles pour recueillir des renseignements sur le marché (ICN, 2021^[71]), de même que les échanges avec d'autres autorités de la concurrence susceptibles d'identifier des problèmes relevant également de leur compétence. En outre, les autorités de la concurrence peuvent utiliser différentes techniques pour identifier les problèmes potentiels de concurrence ou les infractions au droit de la concurrence, et celles-ci peuvent leur être d'une grande aide (OCDE, 2023^[76]) (OCDE, 2023^[77]).

5.2.2. Plusieurs sources d'informations sur le marché permettent d'éclairer les décisions de priorisation

124. La priorisation des affaires nécessite d'évaluer les perspectives attendues d'une affaire et les alternatives possibles, ce qui suppose de disposer d'informations. L'évaluation des affaires reposant en partie sur les alternatives possibles, le fait de disposer d'informations détaillées sur le portefeuille des affaires en cours ou terminées constitue un point de départ potentiellement utile pour établir les priorités (Kovacic, 2018^[18]).

125. La plupart des informations nécessaires à une première évaluation des chances de succès d'une affaire sont relativement faciles à obtenir, notamment les informations sur la nature des marchés concernés, les biens et services en cause, les revenus et d'autres informations financières. D'autres informations essentielles porteront sur le préjudice présumé à la concurrence, notamment sa nature, son ampleur probable, sa durée et l'existence de précédents. Une analyse juridique sera également probablement requise en cas de suspicion d'infraction à la loi.

126. Les informations fournies dans le cadre d'une plainte peuvent permettre à l'autorité compétente d'en effectuer une première évaluation. Il s'agira en premier lieu d'évaluer la probabilité que la plainte soit liée à un préjudice réel à la concurrence et, le cas échéant, la probabilité de constater une infraction au droit de la concurrence. Pour aider les autorités à évaluer plus rapidement les plaintes potentielles, il y a lieu de demander aux plaignants de fournir les informations les plus pertinentes au regard des critères de priorisation qui seront utilisés. Des modèles ou formulaires de plainte peuvent faciliter cette démarche en

permettant aux autorités d'évaluer les plaintes efficacement, en se concentrant sur les informations les plus pertinentes (ICN, 2021^[7]). Des échanges plus approfondis avec le plaignant pourraient permettre à l'autorité d'obtenir des informations complémentaires et d'être mieux placée pour évaluer l'opportunité d'une enquête plus poussée.

127. En l'absence de plaignant ou d'information préalable, le renseignement et la surveillance exercée par l'autorité peuvent contribuer à fournir des renseignements utiles à l'évaluation, notamment auprès d'autres organismes de réglementation ou d'homologues internationaux. À titre d'exemple, la coopération avec d'autres autorités de la concurrence pourrait fournir des informations sur l'ampleur du préjudice prévisible si elles sont en mesure de partager leur expérience tirée d'affaires précédentes. La recherche documentaire constituera une autre source d'information essentielle. À mesure que les technologies d'intelligence artificielle progressent, la capacité à collecter et analyser davantage d'informations sur Internet pourrait améliorer la capacité des autorités à évaluer des affaires potentielles. En outre, les affaires antérieures dans le secteur concerné constitueront une source d'information potentiellement utile, permettant de mieux comprendre le fonctionnement du marché et l'ampleur potentielle du préjudice³⁶.

128. Les évaluations ex ante de l'impact ou les évaluations ex post des actions antérieures représentent une autre source d'information potentiellement utile pour les décisions de priorisation. Ces travaux peuvent s'avérer précieux pour évaluer l'impact potentiel des affaires. À titre d'exemple, les évaluations ex post permettent aux autorités de la concurrence d'utiliser les connaissances acquises sur la manière dont leurs actions passées ont affecté les résultats, afin de les aider à orienter leurs décisions futures, et ce dans un cycle continu entre la décision de se saisir d'affaires et l'évaluation ultérieure de celles-ci afin d'éclairer les évaluations suivantes (OCDE, 2023^[60]).

6. Conclusions

129. Une priorisation efficace des affaires exige un équilibre entre pouvoir discrétionnaire, transparence et analyse coût-bénéfice. Les autorités de la concurrence doivent choisir où concentrer leurs ressources limitées, ce qui peut impliquer de définir des priorités de haut niveau qui orienteront leurs actions futures. Toutefois, en l'absence de processus et de cadres de priorisation des affaires, les décisions de priorisation des affaires risquent de ne pas contribuer aux objectifs généraux et l'efficacité globale pourrait s'en trouver compromise. En pratique, la priorisation des affaires n'est pas nécessairement une démarche excessivement complexe, mais consiste plutôt à identifier les facteurs les plus importants à prendre en compte lors de l'évaluation des affaires potentielles. Des lignes directrices sur l'approche à adopter pourraient également être élaborées et communiquées publiquement et en interne.

130. Bien que des mécanismes de contrôle et d'équilibre soient nécessaires, les autorités de la concurrence doivent disposer de moyens suffisants pour prioriser les affaires et maximiser leur impact dans la poursuite de leurs objectifs. Elles doivent notamment faire preuve de transparence sur la manière dont elles prioriseront les affaires et, le cas échéant, fournir aux parties prenantes concernées des informations sur les raisons motivant leurs décisions.

131. Afin d'optimiser la priorisation des affaires, il est utile de définir le cadre d'analyse de celles-ci. Ce cadre comprend un ensemble de facteurs à prendre en compte pour comparer les différentes opportunités envisageables. Les principaux attributs à considérer sont l'impact potentiel de l'affaire, déterminé notamment par l'existence probable de problèmes de concurrence et la taille du marché, ainsi que le coût probable de l'action, reflétant par exemple son ampleur, sa complexité ou les risques encourus. Toutefois, de nombreuses considérations peuvent légitimement influencer une décision de priorisation, et les autorités sont généralement les mieux placées pour les traiter. Il peut être impossible d'identifier tous les facteurs potentiels à l'avance. La publication d'informations sur la manière dont ces décisions seront prises peut aider les parties prenantes à fournir les informations les plus pertinentes et améliore également la transparence et la responsabilité de l'autorité. Il est certes utile de fixer ce cadre d'analyse, mais il est important de rester réaliste. La priorisation des affaires est importante, mais le travail nécessaire à leur succès l'est tout autant. Par conséquent, il est peu probable que les autorités analysent systématiquement et minutieusement tous ces facteurs pour chaque action envisageable. L'expérience de l'autorité et de son personnel, ainsi que les règles empiriques établies guideront probablement de nombreuses décisions.

132. Une approche purement quantitative de la priorisation des affaires pourrait manquer de souplesse ou ne pas permettre de prendre en compte tous les facteurs nécessaires. Néanmoins, l'ajout d'un outil systématique d'aide à l'appréciation qualitative pourrait s'avérer utile pour certaines autorités et mérite d'être envisagé. Les autorités devront également réfléchir à la meilleure manière d'obtenir les informations nécessaires à l'évaluation des affaires potentielles, ce qui pourrait impliquer d'investir dans les services de renseignement et de mener des évaluations ex-post afin de mieux comprendre l'impact de leurs affaires.

133. Plusieurs aspects de la priorisation des affaires pourraient justifier un examen plus approfondi entre les délégués ou des recherches complémentaires. L'un d'eux concerne la mesure dans laquelle les questions d'intérêt public, - par exemple celles qui ont trait à des facteurs sociaux particuliers -, devraient être prises en compte dans les décisions de priorisation. Un autre aspect concerne l'équilibre entre transparence, pouvoir discrétionnaire et contrôle, en particulier dans le contexte politico-économique actuel. Une question se pose en lien avec cette discussion, à savoir quel peut être le rôle des priorités

gouvernementales plus larges dans les décisions de priorisation des affaires des autorités de la concurrence, sans oublier les incidences potentielles sur l'indépendance, la redevabilité et la responsabilité démocratique. Un point plus général peut également se rapporter à cette question : la manière dont les autorités de la concurrence peuvent lier et équilibrer efficacement la fixation des priorités descendantes et ascendantes, notamment en ce qui concerne la transparence de leurs actions à l'égard du gouvernement et du grand public.

Bibliographie

- ACCC (2026), *Compliance and enforcement priorities*, <https://www.accc.gov.au/about-us/accc-strategy-and-priorities/compliance-and-enforcement-priorities#toc-principles-and-approaches-underlying-this-policy> (consulté le 2 March 2026). [37]
- ACCC (2024), *ACCC takes Woolworths and Coles to court over alleged misleading 'Prices Dropped' and 'Down Down' claims*, <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-takes-woolworths-and-coles-to-court-over-alleged-misleading-prices-dropped-and-down-down-claims>. [53]
- ACM (2023), *Policy rule prioritisation of enforcement investigations 2023*, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/beleidsregel-prioritering-van-handhavingsonderzoeken-2023>. [55]
- ACM (2023), *Provider of medical alert systems for seniors to compensate harmed consumers following ACM intervention*, <https://www.acm.nl/en/publications/provider-medical-alert-systems-seniors-compensate-harmed-consumers-following-acm-intervention>. [56]
- AMO (2025), *AMO Priority Policy (2025-2026)*, <https://www.antimon.gov.sk/priorizacna-politika-pmu-2025-2026/?csrt=11877858615763347912>. [39]
- Australie (2010), *Competition and Consumer Act 2010 (Cth)*, <https://www.legislation.gov.au/C2004A00109/latest/text/2>. [91]
- AWB (2010), *Case number AWB 07/732*, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2010:BN4700&showbutton=true&keyword=prioritering&idx=1>. [30]
- BCC (2022), *Avis d'étude de marché : La concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada*, <https://bureau-concurrence.canada.ca/fr>. [54]
- Brook, O. (2020), « Priority Setting as A Double-Edged Sword: How Modernization Strengthened the Role of Public Policy », *Journal of Competition Law & Economics*, vol. 16/4, pp. 435-487, <https://doi.org/10.1093/joclec/nhaa014>. [42]
- Brook, O. et K. Cseres (2021), « Policy Report: Priority Setting in EU and National Competition Law Enforcement », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3930189>. [2]
- Burnier Da Silveira, P. et I. Maiolino (2025), « International Merger Control: How Long Does It Take and How Much Does It Cost? », *Journal of Competition Law & Economics* 1-16, <https://doi.org/10.1093/joclec/nhae020>. [90]

- CADE (2025), *CADE releases 2025-2028 Strategic Plan*, [14]
<https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-releases-2025-2028-strategic-plan>.
- CADE (2025), *Plano Estratégico CADE 2025-2028*, [15]
https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/2025/%5BCADE%5D_Caderno_da_Estrategia%202025-2028%201.pdf.
- CDPP et ACCC (2022), *Memorandum of Understanding between the Office of the Director of Public Prosecutions and the Australian Competition and Consumer Commission regarding Serious Cartel Conduct*. [89]
- CMA (2026), *CMA draft Annual Plan 2026 to 2027*, [88]
<https://www.gov.uk/government/consultations/cma-draft-annual-plan-2026-to-2027>.
- CMA (2024), *Competition and Markets Authority Annual Plan 2024/25*, [50]
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65f1a6f5981227a772f61377/CMA_Annual_Plan_2024-25.pdf.
- CMA (2024), *Mergers: Exceptions to the duty to refer*, [71]
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/662a432d55e1582b6ca7e5e7/Exceptions_to_the_duty_to_refer_-_guidance.pdf.
- CMA (2023), *CMA prioritisation principles*, [38]
<https://www.gov.uk/government/publications/cma-prioritisation-principles>.
- CMA (2021), *Building a comprehensive and competitive electric vehicle charging sector that works for all drivers*, [51]
<https://www.gov.uk/government/publications/electric-vehicle-charging-market-study-final-report/final-report#conclusions-and-recommendations>.
- CMA (2020), *Annual Plan 2020 to 2021*, [49]
<https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authority-annual-plan-2020-to-2021/annual-plan-2020-to-2021#fnref:3>.
- CMA (2017), *21st Century Fox/Sky merger inquiry*, [52]
<https://www.gov.uk/cma-cases/twenty-first-century-fox-sky-merger-european-intervention-notice>.
- CNMC (2021), *Strategic Plan (2021-2026)*, [87]
<https://www.cnmc.es/en/somos-cnmc/sobre-nosotros/plan-estrategico-y-de-actuacion>.
- CNUCED (2013), « Hiérarchisation des priorités et affectation des ressources comme moyens d'accroître l'efficacité des organismes », *Commission du commerce et du développement Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence*, [9]
https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd20_fr.pdf (consulté le 13 mars 2026).
- COFECE (2022), *Strategic Plan 2022-2025*, [16]
<https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/11/PE2022-2025-ing-VF.pdf>.
- Cuyvers, A. et E. al. (2022), *The boundaries of the Commission's discretionary powers when handing petitions and potential infringements of EU law*, [23]
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU\(2022\)703589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703589/IPOL_STU(2022)703589_EN.pdf).

- Deloitte (2007), *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT*, [65]
https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20140402181127/http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/oft962.pdf.
- ECN (2024), *ECN+ Directive*, [24]
https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/european-competition-network/ecn-directive_en.
- ECN (2021), *ECN Recommendation on the Power to Set Priorities*, [10]
https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-07/recommendation_priority_09122013_en.pdf
 (consulté le 21 avril 2026).
- Gryllos, G. (2016), « Discretion and Judicial Review in EU Competition Law: A Technical Analysis on Sources of Discretion, Judicial Review and Implications for the Litigants », *Concurrences*, vol. 2016/4, [20]
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3742299>.
- Gudde, T. (2005), *Research into the anticipation of merger control*, [64]
<https://www.acm.nl/en/publications/publication/6758/Research-into-the-Anticipation-of-Merger-Control>.
- HCC (2024), *Decision 844/2024*, [74]
<https://www.epant.gr/en/decisions/item/3011-decision-844-2024.html>.
- Heim, M. (2025), « The curious case of the European Commission's missing antitrust jurisprudence: lessons from abandoned Article 102 investigations », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 16/5, pp. 285-297, [86]
<https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaf046>.
- ICN (2021), « ICN Agencies' Case Prioritisation and Initiation », [7]
https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2022/04/AEWG_Report-on-Case-Prioritisation-and-Initiation-2021.pdf (consulté le 13 mars 2026).
- ICN (2010), « Strategic Planning and Prioritisation », *Agency Effectiveness Competition Agency Practice Manual, Chapter 1*, [8]
https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/AEWG_APMStrategicPlanning.pdf (consulté le 13 mars 2026).
- ISB (2014), *Competition and Consumer Protection Act 2014*, [85]
<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/29/section/30/enacted/en/html>.
- Italie (1981), *Legge 24 novembre 1981, n. 689 [Loi du 24 novembre 1981, n° 689]*, [84]
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1981-11-24:689~art14>.
- Japon (1947), *Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade (Act No. 54 of April 14, 1947)*. [83]
- Jennings, H. (2015), *Prioritisation in Antitrust Enforcement - a Finger in Many Pies*, *Competition Law International*, [11]
<http://ec.europa.eu/competition/information/icn>.
- JFTC (2021), *Fact-finding Survey Report on Digital Platform Operators' Trade Practices*, [58]
[https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/February/211012-2.pdf;%20CMA%20\(2024\),%20Annual%20Plan%202024-2025](https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/February/211012-2.pdf;%20CMA%20(2024),%20Annual%20Plan%202024-2025).
- JRC (2022), *Modelling the diffusion of the deterrent effects of competition policy*, [63]
https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2022-11/JRC131332_Modelling_diffusion_deterrent_effects_competition_policy.pdf.

- KFTC (2025), *Major Work Plan for 2026*, [13]
<https://www.ftc.go.kr/www/selectBbsNttView.do?pageUnit=10&pageIndex=1&searchCnd=all&key=23&bordCd=2&nttSn=46824>.
- Konkurrensverket (2022), *The Swedish Competition Authority's Prioritisation Policy for Competition Law Enforcement and Supervision of the Public Procurement Rules*, [61]
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/engelska-dokument/english_prioritisation-policy-for-competition-and-public-procurement.pdf.
- Kovacic, W. (2021), *Incorporating Gender as a Prioritization Principle and Project Selection Criterion in Competition Agencies, Project #7*. [4]
- Kovacic, W. (2018), *Deciding What to Do and How to Do It: Prioritization, Project Selection, and Competition Agency Effectiveness*, THE COMPETITION LAW REVIEW, [18]
https://clasf.org/download/competition-law-review/volume_13_-_issue_1/Vol13Iss1Art1Kovacic.pdf.
- KP (2023), *Case Prioritisation Strategy*, [73]
<https://www.kp.gov.lv/lv/media/11199/download?attachment>.
- Kreifels, S. (2019), « Die Prioritätensetzung der Europäischen Kommission beim Aufgreifen kartellrechtlicher Fälle: Eine Analyse der Rejection Decisions », *Die Prioritätensetzung der Europäischen Kommission beim Aufgreifen kartellrechtlicher Fälle*, [70]
<https://doi.org/10.5771/9783845298580>.
- Kurumu, R. (2024), *Strategic Plan 2024-2028*, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/1-rekabet-kurumu-stratejik-plan-2024-2028.pdf>. [17]
- London Economics (2011), *Evaluation of OFT Competition Advocacy*, [66]
<https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/21-Evaluation-of-OFT-Competition-Advocacy.pdf>.
- Markowitz, P. (2017), « Prosecutorial discretion power at its zenith », *Boston University Law Review*, vol. 97/2, pp. 489-551, <https://heinonline-org.virtual.anu.edu.au/HOL/Page?handle=hein.journals/bulr97&div=15&id=&page=&collection=journals>. [32]
- NZCC (2025), *Enforcement and compliance priority areas*, [12]
<https://www.comcom.govt.nz/assets/Uploads/2025-26-Enforcement-and-compliance-priority-areas.pdf>.
- OCDE (2025), « Études de marché et autres outils d'analyse de marché utilisés par les autorités de la concurrence », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 327, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8e7245ae-fr>. [31]
- OCDE (2025), *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, [80]
https://www.oecd.org/en/publications/oecd-roundtables-on-competition-policy-papers_20758677.html.
- OCDE (2025), *Tendances de l'OCDE sur la concurrence 2025*, Éditions OCDE, Paris, [1]
<https://doi.org/10.1787/bc5172d6-fr>.

- OCDE (2024), « L'interaction entre la concurrence et la démocratie », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 316, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7da00707-fr>. [44]
- OCDE (2023), *Competition and Poverty: the role of Competition Authorities*, <https://doi.org/10.1787/69813097-en>. [46]
- OCDE (2023), « Ex-post Assessment of Merger Remedies », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 302, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/84c232b6-en>. [60]
- OCDE (2023), *Manuel pour un traitement inclusif du genre dans les politiques de concurrence*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/3a089d54-fr>. [48]
- OCDE (2023), *The Consumer Welfare Standard - Advantages and Disadvantages Compared to Alternative Standards*, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <https://doi.org/10.1787/3d174fdf-en>. [29]
- OCDE (2023), « The future of effective leniency programmes - Advancing detection and deterrence of cartels », *OECD Competition Policy Roundtable Background Note*, <https://doi.org/10.1787/9bc9dd57-en>. [77]
- OCDE (2023), *The Optimal Design, Organisation and Powers of Competition Authorities*, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, <https://doi.org/10.1787/dea26a24-en>. [76]
- OCDE (2022), « Concurrence et inflation », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 286, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d3beb158-fr>. [45]
- OCDE (2022), *Disentangling Consummated Mergers: Experiences And Challenges*, <https://doi.org/10.1787/617a75e3-en>. [82]
- OCDE (2021), « Methodologies to Measure Market Competition », <https://www.oecd.org/daf/competition/methodologies-to-measure-market/> (consulté le 26 septembre 2022). [6]
- OCDE (2021), *Recommandation du Conseil sur la transparence et l'équité procédurale dans la mise en œuvre du droit de la concurrence*, OECD/LEGAL/0465, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0465>. [35]
- OCDE (2020), « Sustainability and Competition » OECD Competition Committee Discussion Paper, <http://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf> (consulté le 13 mars 2023). [43]
- OCDE (2019), *Annual Report on Competition Policy Developments in Spain*, Éditions OCDE, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2020\)31/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2020)31/en/pdf). [28]
- OCDE (2019), *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables*, OECD-LEGAL-0452, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0452> (consulté le 21 avril 2026). [69]
- OCDE (2018), *Market Studies Guide for Competition Authorities*, <https://doi.org/10.1787/7381b582-en> (consulté le 3 octobre 2022). [75]

- OCDE (2018), « Quality Considerations in the Zero-price Economy », *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, n° 275, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8022ca46-en>. [59]
- OCDE (2017), *Summary of the 2017 workshop on the selection and prioritisation of sectors for market*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)49/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)49/en/pdf). [3]
- OCDE (2016), *Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions*, <https://doi.org/10.1787/262476ff-en>. [72]
- OCDE (2014), *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*, <https://doi.org/10.1787/c92c2cd0-en>. [41]
- OCDE (2013), *Évaluation des activités de mise en œuvre et de promotion du droit de la concurrence : résultats d'une enquête de l'OCDE*, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2012\)7/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2012)7/FINAL/fr/pdf). [5]
- OCDE (2011), *Impact Evaluation of Merger Decisions*, <https://doi.org/10.1787/24c68f15-en> (consulté le 5 juillet 2023). [81]
- OCDE (2008), *Fostering Competition in the Context of Risk Management*, Éditions OCDE, [https://one.oecd.org/document/SG/GRP\(2008\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/SG/GRP(2008)5/en/pdf). [40]
- OCDE (À paraître), *National Security Considerations in Competition Enforcement*. [47]
- OCDE (s.d.), *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/20758677>. [62]
- Ohio et al. v. National Collegiate Athletic Association (NCAA) (2023), *No. 1:23-cv-00100 (N.D. W.V. Dec. 7, 2023)*, <https://www.naag.org/multistate-case/ohio-et-al-v-national-collegiate-athletic-association-ncaa-no-123-cv-00100-n-d-w-v-dec-7-2023/>. [92]
- Petit, N. (2010), *How Much Discretion Do, and Should, Competition Authorities Enjoy in the Course of Their Enforcement Activities? a Multi-Jurisdictional Assessment*, <https://papers.ssrn.com/abstract=3841006> (consulté le 9 mars 2026). [19]
- Piszc, A. (2022), « Overview of Compliance with the Requirements of Directive (EU) 2019/1 with Regard to the Independence and Resources of National Competition Authorities: The Examples of France and Poland », *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, vol. 53, pp. 1071-1102, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40319-022-01215-5>. [25]
- Rastan, R. (2024), *Case Selection and Prioritization at the International Criminal Court*, https://www.researchgate.net/publication/387073281_Case_Selection_and_Prioritization_at_the_International_Criminal_Court. [68]
- Schinkel, M., L. Tóth et J. Tuinstra (2019), « Discretionary Authority and Prioritizing in Government Agencies », *Journal of Public Administration Research And Theory*, vol. 30/2, pp. 240-256, <https://academic.oup.com/jpart/article/30/2/240/5602256?guestAccessKey=>. [33]
- Spinter Research (2024), *Surveys of businesses and lawyers working in the field of competition law*, <https://kt.gov.lt/en/news/infringement-identified-by-the-competition-council-may-deter-almost-half-a-hundred-potential-violations>. [67]

- Tuinstra, A. et R. May (2026), « Behavioral Economics in Competition Policy: Going Beyond Inertia and Framing Effects », *CPI Antitrust Chronicle*, vol. 2, <https://www.pymnts.com/cpi-posts/behavioral-economics-in-competition-policy-going-beyond-inertia-and-framing-effects/>. [79]
- UE (2017), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52017SC0114>. [26]
- UE (2004), *Règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004*. [78]
- Van Rompuy, B. (2022), *The European Commission's Handling of Non-priority Antitrust Complaints: An Empirical Assessment*, <https://papers.ssrn.com/abstract=4285607> (consulté le 26 mars 2026). [36]
- Vestager, M. (2024), *Speech by EVP Margrethe Vestager at the Open Markets Institute event « Fixing the Information Crisis Before It's Too Late (For Democracy) »*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_24_3516. [57]
- Waller, S. (2025), « Discretionary justice in antitrust », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 13/1, pp. 17-28, <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae035>. [34]
- Wils, W. (2017), *Competition authorities: Towards more independence and prioritisation?*, <https://ssrn.com/abstract=3000260http://ssrn.com/author=456087Electroniccopyavailableathttps://ssrn.com/abstract=3000260>. [22]
- Wils, W. (2017), « Competition Authorities: Towards More Independence and Prioritisation? – The European Commission's "ECN+" Proposal for a Directive to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers », *Concurrences*, vol. 4, pp. 60-80, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-4-2017/articles/the-european-commission-s-ecn-proposal-for-a-directive-to-empower-the-en>. [27]
- Wils, W. (2011), *Discretion and Prioritisation in Public Antitrust Enforcement, in particular EU antitrust enforcement*, <http://ssrn.com/abstract=1759207http://ssrn.com/author=456087>. [21]

Annexe A. Résultats de l'enquête de l'OCDE sur la priorisation des affaires par les autorités de la concurrence

Résultats de l'enquête

134. Cette annexe présente les résultats de l'enquête menée par le Secrétariat de l'OCDE auprès des autorités de la concurrence sur la manière dont elles prennent généralement leurs décisions de prioriser des affaires de droit de la concurrence ou d'engager des poursuites dans ces affaires. Cette enquête a été réalisée dans le cadre des préparatifs de la Table ronde sur la priorisation des affaires et l'opportunité des poursuites. Le questionnaire d'enquête a été envoyé aux membres de l'OCDE, ainsi qu'aux associés, participants et invités au Comité de la concurrence de l'OCDE en février 2026. L'OCDE a reçu 30 réponses, y compris de juridictions membres et non membres de l'OCDE.

135. L'enquête comportait neuf questions au total, dont sept portaient sur le sujet et deux demandaient des coordonnées de contact. Les questions visaient à comprendre l'approche générale adoptée par les autorités de la concurrence en matière de priorisation des affaires, ainsi que la manière dont elles communiquent cette approche au public. Le questionnaire comprenait des questions à choix multiples et des questions ouvertes.

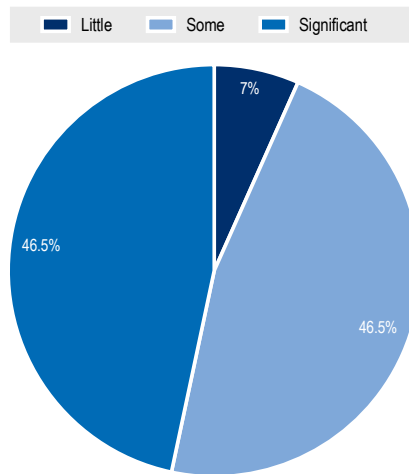
136. Cette annexe présente une analyse agrégée des résultats de l'enquête, en s'appuyant principalement sur les réponses aux questions à choix multiples et est complétée par les enseignements tirés des questions ouvertes.

Pouvoir discrétionnaire

137. La première question de fond interroge les répondants sur l'étendue de leur pouvoir discrétionnaire pour répondre aux plaintes qui leur sont soumises. Plus précisément, la question était la suivante :

Dans quelle mesure disposez-vous d'un pouvoir discrétionnaire pour décider d'enquêter ou non sur une plainte ou une allégation de violation du droit de la concurrence portée à votre attention ?

Graphique 0.1. Étendue du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de la concurrence de rejeter des plaintes



138. Les répondants avaient le choix entre les réponses suivantes : « Grand pouvoir discrétionnaire de classer sans suite sans enquête », « Un certain pouvoir discrétionnaire, mais obligation de motiver la décision », « Faible pouvoir discrétionnaire », « Obligation d'enquêter et de fournir une décision motivée » ou « Autre ».

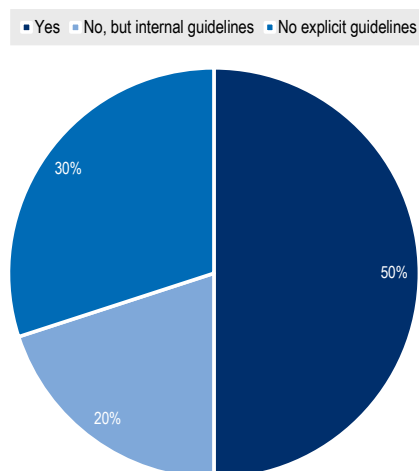
139. Comme indiqué précédemment, la grande majorité des répondants disposaient d'un certain pouvoir discrétionnaire pour classer les plaintes sans suite, la répartition étant égale entre ceux qui peuvent classer sans suite et ceux qui doivent motiver leur décision. Ainsi, 14 répondants (46,5 %) ont indiqué disposer d'un grand pouvoir discrétionnaire pour classer une affaire sans enquête, tandis que 14 autres (46,5 %) ont déclaré disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire, mais devoir motiver leur décision. Deux répondants (7 %) ont indiqué disposer d'un faible pouvoir discrétionnaire et aucun répondant n'a sélectionné « Autre ».

Transparence

140. Une autre question portait sur l'existence de lignes directrices sur la priorisation des affaires. La question posée était la suivante :

Publiez-vous des lignes directrices écrites sur la manière dont vous prenez vos décisions en matière de priorisation des affaires ?

Graphique 0.2. Étendue des lignes directrices internes ou externes sur la priorisation des affaires



141. Les répondants ont répondu : « Oui », « Non, mais nous avons des lignes directrices écrites internes », « Non, nous n'avons pas de lignes directrices écrites explicites en matière de priorisation » et « Autre ».

142. La moitié des répondants ont indiqué publier des lignes directrices écrites. Quinze répondants (50 %) ont répondu par l'affirmative et ont précisé qu'ils publiaient des lignes directrices écrites relatives à la priorisation des affaires. Six répondants (20 %) ont répondu par la négative, mais ont précisé qu'ils disposaient de lignes directrices écrites internes. Neuf répondants (30 %) ont déclaré ne pas disposer de lignes directrices écrites explicites en matière de priorisation. Aucun répondant n'a choisi « Autre ».

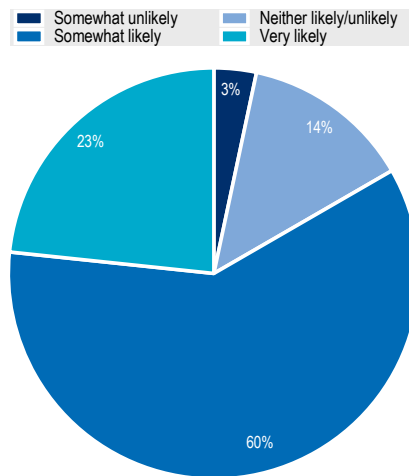
Facteurs influençant les décisions de priorisation

143. Plusieurs questions portaient sur les facteurs qui, selon les autorités de la concurrence, influencent leurs décisions de priorisation des affaires.

144. Une question portait sur l'influence des priorités de haut niveau et demandait :

Dans quelle mesure une décision de priorisation d'une affaire individuelle type est-elle susceptible d'être influencée par les priorités générales définies pour l'organisation, telles que le fait de se concentrer sur une industrie ou un type de comportement ?

Graphique 0.3. Influence des priorités de haut niveau sur les décisions de priorisation des affaires



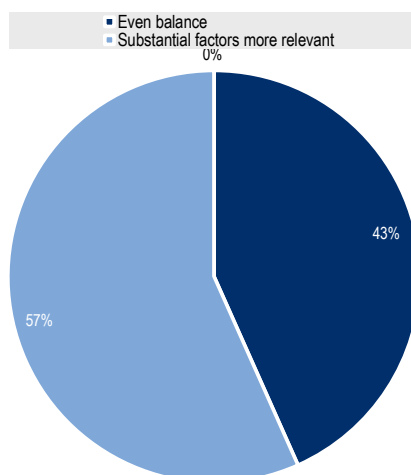
145. Les répondants ont choisi parmi les options suivantes : « Très probable », « Assez probable », « Ni probable ni improbable », « Plutôt improbable », « Très improbable » ou « Nous n'avons pas de priorités de haut niveau ».

146. La grande majorité des répondants (25) ont indiqué qu'il était assez probable ou très probable qu'une décision de priorisation d'une affaire individuelle soit influencée par des priorités de haut niveau. Plus précisément, sept répondants (23 %) ont estimé qu'il était très probable qu'une décision de priorisation d'une affaire individuelle soit influencée par les priorités de haut niveau définies par l'organisation, et 18 répondants (60 %) ont indiqué que cela était assez probable. Par comparaison, quatre répondants (14 %) ont déclaré que cette influence n'était ni probable ni improbable, un répondant (3 %) a indiqué qu'elle était plutôt improbable, et aucun répondant n'a déclaré n'avoir aucune priorité de haut niveau.

147. Une autre question portait sur l'influence des facteurs de fond et des facteurs procéduraux sur les décisions de priorisation. La question était la suivante :

Dans une décision type de priorisation d'une affaire, quel est l'équilibre entre l'influence des facteurs de fond (tels que les théories du préjudice, son impact potentiel, les précédents juridiques potentiels, etc.) et celle des facteurs procéduraux (tels que les ressources probablement nécessaires, sa complexité, la disponibilité du personnel, etc.) ?

Graphique 0.4. Influence relative des facteurs de fond et des facteurs procéduraux dans la priorisation des affaires



148. Les répondants devaient choisir parmi quatre options de réponse : « Les facteurs de fond sont plus pertinents », « Équilibre entre les deux », « Les facteurs procéduraux sont plus influents » ou « Autre ».

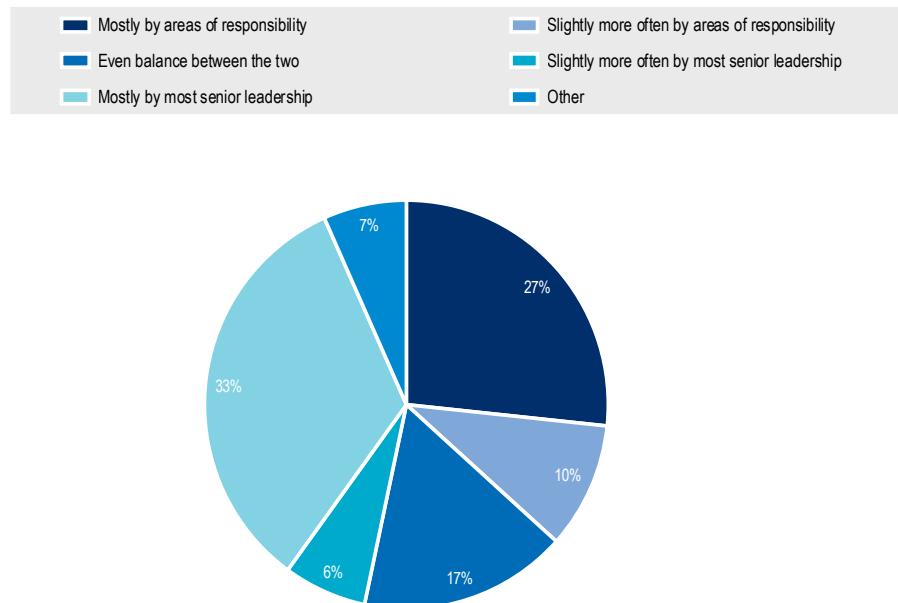
149. Dix-sept répondants (57 %) ont indiqué que les facteurs de fond étaient plus influents. Treize répondants (43 %) ont estimé que l'influence des facteurs de fond était égale à celle des facteurs procéduraux. Aucun répondant n'a déclaré que les facteurs procéduraux étaient plus influents ni n'a sélectionné l'option « Autre ».

Procédures de prise de décision

150. Plusieurs questions portaient sur la manière dont les répondants prennent leurs décisions de priorisation. L'une d'elles concernait la responsabilité de ces décisions :

Dans le cadre d'une décision de priorisation type, les décisions sont-elles principalement prises par les services concernés (c'est-à-dire par le responsable de l'équipe chargée des ententes) ou par la plus haute direction de l'organisation (c'est-à-dire par la direction générale ou le conseil d'administration) ?

Graphique 0.5. Par qui sont prises les décisions de priorisation



151. Les répondants pouvaient choisir parmi les réponses suivantes : « Principalement par les services concernés », « Un peu plus souvent par les services concernés », « Équilibre entre les deux », « Un peu plus souvent par la haute direction », « Principalement par la haute direction » ou « Autre ».

152. Les réponses ont été globalement équilibrées entre les décisions prises par les services concernés et celles prises par la haute direction. Huit répondants (27 %) ont indiqué que, pour une décision de priorisation de cas classique, la décision est principalement prise par les services concernés. Trois répondants (10 %) ont indiqué « un peu plus souvent par les services concernés ». Cinq (17 %) ont indiqué un « équilibre entre les deux ». Deux répondants (6 %) ont choisi « un peu plus souvent par la haute direction » et dix (33 %) ont répondu « principalement par la haute direction ». Deux répondants (7 %) ont choisi « Autre ». Parmi les répondants ayant sélectionné « Autre », l'un a indiqué que ces décisions sont prises par les chefs d'équipe ou les chargés de dossiers, sous réserve de l'approbation de la direction, tandis que l'autre a rapporté qu'elles sont prises par un comité de pilotage composé des chefs d'unité concernés et du chef de la Division de la concurrence.

153. L'OCDE a mené des analyses complémentaires sur les résultats, afin de déterminer s'il existe des corrélations claires entre les modalités de prise de décision et les caractéristiques de l'autorité de la concurrence. Toutefois, d'après les données recueillies, aucune tendance claire ne se dégage entre la taille de l'autorité (mesurée par son effectif de personnel) et ses modalités de priorisation des affaires. On observe cependant une légère corrélation entre l'ancienneté de l'autorité et ses modalités de priorisation des affaires. En particulier, les autorités les plus anciennes semblent privilégier les décisions de priorisation par les services concernés, contrairement aux autorités moins anciennes où les décisions de priorisation sont plus souvent prises par la direction. Par exemple, les répondants ayant majoritairement ou légèrement plus souvent confié les décisions de priorisation des affaires aux services concernés affichaient une ancienneté moyenne de 59 ans, tandis que ceux ayant majoritairement ou légèrement plus souvent confié ces décisions à leur direction affichaient une ancienneté moyenne de 45 ans.

154. Une autre question ouverte, connexe, était posée :

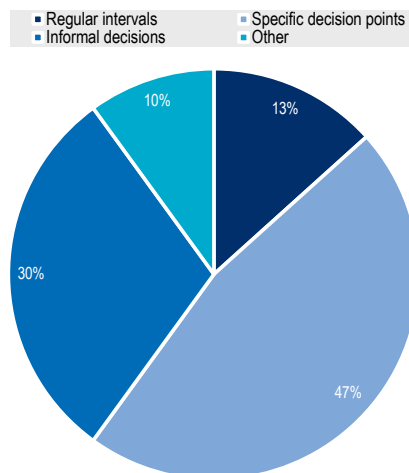
Si la responsabilité des décisions de priorisation des affaires incombe à une personne ou à un organe décisionnel particulier au sein de l'organisation, veuillez préciser le poste ou l'organe (en indiquant les personnes qui le composent).

155. Six répondants (20 %) ont indiqué que cette question ne les concernait pas. Un répondant (3 %) a déclaré n'avoir aucune procédure ni organisation chargée explicitement de déterminer la priorité des affaires. Parmi les 23 répondants restants, huit (35 %) ont indiqué que la responsabilité de toutes les décisions de priorisation des affaires incombait à une seule personne (par exemple, le chef de l'autorité ou de l'unité d'enquête). Les quinze autres (65 %) ont déclaré que cette responsabilité incombait à un comité ou à un organe collectif. Par ailleurs, cinq répondants sur les 23 (22 %) ont déclaré disposer d'une unité ou d'une équipe dédiée à la détermination des affaires à prioriser, ou contribuant à cette détermination.

156. Une autre question portait sur l'existence de jalons formels dans le processus de priorisation des affaires. La question posée était la suivante :

Votre organisation a-t-elle fixé des jalons formels dans le processus de décision sur les enquêtes, permettant de déterminer s'il convient de continuer à les prioriser après leur lancement ?

Graphique 0.6. Jalons formels du processus de priorisation des affaires



157. Il a été demandé aux répondants de choisir parmi les options suivantes : « Oui, à intervalles réguliers », « Oui, à des moments clés de la décision après la collecte et l'analyse des informations », « Pas de jalons formels, mais des décisions informelles prises par les managers » ou « Autre ».

158. Quatre répondants (13 %) ont indiqué « Oui, à intervalles réguliers ». Quatorze (47 %) ont répondu « Oui, à des moments clés de la décision après la collecte et l'analyse des informations ». Neuf répondants (30 %) ont indiqué qu'il n'y avait « Pas de jalons formels, mais des décisions informelles prises par les managers ». Trois (10 %) ont répondu « Autre ».

159. Parmi ceux qui ont sélectionné « Autre », un répondant a indiqué « Non », précisant qu'il n'y avait ni jalons formels ni décisions informelles de la direction. Un autre a répondu que les décisions de priorisation pouvaient être réexaminées par la haute direction après la phase initiale d'enquête et d'évaluation, tandis qu'un autre a noté qu'une fois la procédure engagée, l'affaire suivait son cours sans autre priorisation, conformément à la législation applicable.

Notes de fin de document

¹ Cette note a été préparée par Richard May de la Division de la concurrence de l'OCDE, avec l'appui de Hayden Chan. Elle a bénéficié des précieux commentaires et de la relecture de Ori Schwartz, Antonio Capobianco et Paulo Burnier, également membres de la Division de la concurrence de l'OCDE. Elle a été préparée pour servir de note de référence dans le cadre des discussions du Comité de la concurrence de l'OCDE sur le thème « Priorisation des affaires et opportunité des poursuites », qui auront lieu lors de sa session du 25 juin 2026.

² La priorisation des affaires concerne les affaires que les autorités de la concurrence choisissent de retenir, d'écarter ou de poursuivre. Le pouvoir discrétionnaire de poursuivre (principe de l'opportunité des poursuites) est similaire mais se concentre sur les affaires dans lesquelles les autorités choisissent de ne pas poursuivre, afin de prioriser des efforts dans d'autres domaines.

³ Notamment l'analyse de ce qui pourrait être fait avec les ressources.

⁴ Le Comité de la concurrence de l'OCDE a consacré d'importants travaux à la fois à l'évaluation ex-ante des activités de la concurrence et à l'évaluation ex-post de leur impact. Dans ce cadre, il a publié des guides à l'intention des autorités de la concurrence sur les évaluations ex-ante (OCDE, 2014^[41]) et les évaluations ex-post (OCDE, 2016^[72]), et organisé plusieurs tables rondes, notamment (OCDE, s.d.^[62]), (OCDE, 2011^[81]) ou (OCDE, 2023^[60]).

⁵ Voir le site internet de l'OCDE pour la liste complète des discussions et documents politiques (OCDE, 2025^[80]).

⁶ Par exemple, la Loi irlandaise de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs dispose, en son article 30, que l'autorité irlandaise de la concurrence doit élaborer une déclaration de stratégie pour les trois années à venir et la soumettre au ministre compétent. Voir (ISB, 2014^[85]).

⁷ Voir l'exemple de la Competition and Markets Authority britannique, qui consulte sur son plan annuel (CMA, 2026^[88]). Voir également celui de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia espagnole, qui a consulté sur son plan stratégique 2021-2026 (CNMC, 2021^[87]).

⁸ Au Royaume-Uni par exemple, chaque Parlement publie une « Note d'orientation stratégique », qui indique comment le gouvernement attend que la Competition and Markets Authority (CMA) soutienne les priorités nationales et contribue à leur réalisation. Cette note couvre tous les aspects de l'activité de la CMA sur lesquels le Parlement a un droit de regard. De la même manière, le gouvernement américain peut prendre des décrets (« Executive orders ») qui encouragent la Federal Trade Commission à prioriser certains domaines.

⁹ Cela signifie que même dans le cadre des fusions, un certain degré de priorisation sera nécessaire, notamment pour déterminer les affaires auxquelles allouer des ressources, les mesures correctives à imposer et les théories du préjudice à privilégier. Le montant global des ressources consacrées aux fusions peut également être décidé au niveau de l'organisation, éventuellement en fonction des priorités de haut niveau.

¹⁰ Un autre aspect est de savoir si les choix que les autorités peuvent faire ou les mesures qu'elles peuvent prendre sont soumis à des influences externes. Il peut s'agir, par exemple, d'obligations d'entreprendre des projets sur instruction du gouvernement, comme c'est le cas dans certaines juridictions pour les études de marché par exemple (OCDE, 2025^[31]).

¹¹ Toutefois, une analyse plus approfondie des résultats de l'enquête de l'OCDE suggère qu'une proportion plus élevée de pays membres de l'OCDE est en mesure de rejeter les plaintes par rapport aux pays non-membres : 81 % des répondants des pays membres de l'OCDE ont indiqué disposer de ce pouvoir discrétionnaire. L'analyse porte sur l'Union européenne (UE) et les pays membres de l'OCDE au 14 mars 2026. Pour certaines juridictions membres de l'OCDE, plusieurs autorités ont répondu à l'enquête. Pour ces membres, une seule réponse a été prise en compte et considérée comme « oui » si l'une au moins des autorités répondantes avait indiqué « oui ».

¹² En Australie par exemple, la décision d'engager des poursuites pénales dans une affaire d'entente illicite est dictée par un protocole d'accord entre la Competition and Consumer Commission australienne (ACCC) et le Directeur des poursuites pénales (Director of Public Prosecutions) du Commonwealth (CDPP), ainsi que par la propre politique de poursuites du CDPP (CDPP et ACCC, 2022^[89]). Le protocole d'accord prévoit que l'ACCC ne saisira le CDPP que dans les cas graves d'entente illicite. Un comportement est plus susceptible d'être considéré comme grave lorsqu'un ou plusieurs facteurs sont réunis, notamment (mais sans s'y limiter) si ce comportement était clandestin. Une fois saisi, le CDPP décide d'engager ou non des poursuites pénales en appliquant sa politique en matière de poursuites : il évalue d'abord s'il existe une perspective raisonnable de condamnation, puis si les poursuites sont dans l'intérêt public. Cela implique de prendre en compte un ensemble non exhaustif de facteurs probants (comme le manque de fiabilité potentiel d'un témoin) et un large éventail de facteurs d'intérêt public (notamment la gravité ou la complexité technique de l'infraction). La politique en matière de poursuites dispose qu'en pratique des poursuites pénales seront généralement engagées lorsqu'il existe des preuves suffisantes pour les justifier.

¹³ Toutefois, comme nous l'analyserons plus loin, l'inverse pourrait également être vrai et a d'ailleurs été soutenu. En effet, une grande latitude d'action peut permettre de contrôler une autorité et de dicter son travail, compte tenu des contraintes limitées qui pèsent sur elle.

¹⁴ C'est le cas, par exemple, dans l'Union européenne (voir le règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission du 7 avril 2004, article 7 (UE, 2004^[78])) et au Japon, où l'article 45 de l'AMA impose à l'autorité de notifier les suites données à tout signalement satisfaisant aux exigences prescrites (Japon, 1947^[83]).

¹⁵ En Italie, les détails de l'infraction présumée doivent être notifiés aux parties intéressées dans un délai de 90 jours, conformément à l'article 14 de la loi n° 689 du 24 novembre 1981 (Italie, 1981^[84]). En Australie, le délai de prescription pour intenter une action civile sollicitant la condamnation à des pénalités ou des dommages-intérêts est de six ans à compter de la date de l'infraction. Voir l'article 77 de la loi de 2010 sur la concurrence et la consommation (Cth) (Australie, 2010^[91]).

¹⁶ Les auteurs illustrent ce point en présentant quatre scénarios : 1) un degré élevé de priorisation, avec des contraintes externes ou internes ; 2) un degré élevé de priorisation, avec des contraintes externes et internes limitées ; 3) un degré moyen de priorisation, avec des contraintes internes limitées ; et 4) un faible degré de priorisation, avec un degré élevé de transparence.

¹⁷ Bien qu'elles aient intérêt à empêcher les plaintes abusives, les autorités de la concurrence auront probablement à cœur d'encourager, plutôt que de dissuader, les plaignants potentiels, puisque ce sont des sources d'informations importantes.

¹⁸ Les neuf questions à se poser sont les suivantes : Quels sont les gains escomptés ? Quels sont les risques ? Qui réalisera le projet ? Quel en sera le coût ? Le projet utilise-t-il l'instrument politique approprié ? S'appuie-t-il sur les connaissances déjà acquises par l'autorité ? Comment s'intègre-t-il au portefeuille de projets existant ? Quelle sera la durée du projet ? Comment l'autorité saura-t-elle que le projet a fonctionné comme prévu ?

¹⁹ Dans ces circonstances, la prise en charge d'une affaire supplémentaire n'implique pas nécessairement d'en abandonner d'autres.

²⁰ Comme nous le verrons plus loin, cela souligne l'importance de la coopération avec les autres acteurs.

²¹ Une autre question pourrait se poser à cet égard, à savoir celle de l'opportunité d'intervenir dans des actions judiciaires privées en cours, ce qui pourrait constituer un moyen moins coûteux en ressources d'influencer l'issue des affaires.

²² Cela rejoint la discussion, abordée plus loin dans cette note, concernant le risque qu'une priorisation à court terme crée de facto des zones de non-responsabilité fondées sur des seuils d'intervention perçus.

²³ Par exemple, si une partie prenante fournit des informations sur une infraction potentielle au droit de la concurrence, le rejet de ces informations pourrait la dissuader de fournir d'autres informations à l'autorité de la concurrence à l'avenir. Pour certaines parties prenantes, dont la collaboration potentielle a été jugée précieuse, cela pourrait constituer une raison supplémentaire de prioriser l'examen des informations qu'elles fournissent.

²⁴ Il n'est pas toujours nécessaire d'attendre qu'une décision défavorable soit rendue pour en tirer des enseignements. Par exemple, (Heim, 2025^[86]) examine les enseignements à tirer des affaires d'abus de position dominante portées devant la Commission européenne qui ont été classées sans suite.

²⁵ Par exemple, dans le contexte des fusions, (Burnier Da Silveira et Maiolino, 2025^[90]) soulignent que les fusions internationales enregistrées au Brésil sont plus longues à traiter lorsqu'elles sont plus complexes, notamment en raison du nombre de marchés concernés et du nombre de juridictions notifiées.

²⁶ À titre d'exemple, cette dynamique pourrait être pertinente aux États-Unis si les autorités fédérales de la concurrence collaborent avec les autorités étatiques compétentes, comme dans les affaires OH c. NCAA (Ohio et al. v. National Collegiate Athletic Association (NCAA), 2023^[92]). Elle pourrait également l'être au Royaume-Uni, où le régime de compétence concurrente en matière de concurrence prévoit un chevauchement des compétences entre la CMA et les autorités de régulation sectorielles. En outre, au sein de l'UE, la Commission européenne et l'autorité de la concurrence des États membres peuvent toutes deux être compétentes pour examiner certaines questions.

²⁷ À cet égard, il convient de noter que certains outils, tels que la clémence, peuvent avoir pour effet de limiter le pouvoir discrétionnaire de fait des autorités dans certaines circonstances, afin de préserver l'intégrité des systèmes.

²⁸ En matière d'application du droit de la concurrence, ces considérations sont moins susceptibles d'être prises en compte dans le contexte d'ententes illicites graves que pour d'autres infractions potentielles au droit de la concurrence, telles que celles relatives à d'autres formes d'accords ou à des comportements potentiellement abusifs.

²⁹ Le gouvernement pourrait également avoir un rôle à jouer en demandant aux autorités de la concurrence d'évaluer un secteur au moyen d'une étude de marché. Bien que ces demandes ne soient pas nécessairement suivies d'effet, elles peuvent accroître les chances qu'un secteur soit pris en compte. Comme indiqué précédemment, dans certaines juridictions, le gouvernement a également la possibilité d'initier des études que l'autorité de la concurrence est tenue de mener à bien.

³⁰ Il est également possible d'ajuster la stratégie des poursuites, notamment en choisissant la juridiction compétente s'il en existe plusieurs.

³¹ Comme évoqué précédemment, les problèmes potentiels de concurrence seront très médiatisés dans certains cas et il peut alors être judicieux d'enquêter afin d'apporter des éléments probants au débat public.

³² L'existence de mécanismes de contrôle des fusions a posteriori peut légèrement modifier cette équation, même s'il existe probablement toujours de bonnes raisons d'intervenir avant la réalisation d'une fusion, si possible (OCDE, 2022^[82]).

³³ Cela inclut également les décisions relatives à la portée ou à la stratégie des enquêtes en cours.

³⁴ Pour une description de certains travaux de doctrine consacrés à la manière dont les biais peuvent affecter les entreprises, voir (Tuinstra et May, 2026^[79]).

³⁵ Comme cela est souvent le cas en matière de contrôle des fusions.

³⁶ Dans certaines juridictions, les autorités ne sont pas autorisées à utiliser, ou n'utilisent pas dans une affaire les informations confidentielles recueillies dans le cadre d'une autre affaire.